Ulkoasiainministeriön huomioita 14.9.2017

Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi

Esityksen pääasiallinen sisältö

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

Vireillä olevan uudistamisen keskeisenä tavoitteena on Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmän luominen, joka olisi nykyistä dynaamisempi ja joka ajan myötä mahdollistaisi eri toimivalta-alueiden joustavamman siirtämisen Ahvenanmaan maakuntapäiville. Ahvenanmaan yhteiskunta saisi täten enemmän vaikutusvaltaa sellaisten yhteiskunnallisten muutosten toteuttamiseksi, jotka ovat tarpeen Ahvenanmaan sopeuttamiseksi eri yhteiskuntasektoreilla tapahtuvaan jatkuvaan kehitykseen.

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.

Lakiehdotukseen sisältyy useita säännöksiä, jotka tähtäävät kehittyneemmän ja joustavamman yhteistyön aikaansaamiseen valtion ja Ahvenanmaan viranomaisten kesken. Ahvenanmaan valtuuskunnan nimi ehdotetaan muutettavaksi Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnaksi. Valtuuskunnan asemaa asiantuntija- ja sovitteluelimenä itsehallintolainsäädännön tulkintaa ja soveltamista koskevissa asioissa vahvistettaisiin. Valtuuskunnan asemaa maakuntapäivälakien jälkivalvonnassa vahvistettaisiin myös siten, että valtuuskunta voisi yksimielisellä päätöksellä määrätä maakuntapäivälain voimaantulemisesta ilman lain esittelemistä tasavallan presidentille. Presidentillä olisi kuitenkin aina oikeus määrätä, että maakuntapäivälaki on esiteltävä hänelle. Presidentin veto-oikeuden käyttämistä koskevia perusteita ei ehdoteta muutettaviksi.

Koska maakunnat saavat kaavailtujen uudistusten myötä sellaisen uudenlaisen aseman Suomen hallinnossa, joka oleellisesti poikkeaa Ahvenanmaan maakunnan nykyisestä asemasta, ehdotetaan Ahvenanmaata käsiteltäessä luovuttavaksi maakuntahallinnon terminologiasta. Ahvenanmaa on Suomeen kuuluva itsehallinnollinen alue, jolla on oma lainsäädäntövalta useilla aloilla. Esityksessä käytetään pelkästään nimitystä ”Ahvenanmaa” kuvaamaan tätä Suomen itsehallintoaluetta. Tämän vuoksi pyritään välttämään sanayhdistelmiä, joihin liittyy sana maakunta, vaikka nimitys ”maakuntapäivät” on säilytetty. Ruotsinkielinen nimitys ”landskapslag” ehdotetaan korvattavaksi sanalla ”lagtingslag” (suomeksi maakuntapäivälaki).

Taloutta koskeva järjestelmä rakentuisi nykyiseen, mutta tehtäisiin joustavammaksi. Valtionverotus kuuluisi edelleen eduskunnan toimivaltaan ja kunnallisverotus jäisi maakuntapäivien toimivaltaan. Esityksen mukaan verotusta koskevaa toimivaltaa voitaisiin siirtää Ahvenanmaalle tavallisella lailla ja maakuntapäivien suostumuksella.

Ahvenanmaalla kannetut valtionverot otettaisiin valtion tilinpäätökseen. Verot palautettaisiin sen jälkeen nykyistä järjestelmää muistuttavalla tasoitusmenetelmällä, jota kuitenkin voitaisiin muuttaa joustavammin. Nykyinen verohyvitysjärjestelmä korvattaisiin uudenlaisella verokorjausjärjestelmällä, jonka tarkoituksena on toimia nykyistä verohyvitystä tehokkaampana kannustimena Ahvenanmaan veronmaksukyvyn lisäämiseksi.

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.

Ehdotettu laki sisältää myös useita nykyisen lain säännösten selvennyksiä ja täsmennyksiä, jotka koskevat muun muassa kielellisiä oikeuksia, muutoksenhakuoikeutta ja EU-asioiden käsittelyä.

Ehdotettu laki on käsiteltävä perustuslain säätämistä koskevassa järjestyksessä ja hyväksyttävä Ahvenanmaan maakuntapäivien määräenemmistön päätöksellä, jotta se tulisi voimaan. Laki on tarkoitettu tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2022.

—————

Sisällys

[Esityksen pääasiallinen sisältö 1](#_Toc486232340)

[Sisällys 3](#_Toc486232341)

[YLEISPERUSTELUT 6](#_Toc486232342)

[1 Nykytila ja sen arviointi 6](#_Toc486232343)

[1.1 Itsehallinnon synty 6](#_Toc486232344)

[1.2 Itsehallinnon kehittyminen 7](#_Toc486232345)

[1.3 Itsehallintolain asema valtiosäännössä 8](#_Toc486232346)

[1.4 Itsehallinnon kansainvälinen ulottuvuus 9](#_Toc486232347)

[*Itsehallinnon kansainväliset takuut* 9](#_Toc486232348)

[*Demilitarisoitu ja neutralisoitu asema* 9](#_Toc486232349)

[*Ahvenanmaan esimerkki* 10](#_Toc486232350)

[*Ahvenanmaan osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön* 10](#_Toc486232351)

[*Ahvenanmaa Euroopan unionissa* 10](#_Toc486232352)

[1.5 Ahvenanmaan alue 11](#_Toc486232353)

[*Suomen talousvyöhyke* 11](#_Toc486232354)

[*Neutralisoidun ja demilitarisoidun vyöhykkeen rajat* 12](#_Toc486232355)

[*Puolustusvoimien virka-apu Ahvenanmaan viranomaisille* 12](#_Toc486232356)

[1.6 Yhteiskunnan kehityssuuntauksia 13](#_Toc486232357)

[*Globaalit ja Euroopan tason muutokset* 13](#_Toc486232358)

[*Kansalliset muutokset* 14](#_Toc486232359)

[*Liittyminen Euroopan unioniin ja Ahvenanmaa* 14](#_Toc486232360)

[*Ahvenanmaan väestö* 14](#_Toc486232361)

[*Kieli* 15](#_Toc486232362)

[*Koulutus Ahvenanmaalla* 16](#_Toc486232363)

[*Työmarkkinat ja elinkeinoelämä Ahvenanmaalla* 16](#_Toc486232364)

[*Ympäristö* 16](#_Toc486232365)

[*Kunnallishallinnon uudistus Ahvenanmaalla* 17](#_Toc486232366)

[1.7 Kansainvälinen vertailu 17](#_Toc486232367)

[*Toimivallanjako* 18](#_Toc486232368)

[*Talousjärjestelmä ja oma verotusoikeus* 22](#_Toc486232369)

[*Kotiseutuoikeussäännös* 25](#_Toc486232370)

[*Toimivaltojen valvonta* 27](#_Toc486232371)

[*Yhteistyö ja koordinointimekanismit emämaan ja itsehallintoalueiden välillä* 30](#_Toc486232372)

[*Itsehallintoalueiden valtuudet kansainvälisissä velvoitteissa* 32](#_Toc486232373)

[1.8 Vallitseva oikeustila ja sen arviointi 34](#_Toc486232374)

[1.8.1 Maakunnan ja valtakunnan keskinäinen toimivallan jako 34](#_Toc486232375)

[*Toimivallan jaon kehitys* 34](#_Toc486232376)

[*Toimivallanjaon muuttamistekniikka* 35](#_Toc486232377)

[*Tarve yksinkertaistaa lainsäädäntövallan muuttamisjärjestelmää* 36](#_Toc486232378)

[*Maakuntapäivien aloiteoikeus* 36](#_Toc486232379)

[1.8.2 Talous 37](#_Toc486232380)

[*Itsehallinnon menojen rahoitus* 37](#_Toc486232381)

[*Tasoitusjärjestelmän kehittämistarve* 38](#_Toc486232382)

[*Tarve harkita muita rahoitusmalleja* 40](#_Toc486232383)

[1.8.3 Kansainväliset suhteet 40](#_Toc486232384)

[*Ahvenanmaan maakunnan hallituksen osallistuminen neuvotteluihin kansainvälisistä velvoitteista* 40](#_Toc486232385)

[*Ahvenanmaan toimivalta EU-asioissa* 43](#_Toc486232386)

[1.8.4 Kielisäännökset 45](#_Toc486232387)

[1.8.5 Maakunnan lakien lainsäädäntövalvonta 47](#_Toc486232388)

[1.8.6 Lainkäyttövalta 49](#_Toc486232389)

[1.8.7 Toimijat itsehallintojärjestelmässä 50](#_Toc486232390)

[*Ahvenanmaan maakuntapäivät ja Ahvenanmaan maakunnan hallitus* 50](#_Toc486232391)

[*Presidentin rooli* 51](#_Toc486232392)

[*Korkein oikeus* 52](#_Toc486232393)

[*Ahvenanmaan valtuuskunnan rooli* 52](#_Toc486232394)

[*Ahvenanmaan maaherra* 53](#_Toc486232395)

[*Ahvenanmaata koskevien asioiden valmistelu ja yhteensovittaminen valtioneuvostossa* 54](#_Toc486232396)

[2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset 57](#_Toc486232397)

[2.1 Tavoitteet 57](#_Toc486232398)

[2.2 Keskeiset ehdotukset 59](#_Toc486232399)

[2.2.1 Lainsäädäntötekniikka ja terminologia 59](#_Toc486232400)

[2.2.2 Yksinkertaistettu tekniikka uuden toimivallan siirtämiseen maakuntapäiville maakuntapäivien tai eduskunnan toimesta 59](#_Toc486232401)

[2.2.3 Lainsäädäntövallan jakautuminen maakuntapäivien ja eduskunnan välillä 61](#_Toc486232402)

[2.2.4 Ahvenanmaan taloudellinen itsehallinto 61](#_Toc486232403)

[2.2.5 Itsehallintojärjestelmän toimijat 64](#_Toc486232404)

[*Maakuntapäivät* 64](#_Toc486232405)

[*Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta* 64](#_Toc486232406)

[*Korkein oikeus* 65](#_Toc486232407)

[*Maaherra* 65](#_Toc486232408)

[*Ahvenanmaa-asioiden yhteensovittaminen* 66](#_Toc486232409)

[2.2.6 Lainsäädäntövalvonta 66](#_Toc486232410)

[2.2.7 Tuomiovalta 67](#_Toc486232411)

[2.2.8 Laajemmat valtuudet kansainvälisissä yhteyksissä 68](#_Toc486232412)

[2.2.9 Kielisäännökset 68](#_Toc486232413)

[2.2.10 Ahvenanmaan kunnallishallinto 69](#_Toc486232414)

[3 Esityksen vaikutukset 69](#_Toc486232415)

[3.1 Vaikutukset valtion talouteen 69](#_Toc486232416)

[3.2 Viranomaisten toiminnan ja valtion viranomaisten ja Ahvenanmaan itsehallintoviranomaisten välisen yhteistyön vaikutukset 70](#_Toc486232417)

[3.2.1 Uuden lainsäädäntövallan siirtyminen maakuntapäiville 70](#_Toc486232418)

[3.2.2 EU-jäsenyyden ja muun kansainvälisen yhteistyön vaikutus maakuntapäivien saadessa uutta lainsäädäntövaltaa 72](#_Toc486232419)

[3.3 Vaikutukset Ahvenanmaan yhteiskuntaan 73](#_Toc486232420)

[4 Hallituksen esityksen valmistelu 73](#_Toc486232421)

[4.1 Hallituksen esityksen valmistelutyö 74](#_Toc486232422)

[4.2 Hallituksen esitysluonnos suhteessa valtakunnassa käynnissä olevaan sosiaali- ja terveydenhuolto- sekä maakuntauudistukseen 74](#_Toc486232423)

[4.3 Erityisiä kysymyksiä, joiden osalta ei tehdä ehdotuksia 76](#_Toc486232424)

[4.3.1 Ehdotus kielellisiin kysymyksiin liittyvän kollektiivisen valitusmekanismin luomiseksi 76](#_Toc486232425)

[4.3.2 Ehdotus kotiseutuoikeuden myöntämisestä EU-kansalaisille 77](#_Toc486232426)

[*Kotiseutuoikeuden merkitys taloudellisille ja poliittisille oikeuksille* 78](#_Toc486232427)

[*Komitean pohdinnat* 79](#_Toc486232428)

[4.3.3 Ehdotus Ahvenanmaan oman edustajan saamiseksi Euroopan parlamenttiin 79](#_Toc486232429)

[YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT 82](#_Toc486232430)

[1 Lakiehdotuksen perustelut 82](#_Toc486232431)

[1.1 Ahvenanmaan itsehallintolaki 82](#_Toc486232432)

[1 luku Ahvenanmaan itsehallinto 82](#_Toc486232433)

[2 luku Maakuntapäivät ja Ahvenanmaan hallitus 86](#_Toc486232434)

[3 luku Ahvenanmaan kotiseutuoikeus 90](#_Toc486232435)

[4 luku Ahvenanmaan maaherra ja Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta 94](#_Toc486232436)

[5 luku Lainsäädäntö 99](#_Toc486232437)

[6 luku Tuomiovalta 125](#_Toc486232438)

[7 luku Hallinto 127](#_Toc486232439)

[8 luku Aloite, neuvottelu, kuuleminen, virka-apu ja toimivaltariidat 132](#_Toc486232440)

[9 luku Ahvenanmaan talous 136](#_Toc486232441)

[10 luku Kansainväliset velvoitteet 141](#_Toc486232442)

[11 luku Euroopan unionin asiat 144](#_Toc486232443)

[12 luku Virkakieli ja kielelliset oikeudet 154](#_Toc486232444)

[13 luku Erityisiä säännöksiä 161](#_Toc486232445)

[14 luku Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset 164](#_Toc486232446)

[2 Voimaantulo 165](#_Toc486232447)

[3 Suhde perustuslakiin ja lainsäätämisjärjestykseen 165](#_Toc486232448)

[Lakiehdotukset 172](#_Toc486232449)

[Ahvenanmaan itsehallintolaki 172](#_Toc486232450)

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila ja sen arviointi

* 1. Itsehallinnon synty

Haminassa tehdyllä rauhansopimuksella Ruotsin valtakunta menetti vuonna 1809 Venäjän valtakunnalle itäisen osansa, eli Suomen Ahvenanmaa mukaan lukien. Samaan aikaan kuin Suomesta vuonna 1917 tuli itsenäinen valtio ja ensimmäistä maailmansotaa, Venäjän vallankumousta ja sisällissotaa seuranneessa sekasorrossa, Ahvenanmaalla syntyi niin sanottu Ahvenanmaan liike, jonka tavoitteena oli liittää Ahvenanmaa vanhaan emämaahan Ruotsiin. Ahvenanmaalla oltiin huolestuneita Suomen kohtalosta, mutta myös mahdollisuuksista säilyttää maakunnan väestö, kieli ja kulttuuri uudessa valtiossa.

Syntyneen tilanteen johdosta Suomen hallitus valmisteli esityksen laiksi Ahvenanmaan itsehallinnosta. Siinä todettiin muun muassa seuraavaa: ”Jotta viipymättä poistettaisiin kaikki vähänkään oikeutetut tyytymättömyyden aiheet, on katsottu tarpeelliseksi odottamatta ylemmän itsehallinnon järjestämistä valmistaa erityinen lakiehdotus Ahvenanmaalle annettavasta sangen laajasta itsehallinnosta. Siten ahvenanmaalaisille vakuutettaisiin mahdollisuus itse järjestää olonsa niin vapaasti kuin se yleensä on mahdollista maakunnalle, joka ei muodosta omaa valtiota.” Laki hyväksyttiin perustuslain säätämisjärjestyksessä, mutta maakunnan väestön edustajat ilmoittivat, etteivät ahvenanmaalaiset aikoneet soveltaa lakia.

Ruotsi antoi tukensa Ahvenanmaan liikkeen pyrkimyksille ja kysymys vietiin lopulta Kansainliiton ratkaistavaksi. Kansainliiton liittoneuvosto päätti vuonna 1921 tunnustaa Suomen suvereniteetin suhteessa Ahvenanmaahan, mutta vaati, että itsehallintolakiin sisällytetään vahvat takuut ahvenanmaalaisten kansallisuussuojasta. Takuut oli otettava lakiin ja saariryhmä neutralisoitava ja demilitarisoitava, jotta tällä tavalla turvattaisiin ”rauha, Ruotsin ja Suomen hyvät välit tulevaisuudessa sekä saarten oma menestys ja onni”. Takuut muotoiltiin erilliseen sopimukseen, joka liitettiin Kansainliiton päätökseen. Tämä niin sanottu Ahvenanmaan sopimus on sittemmin saanut tapaoikeudellista merkitystä.

Ahvenanmaan sopimuksessa Suomi selitti tahtovansa ”turvata ja taata Ahvenanmaan saarten väestölle ruotsin kielen, kulttuurin ja paikallisten tottumusten säilyttämisen” sekä sisällyttää lainsäädäntöön takuut Ahvenanmaan itsehallinnolle muun muassa siitä, että

1. opetuskielenä ahvenanmaalaisissa kouluissa olisi ruotsin kieli;

2. maakunta, sen kunta tai maakunnassa asuva yksityinen henkilö saisi lunastaa kiinteistön, joka oli luovutettu maakunnan ulkopuolella asuvalle;

3. maakuntaan muuttanut Suomen kansalainen saisi äänioikeuden kunnallisvaaleissa ja maakuntapäivävaaleissa vasta sen jälkeen, kun hän olisi asunut vakinaisesti viisi vuotta maakunnassa;

4. tasavallan presidentti nimittäisi maaherran sovittuaan asiasta maakuntapäivien puheenjohtajan kanssa;

5. maakunnalla olisi oikeus käyttää tarpeisiinsa tietty osa maakunnassa kannetuista veroista; ja

6. Ahvenanmaan maakuntapäivillä olisi oikeus valittaa Kansainliiton neuvostolle takuiden soveltamisesta.

Ahvenanmaan sopimuksen mukaan kiinteistön luovutuksiin liittyvistä lunastuskysymyksistä oli säädettävä erityisessä laissa, jota voitaisiin muuttaa tai selittää taikka joka voitaisiin kumota vain samalla tavoin kuin Ahvenanmaan itsehallinnosta annettua lakia.

Sovituista takuista säädettiin eräitä Ahvenanmaan väestöä koskevia säännöksiä sisältävässä laissa (189/1922, niin sanottu takuulaki).

Sen jälkeen kun eduskunta oli hyväksynyt takuulain, eivät ahvenanmaalaiset katsoneet olevan esteitä soveltaa Ahvenanmaan itsehallinnosta annettua lakia, takuulakia ja Ahvenanmaan itsehallintolain täytäntöönpanosta annettua lakia (125/1920). Lakisääteiset maakuntapäivät kokoontuivat ensimmäisen kerran 9.6.1922.

* 1. Itsehallinnon kehittyminen

Itsehallintolaki on uudistettu kokonaan kaksi kertaa. Vuoden 1951 itsehallintolaki (670/1951) säädettiin hallituksen esityksen HE 38/1948 vp pohjalta. Esitystä oli kuitenkin edeltänyt HE 100/1946 vp, jota ei ehditty käsitellä loppuun, mikä vuoksi se raukesi. Viimeksi mainitussa esityksessä todetaan muun muassa seuraavaa: ”Ahvenanmaalaisten taholta on kernaasti myönnetty, että itsehallintolaki on suonut maakunnan väestölle suuria etuja lainsäädäntö-, hallinto- ja itseverotusoikeuteen nähden ja, että itsehallintoelimet sen avulla ovat jossakin määrin voineet tasoittaa tietä kehitykselle ja edistykselle maakunnassa. Maakunnan viranomaiset ovat toisaalta useasti huomauttaneet, että itsehallintolainsäädäntö olisi tarkistettava siinä olevien erinäisten epäselvyyksin poistamiseksi sekä tarpeellisten edellytysten luomiseksi hankauksettomalle ja tulokselliselle lainsäädäntötyölle maakunnan ja sen asujaimiston ja siten koko valtakunnan eduksi. Se seikka, että maakunnan lainsäädäntöaloitteita on hylätty itsehallintolain tulkintaa koskevien erimielisyyksien vuoksi, on muodostunut kiihottimeksi, joka, sen mukaan kuin maakunnan taholta on lausuttu, on ollut omiaan synnyttämään ahvenanmaalaisissa käsityksen, että lain vapaamielinen tulkinta on useissa tapauksissa saanut väistyä autonomiajärjestelmän henkeen ja tarkoitukseen sopeutumattoman ahtaan tulkinnan johdosta.”

Hallituksen esityksessä HE 38/1948 vp todetaan, että ”Ahvenanmaan itsehallintoa voidaan valtakunnan yhteyden määräämissä rajoissa kehittää edelleen niin, että se paremmin vastaa Ahvenanmaan väestön taholta esitettyjä toivomuksia sekä, että itsehallintolainsäädäntö on yksityiskohdissa tarkistamisen ja selventämisen tarpeessa”.

Lainsäädäntövallan jako järjestettiin siten, että valtakunnan ja maakunnan toimivallasta säädettiin kahdessa eri luettelossa. Hallituksen esityksessä HE 100/1946 vp (s. 12) todetaan seuraavaa: ”Mahdollisimman selvien rajojen saamiseksi valtakunnan ja maakunnan toimivallan välille ja tässä esiintyvän epävarmuuden aiheen poistamista varten on 13 pykälässä vedetty rajat maakunnan toimivalta-alueelle valtakuntaan nähden luettelemalla tärkeimmät oikeudenalat, jotka on määrätty maakunnan toimivaltaan kuuluviksi. Kun luettelo tietenkään ei voi olla tyhjentävä ja, kun uusia oikeusaloja vähitellen tulee lisäksi, on sitä täydennettävä yleisellä säännöksellä 'muista asioista, joita ei valtakunnanlainsääntöön kuuluvina ole valtakunnalle pidätetty'.” Perustuslakivaliokunnan mukaan ratkaisu saattaisi kuitenkin lisätä tulkintavaikeuksia (1950 vp – V.M. – Esitys nro 38 1948 vp, s. 2).

Uutuutena vuoden 1951 itsehallintolakiin otettiin säännökset Ahvenanmaan kotiseutuoikeudesta. Lailla uudistettiin taloudellista tasoitusta koskevat säännökset ja maakunnan lainsäädäntövaltaa laajennettiin monessa asiassa. Ahvenanmaan valtuuskunnalle annettiin tehtäväksi antaa lausunto maakuntapäivien säätämistä maakuntalaeista. Merkittävä uudistus oli myös se, että maakuntapäivien hyväksyminen oli saatava laille, jolla kansainvälinen sopimus saatetaan voimaan maakunnassa, jos sopimuksessa on määräyksiä, jotka merkitsevät itsehallintolain säännösten kumoamista tai muuttamista taikka niistä poikkeamista. Ensimmäisen itsehallintolain mukaan valtakunnalla oli yksinomainen lainsäädäntövalta ”kansainvälisillä sopimuksilla järjestettyä alaa koskevassa asiassa”.

Vuoden 1991 itsehallintolaki (1144/1991), eli nyt voimassa oleva laki, säädettiin hallituksen esityksen HE 73/1990 vp pohjalta. Esityksen mukaan muutospaine kohdistui erityisesti valtakunnan ja maakunnan väliseen lainsäädäntövallan jakoon, jota ei kaikilta osin pidetty tarkoituksenmukaisena. Katsottiin olevan monia asiaryhmiä, kuten maakunnan lipun käyttäminen, arkistolaitos, muinaismuistot, vuokra, vuokrasäännöstely, postilaitos, yleisradio- ja televisiotoiminta, sosiaalihuolto, rangaistusmääräykset ja alkoholijuomien anniskelu, joissa lainsäädäntövallan antaminen maakunnalle oli perusteltua. Jopa itsehallintolakiin kirjattiin määräys siitä, että maakunnalle saatettiin lailla myöntää kokonaan tai osittain lainsäädäntövalta koskien väestökirjanpitoa, kauppa-, yhdistys- ja alusrekistereitä, työeläkesuojaa, muuta sosiaaliturvaa, muuta alkoholilainsäädäntöä, pankki- ja luottolaitosta, työsopimuksia ja yhteistoimintaa yrityksissä. Niin ikään eräissä hallintoasioissa ratkaisuvallan katsottiin tarpeettomasti olleen valtakunnan viranomaisilla. Hallituksen esityksessä todetaan seuraavaa: ”Ahvenanmaan itsehallintoa koskevat säännökset ovat tarkistamisen tarpeessa jo siksikin, että nykyinen lainsäädäntö on ollut kohta 40 vuotta voimassa. Sitä paitsi nykyinen itsehallintolaki rakentuu paljolti jo 1930-luvulla aloitetulle valmistelutyölle. Voimassa oleva laki ei enää vastaa tämän päivän olosuhteita.”

Toinen vuoden 1991 uudistuksen merkittävistä asioista oli uuden rahoitusjärjestelmän luominen. Vanha järjestelmä ehdotettiin ”korvattavaksi yksinkertaisemmalla ja yleiskatsauksellisemmalla sekä samalla maakunnan taloudellista itsenäisyyttä korostavalla järjestelmällä”. Sen mukaan maakunta voisi vapaasti päättää tasoitussumman käytöstä oman tulo- ja menoarvionsa puitteissa. Maakunnan tuli kuitenkin pyrkiä siihen, että maakunnan väestön sosiaaliset edut ovat vähintään yhtä hyvät kuin valtakunnassakin (HE 73/1990 vp, s. 7).

* 1. Itsehallintolain asema valtiosäännössä

Perustuslain 75 pykälän mukaan Ahvenanmaan itsehallintolain ja Ahvenanmaan maanhankintalain säätämisjärjestyksestä on voimassa, mitä siitä mainituissa laeissa erikseen säädetään. Itsehallintolaki ei ole varsinaisessa mielessä perustuslaki, mutta laki on perustuslain luonteinen siinä mielessä, että se on hyväksytty perustuslain säätämisjärjestyksessä ja maakuntapäivien määräenemmistöllä tekemällä päätöksellä. Itsehallintolakia ei ole myöskään mahdollista muuttaa tai kumota muulla tavoin kuin perustuslain säätämisjärjestyksessä ja maakuntapäivien määräenemmistöllä. Tässä mielessä itsehallintolaki muodostaa vahvan takuun Ahvenanmaan itsehallinnolle.

Perustuslain 120 pykälän mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Perustuslain 75 pykälän 2 momentin mukaan Ahvenanmaan maakuntapäivien oikeudesta tehdä aloitteita sekä Ahvenanmaan maakuntalakien säätämisestä on voimassa, mitä niistä itsehallintolaissa säädetään. Toisin sanoen Suomen valtiosääntö on muotoiltu siten, että itsehallintolaki hierarkkisesti on perustuslain kanssa samalla tasolla ja, että itsehallintolaissa on säädöksiä, jotka muodostavat poikkeuksia perustuslain säännöksistä. Ei ole myöskään perustuslakia muuttamalla mahdollista mitätöidä itsehallintolain säännöksiä. Sitä vastoin itsehallintolaissa on säännös siitä, että perustuslain säätäminen ja muuttaminen kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Valtiosääntöoikeudellisen sääntelyn tärkeimmät elementit ovat, että maakunnalla on joillakin aloilla omaa lainsäädäntövaltaa ja että maakunta on yksikielisesti ruotsinkielinen. Tämä merkitsee, että eduskunnan lainsäädäntövalta on alueellisesti rajoitettua niissä kysymyksissä, jotka kuuluvat maakunnan toimivaltaan, sekä esimerkiksi, että perustuslain 17 pykälän säännöstä maan kansalliskielistä ei sovelleta Ahvenanmaalla. Sitä vastoin myös Ahvenanmaalla sovelletaan esimerkiksi perustuslain 6 pykälän yhdenvertaisuusperiaatetta ja syrjintäkieltoa.

* 1. Itsehallinnon kansainvälinen ulottuvuus

*Itsehallinnon kansainväliset takuut*

Itsehallinnolle myönnetyt kansainväliset takuut muodostuvat ensisijaisesti Kansainliiton liittoneuvoston vuonna 1921 tekemästä päätöksestä, niin sanotusta Ahvenanmaan sopimuksesta ja myös niistä rauhansopimuksista, joissa Ahvenanmaan saarien demilitarisoitu ja neutralisoitu asema on vahvistettu.

Yhdistyneet kansakunnat ei ole muodollisesti ottanut vastatakseen Kansainliiton liittoneuvoston päätökseen sisältyneistä takuista. Aikanaan voimassa ollut valitusoikeus, eli ahvenanmaalaisten mahdollisuus kääntyä Kansainliiton puoleen, ellei Suomi täyttänyt itsehallintoa koskevia velvollisuuksiaan, ei siis enää ole olemassa. Oikeudellisessa doktriinissa on käyty perusteellista keskustelua kansainvälisten takuiden tapaoikeudellisesta asemasta, mutta mielipiteet ovat jakautuneet. Suomi on käytännössä aiemmissa itsehallintolaissa ja niitä soveltaessaan tunnustanut ja noudattanut kansainvälisiä takuita ja myös esitöissä katsonut olevansa velvoitettu niitä noudattamaan..

Hallituksen säännöllisillä raporteilla kansainvälisten ja alueellisten ihmisoikeussopimusten toteuttamisesta ja käsittelystä voidaan antaa itsenäisille ja puolueettomille valvontaelimille tieto Ahvenanmaan maakunnan yksikielisestä ruotsinkielisyydestä, joka perustuu Kansainliiton liittoneuvoston päätökseen. Lisäksi voidaan punnita sitä, voisiko Ahvenanmaan maakunnan hallituksen edustaja osallistua hallituksen julkiseen suulliseen kuulemiseen sopimusten valvontaelimissä niissä tapauksissa, jolloin kysymysten voidaan odottaa liittyvän erityisesti Ahvenanmaan asemaan. Se edistäisi Ahvenanmaan maakunnan ja kansainvälisten puolueettomien valvontamekanismien välistä vuoropuhelua ihmisoikeuksien osalta.

*Demilitarisoitu ja neutralisoitu asema*

Suomen ja Ruotsin välinen Ahvenanmaata koskeva konflikti ratkaistiin rauhanomaisesti Kansainliiton 24.6.1921 antamalla päätöksellä. Tämän mukaisesti ja Venäjän 30.3.1856 Pariisin rauhansopimuksessa antaman Ahvenanmaan linnoittamattomuutta koskevan selityksen pohjalta tehtiin 20.10.1921 sopimus Saksan, Tanskan (mukaan lukien Islanti), Viron, Suomen, Ranskan, Ison-Britannian, Italian, Latvian, Puolan ja Ruotsin välillä Ahvenanmaan saarten linnoittamattomuudesta ja puolueettomuudesta (SopS 1/1922). Tämä sopimus muodostaa oikeudellisen perustan Ahvenanmaan demilitarisoinnille ja puolueettomuudelle. Neuvostoliitto ei ollut edustettuna, vaan Suomi teki Neuvostoliiton kanssa 11.10.1940 demilitarisointisopimuksen (SopS 24/1940), joka saatettiin uudelleen voimaan sodan jälkeen erillisellä sopimuksella (SopS 9/1948). Vuoden 1940 sopimus on edelleen voimassa Venäjän ja Suomen välillä. Siitä on mainittu muun muassa heinäkuussa 1992 allekirjoitetussa pöytäkirjassa, jossa luetellaan molempien valtioiden välillä voimassa olevat kahdenväliset sopimukset (SopS 102/1992).

Myös Ahvenanmaan demilitarisoitu ja neutralisoitu asema on osa kansainvälistä oikeutta. Ahvenanmaan demilitarisoinnilla ja neutralisoinnilla on katsottu olevan alueellinen, eurooppalainen tapaoikeudellinen asema. Koska sekä demilitarisointi että neutralisointi ovat osa voimassa olevaa tapaoikeutta, ne myös sitovat valtioita, jotka eivät ole sopimusten osapuolia. Suomi on sitoutunut noudattamaan täysin tätä asemaa.

*Ahvenanmaan esimerkki*

Ahvenanmaan väestö ja päättäjät ovat 1980-luvun alusta lähtien osoittaneet kasvavaa kiinnostusta demilitarisointia ja neutralisointia kohteen ja itsehallintoviranomaiset käyvät jatkuvaa vuoropuhelua näistä kysymyksistä valtakunnan kanssa. Ahvenanmaan puolelta pyritään vahvistamaan maakunnan asema subjektina, eli toimijana, joka voi käyttää puhevaltaa Ahvenanmaan asemaan liittyvissä kysymyksissä. Ahvenanmaan ratkaisu on esimerkki erityyppisiä elementtejä sisältävästä rauhanomaisesta riitojen ratkaisusta (itsehallinto, saariryhmän väestölle annetut takuut kulttuuriin ja kieleen liittyvistä oikeuksista sekä demilitarisointi ja neutralisointi). Ahvenanmaan esimerkki on kiinnostanut useita konfliktialueita vuosien mittaan.

Vuonna 1998 silloinen ulkoministeri Tarja Halonen asetti kontaktiryhmän ulkoasianministeriön ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen väliseksi yhteistyöelimeksi. Kontaktiryhmän tarkoituksena on kansainvälisissä yhteyksissä tapahtuvan Ahvenanmaan esimerkin käytön kehittäminen ja lisääminen sekä Ahvenanmaata koskevan tiedon ja yhteydenpidon lisääminen myös muulla tavoin. Tiedottaminen edistää osaltaan kuvaa Suomesta tärkeänä ja uskottavana toimijana konfliktien ratkaisemista koskevassa kansainvälisessä yhteistyössä.

*Ahvenanmaan osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön*

Maakuntapäivät ja maakunnan hallitus on lisännyt kontaktejaan pohjoismaisissa, eurooppalaisissa ja muissa kansainvälisissä yhteistyöorganisaatioissa. Ensisijaisesti Ahvenanmaa osallistuu aktiivisesti valtioiden väliseen yhteistyöhön aloilla, jotka kuuluvat Ahvenanmaan toimivaltaan. Kun kyse on sellaisista valtakunnan toimivaltaan kuuluvista aloista, joissa yhteistyö on kuitenkin Ahvenanmaalle tärkeää, on osallistuminen mahdollistettu tietyissä tapauksissa valtakunnan viranomaisen kanssa tehdyllä sopimuksella, joka koskee ahvenanmaalaisia edustajia kokouksissa, valmistelevissa työryhmissä ja vastaavissa elimissä. Maakunnan hallitus on osallistunut muun muassa Kansainvälisen merenkulkujärjestön (IMO) valmistelutyöhön ja kokouksiin.

Ahvenanmaan maakunnan hallitus on edustettuna muun muassa Euroopan unionin alueiden komiteassa, toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkostossa, Pohjoismaiden ministerineuvostossa ja sen alaisissa komiteoissa, ohjausryhmissä ja työryhmissä sekä Itämeren seitsemän suurimman saaren verkostossa B7. Ahvenanmaan maakunnan hallitus osallistuu lisäksi erittäin aktiivisesti tiettyihin EU-ohjelmiin, kuten Central Baltic Program, jonka valvonta- ja ohjauskomiteassa maakunta on edustettuna. Lisäksi maakunnan hallitus tekee laajaa bilateraalista yhteistyötä Ruotsin kanssa.

Parlamentaarisen yhteistyön osalta Ahvenanmaan maakuntapäivät on edustettuna useissa kansainvälisissä yhteistyöelimissä. Maakuntapäivät ovat Pohjoismaiden neuvoston ja Parlamentaarisen Itämerikonferenssin (BSPC) täysivaltainen jäsen ja Ahvenanmaan maakuntapäivien puhemies on yksi Euroopan alueparlamenttien puhemieskonferenssin (CALRE) 74 jäsenestä.

*Ahvenanmaa Euroopan unionissa*

Suomen liittymissopimukseen Euroopan unioniin liitettiin jäsenneuvotteluiden jälkeen Ahvenanmaan pöytäkirja nro 2. Pöytäkirjan, joka on myös osa EU:n primaarilainsäädäntöä, johdannossa viitataan Ahvenanmaan kansainväliseen oikeuteen perustuvaan erityisasemaan perusteena EU-oikeuden poikkeuksille Ahvenanmaan osalta. Poikkeukset määritetään tarkemmin pöytäkirjassa (laki (1540/1994; SopS 102/1994) ja asetus (1541/1994); asetus SopS 103/1994), joka on annettu Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä). Suomen liittymissopimukseen liitetyn Ahvenanmaan pöytäkirjan artiklan 1 mukaan Euroopan unionin määräykset eivät estä soveltamasta 1.1.1994 Ahvenanmaalla voimassa olleita säännöksiä rajoituksista, jotka syrjimättömällä tavalla, osin Ahvenanmaan kotiseutuoikeutta vailla olevien luonnollisten henkilöiden taikka oikeushenkiöiden oikeutta hankkia ja omistaa kiinteää omaisuutta Ahvenanmaalla ilman Ahvenanmaan toimivaltaisten viranomaisten lupaa, osin Ahvenanmaan kotiseutuoikeutta vailla olevien luonnollisten henkilöiden taikka oikeushenkilöiden sijoittautumisoikeutta ja oikeutta tarjota palveluja Ahvenanmaalla ilman Ahvenanmaan toimivaltaisten viranomaisten lupaa. Suomen tulee artiklan 3 mukaan varmistaa, että kaikkia jäsenvaltioiden luonnollisia ja oikeushenkilöitä kohdellaan samalla tavalla Ahvenanmaalla.

Kun Suomesta tuli Euroopan unionin jäsen ja Ahvenanmaan maakuntapäivät antoivat Ahvenanmaalla erikseen järjestetyn kansanäänestyksen jälkeen hyväksyntänsä unionin perussopimuksen soveltamiselle maakunnassa siinä laajuudessa kuin kysymykset kuuluvat itsehallintolain mukaan maakunnan toimivaltaan, se merkitsi samalla siirtymistä tietyiltä osin ylivaltiolliseen päätöksentekoon, kun muun muassa lainsäädäntövallan eräät osat siirtyivät EU-elimille.

* 1. Ahvenanmaan alue

Itsehallinto on alusta asti liittynyt alueellisesti rajoitettuun alueeseen. Ensimmäisessä itsehallintolaissa rajojen katsottiin kattavan silloisen Ahvenanmaan läänin. Ahvenanmaasta tuli oma lääninsä vuonna 1918, kun Ahvenanmaan kihlakunta erotettiin Turun ja Porin läänistä (SDK 48/1918). Itäraja on sama kuin aiempi läänin ja kihlakunnan raja.

Länsiraja määrättiin alun perin vuoden 1809 Haminan rauhansopimuksessa ja vuoden 1810 rajantarkistussopimuksessa, jossa määriteltiin valtakunnan raja Ahvenanmerellä. Jälkimmäistä muutettiin vuonna 1888, kun aselepolinjan raja tarkistettiin Ahvenanmerellä. Topografisen kuvauksen mukaan raja kulki keskeltä Märketin luotoa. Tarkempia tietoja ei yleisesti ollut rajanvedosta Märket-luodon halki. Märket-luodon länsiosassa on Venäjän vuonna 1885 pystyttämä majakka. Majakka siirtyi Suomen valtion haltuun vuonna 1917. Suomen ja Ruotsin välinen raja tarkistettiin ja rajaa muutettiin vuoden 1982 sopimuksella. Majakkaa ympäröivä alue määrättiin Suomelle ja vastaavan suuruinen alue Märketin itäosassa määrättiin Ruotsille. Rajantarkistus koski Ahvenanmaan maakunnan rajoja, minkä vuoksi vastaava muutos tehtiin itsehallintolakiin vuonna 1985.

Vuosien 1920 ja 1951 itsehallintolait eivät sisältäneet selvää määräystä maakunnan aluevesistä, mutta maakunnan alueeseen kuuluivat 4 meripeninkulman sisällä olevat aluevedet lukuun ottamatta Bogskärin ympäristöä, jossa rajana oli 3 meripeninkulmaa.

*Suomen talousvyöhyke*

YK:n merioikeusyleissopimuksesta neuvoteltiin 1970- ja 1980-luvuilla, ja se tuli voimaan 1994. Yleissopimus korvasi merialueita koskevaa yleissopimusta, jotka oli tehty 1950-luvun lopulla. Yleissopimuksessa sovittiin muun muassa täysin uudesta lainkäyttöalueesta, talousvyöhykkeestä. Tällä enintään 200 meripeninkulmaan ulottuvalla vyöhykkeellä rantavaltio ei nauti täysivaltaisuutta mutta sillä on yksinoikeus luonnonvarojen hyödyntämiseen sekä lainkäyttövalta merioikeusyleissopimuksessa määritellyillä aloilla.

Ulkoministeriö asetti 1993 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää talousvyöhykkeen tarpeellisuus Suomelle. Työ aloitettiin selvittämällä Suomen aluemeren laajennus. Selvityksen tuloksena Suomi laajensi aluevesirajansa pääsääntöisesti12 meripeninkulmaan vuonna 1995. Se merkitsi samalla maakunnan alueen suoraa laajentamista itsehallintolain tuella. Itsehallintolain tarkistuksen yhteydessä vuonna 1991 merioikeusyleissopimuksen määräykset aluemerestä huomioitiin siten, että mahdollisen lähitulevaisuudessa tehtävän laajennuksen katsottiin koskevan myös maakuntaa ilman itsehallintolain muutosta. Vuoden 1991 itsehallintolakiin lisättiin talousvyöhykettä koskien 2 pykälän 2 momenttiin määräys siltä varalta, että Suomi esittäisi talousvyöhykettä koskevia vaatimuksia. Edellä esitetystä poiketen laajennus edellyttää maakunnan osalta erityistä sopimusta asiasta valtakunnan kanssa. Nykyisen itsehallintolain yksityiskohtaisten perustelujen mukaan kyseessä oli uusi tilanne, jota säädellään useimmiten kansainvälisesti ja joka vaatii tarkemman kansallisen sääntelyn. Kyse voi olla kalastusosuuksien muuttamisesta tai uusien luonnonvarojen hyödyntämisestä. Perusteluissa mainitaan lisäksi, ettei itsehallintolaissa ole syytä tai mahdollista säännellä tarkasti sitä, miten tällainen valtakunnan alueherruuden (tai: toimivallan) laajeneminen koskee maakuntaa.

Talousvyöhykettä koskevan esityksen valmistelun aikana Ahvenanmaan maakunnan hallitus esitti toivomuksen, että itsehallinnon toimivalta laajennettaisiin koskemaan talousvyöhykettä niiden alueiden osalta, jotka rajoittuivat maakunnan alueeseen. Hallitus ilmoitti pääministeri Lipposen kirjeellä 18.1.2001, että se on valmis palaamaan myöhemmin asiaan, jos talousvyöhykkeen käytöstä saadut kokemukset antavat siihen aihetta. Talousvyöhyke perustettiin 1.2.2005, kun laki Suomen talousvyöhykkeestä (1058/2004) tuli voimaan.

*Neutralisoidun ja demilitarisoidun vyöhykkeen rajat*

Maantieteellisen alueen, joka on demilitarisoitu ja neutralisoitu, rajat on määritetty Ahvenanmaan sopimuksen 2 artiklassa koordinaattien avulla. Sopimuksen 4 artiklan mukaan ilmavoimat eivät saa tunkeutua alueelle tai oleskella siellä. Artiklan II kohdassa esitetty rajanveto poikkeaa jossain määrin alueesta, joka kuulu autonomiseen Ahvenanmaahan ja joka on määritetty itsehallintolaissa.

Työryhmä tutki vuonna 2006 Ahvenanmaata ympäröivän neutralisoidun ja demilitarisoidun alueen rajat (Oikeusministeriön rajatyöryhmän mietintö 2006:18. Ahvenanmaan demilitarisoinnin rajoja koskeva selvitys). Työryhmä ehdotti mietinnössään, että koordinaatit nykyaikaistettaisiin ja että demilitarisointirajan soveltamista tarkistettaisiin tässä yhteydessä siten, että raja yhtyy maakuntarajaan. Valtioneuvostossa tehdyn lisäselvityksen jälkeen valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta päätti, että Ahvenanmaan sopimuksen koordinaatit muunnettaisiin EUREF-FIN-koordinaattijärjestelmään. Ulkoministeriö ilmoitti allekirjoittajavaltioille ja muille Itämeren valtioille koordinaattien nykyaikaistamisesta 26.2.2013. Suomi ei saanut vastaväitteitä ilmoituksen johdosta.

*Puolustusvoimien virka-apu Ahvenanmaan viranomaisille*

Puolustusministeriö on laatinut yhdessä oikeusministeriön kanssa selvityksen puolustusvoimille säädettyjen, muiden viranomaisten tukemiseen liittyvien tehtävien toimeenpanosta Ahvenanmaalla (HARE PLM001:00/2014, 17.4.2015). Tarkoituksena oli selvittää, miten puolustusvoimat voivat osallistua puolustusvoimille säädettyihin virka-apu- ja muihin tehtäviin, jotka liittyvät muiden viranomaisten tukemiseen Ahvenanmaalla ottaen huomioon maakunnan erityisaseman demilitarisoituna ja neutralisoituna alueena. Selvityksen mukaan puolustusvoimat antavat virka-apua Ahvenanmaan alueella kahdesta viiteen kertaa vuodessa. Useimmiten maakunnan tai valtakunnan poliisiviranomainen tai rajavartiolaitos on pyytänyt puolustusvoimilta apua tehtävien suorittamiseen. Merivoimat ovat ensi sijassa vastanneet virka-aputehtävistä. Esimerkkejä maakunnassa suoritetuista virka-aputehtävistä ovat epäiltyjen ensimmäisen maailmansodan aikaisten sotilasräjähteiden tunnistaminen ja raivaaminen sekä öljyvahinkojen torjunta.

Selvityksen yhtenä johtopäätöksenä oli, että valtakunnan ja maakunnan käsitykset siitä, minkälaisissa viranomaistukitilanteissa ja missä määrin Ahvenanmaan erityisaseman takaavat kansainväliset sopimukset sallivat puolustusvoimien läsnäolon Ahvenanmaalla, poikkeavat toisistaan. Selvityksessä todetaan lisäksi, että lainvalmistelussa ei myöskään ole aina huomioitu Ahvenanmaan erityisasemaa ja sen viranomaisten toiminnalle asettamia vaatimuksia erityisesti silloin, kun on kyse puolustusvoimien viranomaistukitehtävistä.

* 1. Yhteiskunnan kehityssuuntauksia

*Globaalit ja Euroopan tason muutokset*

Nykyisen itsehallintolain runsaan 20 voimassaolovuoden aikana on tapahtunut suuria itsehallinnon kannalta merkityksellisiä yhteiskunnallisia muutoksia. ETA‐sopimus vuodelta 1994 ja Euroopan unioniin liittyminen vuonna 1995 ovat tuoneet mukanaan kolme merkittävää itsehallintolain muutosta, jotka tulivat välttämättömiksi kun Suomi, mukaan lukien Ahvenanmaa, liittyi osaksi eurooppalaista oikeusjärjestystä.

Kansainvälistä kehitystä on 2000‐luvulla leimannut kaksi Suomen ja Ahvenanmaan yhteiskuntakehityksen kannalta merkityksellistä suuntausta. Toisaalta on ollut kyse kasvavasta kansainvälisestä kilpailusta, niin globaalissa taloudessa kuin politiikassakin. Tämä on vaikuttanut Suomen omaan liikkumavaraan ja lisännyt maan taloudellista riippuvuutta globaalista ja eurooppalaisesta taloudesta. Myös poliittinen kilpailu on lisääntynyt Euroopassa, lähinnä johtuen Venäjän aktiivisemmasta suurvaltapolitiikasta, joka viime aikoina on johtanut Ukrainaa koskevan voimakkaan vastakkainasettelun syntymiseen Venäjän ja EU:n välillä. Kriisi on heijastunut lisääntyneinä jännitteinä myös Itämeren alueella. Normaali vuorovaikutus Venäjän kanssa on vähentynyt niin eurooppalaisissa yhteyksissä kuin myös Itämeren alueella Venäjän politiikan ja EU:n Venäjää vastaan asettamien pakotteiden johdosta.

Toisaalta globaali kilpailu ja toisaalta suurvaltapolitiikka ovat lisänneet Suomen taloudellista ja poliittista haavoittuvuutta. Suomen on ollut vaikeaa tasapainottaa julkista taloutta samalla kuin vienti on entisestään kärsinyt Ukrainan kriisistä ja Venäjän talouden vaikeuksista. Turvallisuuspoliittiset jännitteet luovat myös osaltaan paineita Suomen puolustuspoliittisen kyvyn ja uskottavuuden suhteen. Itämeren alueen kasvavalla strategisella merkityksellä on vaikutuksia myös Ahvenanmaalla, siitä huolimatta että maakunnan demilitarisointi ei millään lailla ole uhattuna.

Toinen suuri trendi on eurooppalaisen integraation syveneminen, erityisesti talous‐ ja rahapoliittisen vallan osalta. Talouskriisin seurauksena EU:n mahdollisuudet valvoa jäsenvaltioiden finanssipolitiikkaa ja ohjata makrotaloudellista kehitystä kasvoivat entisestään. Euroalueen poliittinen merkitys on kasvanut ja alueen erillinen asema suhteessa muuhun unioniin on korostunut. Tämä kehitys on syventänyt jakolinjaa Suomen ja muiden valuuttaunionin ulkopuolella olevien pohjoismaisten EU‐jäsenten välillä. Edellä kuvattu kehitys on myös johtanut siihen, että EU:lle on hahmoteltu hyvin erilaisia tulevaisuuden näkymiä, aina unionin pirstoutumisesta, joka voisi tulla ajankohtaiseksi jos Iso‐Britannia eroaa, unionin liittovaltiokehitykseen. Suomen kohdalla EU:n kehitys on merkinnyt kotimaisen EU‐mielipiteen kahtiajakoa ja suurempaa vastuuta pohjoismaisen talous‐ ja sosiaalimallin puolustamisesta, koska Ruotsi ja Tanska eivät ole euroalueen jäseniä. Eurooppalaisen oikeusjärjestykseen liittyminen on tuonut mukanaan kokonaan uuden ja laajan säännöstön.

Myös liittyminen Euroopan neuvostoon on Euroopan ihmisoikeussopimuksen myötä tuonut suuria muutoksia perusoikeuksien soveltamiseen. Hallintoon ja poliitikkoihin kohdistuvat vaatimukset ovat kasvaneet valtavasti – lainsäädännön määrä on kasvanut ja asettaa suuria vaatimuksia tiedoille niin kansallisesta lainsäädännöstä kuin myös eurooppaoikeudesta.

*Kansalliset muutokset*

Myös kansallisella tasolla on tapahtunut paljon. Valtion ja kuntien hallinnossa on tapahtunut ja tapahtuu parhaillaan suuria muutoksia. Vanha lääninhallinto on korvattu muilla rakenteilla aluehallinnon tasolla ja joissakin tapauksissa aluehallinto on korvattu yhä suuremmilla yksiköillä tai valtakunnallisella valtionhallinnolla. Myös kuntien hallintoa leimaavat yhdistymiset yhä suuremmiksi kunniksi. Koko julkisen sektorin rooli ja työskentelytapa ovat muuttuneet. Suuria osia niistä tehtävistä, jotka ennen olivat valtiollisia tai kunnallisia hoidetaan nykyään julkisessa tai yksityisessä omistuksessa olevien liikelaitosten tai yhtiöiden toimesta. Julkisilla instituutioilla ja yksiköillä on tulosvastuuta ja suuri osa julkisista palveluista on maksullisia.

*Liittyminen Euroopan unioniin ja Ahvenanmaa*

Maakuntapäivien Suomen liittymissopimuksen hyväksyntä merkitsi Ahvenanmaalle useiden itsehallintolain mukaan maakunnan toimivallan aloilla päätöksentekoon kuuluvien asioiden päätösvallan siirtymistä eurooppalaisten elinten päätösvaltaan.

Maakunnan osallistuminen ja vaikutus EU-asioiden kansalliseen valmisteluun on kehittynyt vuosien mittaan. Suomen EU-jäsenyys on merkinnyt suurta työtaakkaa myös Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle. Se on kuitenkin merkinnyt ennen muuta sitä, että asiat maakunnan toimivaltaan kuuluvilla oikeudenaloilla valmistellaan valtakunnan viranomaisten kautta. Maakunnan hallitus ei useinkaan saa kansallisesti laadittuja kirjallisia asiakirjoja riittävän hyvissä ajoin, koska niitä ei käännetä automaattisesti ruotsiksi. EU-jäsenyys on korostanut maakunnan ja valtioneuvoston jatkuvan yhteistoiminnan merkitystä EU-asioiden valmistelua koskevissa kysymyksissä ja sitä seuraavassa EU-säädösten toimeenpanossa. Jäsenyyteen demokraattisesti vaikuttamisen osalta todetaan, että maakunnalla ei ole edustajaa EU:n päättävissä elimissä niillä aloilla, joilla maakunnalla on oma toimivalta.

*Ahvenanmaan väestö*

Ahvenanmaan väestö on kasvanut hitaasti, mutta tasaisesti pitkällä aikavälillä tarkasteltuna. Ahvenanmaalle on muutettu 1980-luvun puolivälistä alkaen selvästi enemmän Ruotsista ja muista Pohjoismaista kuin Suomesta. Viime vuosikymmen aikana muutto Pohjoismaiden ulkopuolisista maista on lisäksi kasvanut. Tulomuutto on erittäin tärkeää Ahvenanmaan yhteiskuntakehitykselle, koska se muun muassa vaikuttaa myönteisesti ikärakenteeseen väestön kasvaessa nuorissa ikäryhmissä. Kasvanut tulomuutto Pohjoismaiden ulkopuolisista maista on johtanut siihen, että Ahvenanmaalla on säädetty uusi kotouttamislaki, ryhdytty tukitoimiin ruotsin opettamiseksi muuttajille ja järjestetty erikoiskursseja muuttajien perehdyttämiseksi Ahvenanmaan yhteiskuntaan. Tilastotietojen mukaan muuttajien, joiden äidinkieli on muu kuin ruotsi tai suomi, työllisyysaste on korkea (66,4 prosenttia vuonna 2014).

Vuoden 2016 lopussa asukkaista, joiden kotikunta on Ahvenanmaalla, 26 122 oli Suomen kansalaisia maakunnan yhteensä 29 214 asukkaasta eli 89,4 prosenttia Ahvenanmaan väestöstä. Asukkaista, jotka eivät ole Suomen kansalaisia, 1 334 on Ruotsin kansalaisia ja 59 jonkin muun Pohjoismaan kansalaisia. Yhteensä lähes 9 prosenttia koko saaren väestöstä on EU-kansalaisia, mutta ei Suomen kansalaisia. Asukkaista 23 915 henkilöllä oli kotiseutuoikeus. Samana vuonna käsiteltiin 207 kotiseutuoikeushakemusta. Vain kaksi hakemusta hylättiin. Kotiseutuoikeutta vailla olevien asukkaiden määrä nousi 5 325 henkeen. Asukkaiden, jotka ovat asuneet vakinaisesti Ahvenanmaalla yli viisi vuotta hakematta Suomen kansalaisuutta, osuus on suhteellisen suuri. Vuodesta 2003 alkaen on ollut mahdollista säilyttää toisen maan kansalaisuus Suomen kansalaisuuden rinnalla. Jotkin maat eivät kuitenkaan hyväksy kaksoiskansalaisuutta, joten osan kotipaikkaoikeuden hakijoista on täytynyt samalla luopua aiemmasta kansalaisuudestaan.

*Kieli*

Ahvenanmaan tilasto- ja tutkimustoimisto (ÅSUB) on eräissä raporteissa vuosilta 2008 ja 2009 esittänyt maakunnassa tehtyjen kielitutkimusten tulokset. Tutkimukset ovat käsitelleet muun muassa kielitaitoa maakunnassa, palvelujen saamista kielillä elinkeinoelämässä ja viranomaisyhteyksissä sekä suomen kielen tarvetta työelämässä. Raporteista selviää, että noin kaksi kolmasosaa Ahvenanmaan nykyisestä aikuisväestöstä omaa suomen kielen taitoja jossakin muodossa. Verrattuna vastaaviin tutkimuksiin 1950-luvulla suomea kielen taitoja omaavien lukumäärä on kasvanut voimakkaasti. Suomen kielen taitojen kasvu selittyy ensi sijassa suomenruotsalaisten laajalla muutolla Ahvenanmaalle.

Tulomuutto Ahvenanmaalle on merkittävää suhteessa väestömäärään. Ahvenanmaan asukkaat puhuvat laskelmien mukaan yhteensä 55:ttä eri kieltä. Suurimmat kieliryhmät, joiden äidinkieli on muu kuin ruotsi, ovat suomi, latvia, romania ja viro. Suomea äidinkielenään puhuu 4,7 prosentin (31.12.2016) vähemmistö. Tulomuuttajat eivät tunne erityistä tyytymättömyyttä Ahvenanmaan kieliolosuhteisiin. Maakuntaan muuttavat haluavat tavallisesti oppia ruotsia. Tutkimusten mukaan joka neljäs Ahvenanmaan asukas kokee viranomaisten kyvyn palvella heitä ruotsiksi puutteelliseksi. Kyky on huonoin valtion viranomaisilla, joilla ei ole maakunnassa työskenteleviä virkamiehiä. Noin 14 prosenttia tutkimukseen osallistuneista ilmoittaa kokeneensa kieliongelmia sellaisissa terveydenhuollon ja sairaanhoidon palveluissa, jotka maakunnan viranomaiset ostavat Ahvenanmaan ulkopuolelta.

Vuosikurssi, jolla suomen kieltä tarjotaan vapaaehtoisena toisena kielenä, voi vaihdella kunnittain. Ala-asteella oppilailla on oltava mahdollisuus opiskella vapaaehtoisesti joko suomea, saksaa tai ranskaa. Suomea voi opiskella valinnaisena kielenä vähintään viidenneltä luokalta alkaen. Vuonna 1986 Ahvenanmaan lukiossa otettiin käyttöön uusi opetussuunnitelma, jonka mukaisesti perustettiin ylioppilastutkintolinja ja lukiolinja. Lukiolinjalla suomi oli valinnainen kieli. Vuonna 1995 tehtiin rakennekokeilu ylioppilastutkinnon valinnaisuuden lisäämiseksi, jolloin tutkinnon saattoi suorittaa kirjoittamatta suomea. Suomea 9. vuosikurssilla opiskelevien osuus on vähentynyt 77,1 prosentista vuonna 2000 aina 53,0 prosenttiin vuonna 2014. Keväällä 2017 kaksi opiskelijaa kirjoitti suomen A-kielenä ja 10 B-kielenä Ålands lyceum -lukion yhteensä 137 opiskelijasta.

Kieli tuottaa ongelmia myös yksityisellä sektorilla kaupan alalla tuotteiden ja palveluiden oston yhteydessä esimerkiksi käyttöohjeiden ja tuotetietojen osalta. Koska Ahvenanmaa on osa Suomen valtiota, se kuuluu Suomen kauppa-alueeseen. Suurin osa Ahvenanmaalle toimitetuista tuotteista ja palveluista tulee suomalaisilta tuottajilta tai suomalaisten yritysten ja maahantuojien välityksellä. Heillä on vaikeuksia tuottaa täysipainoista asiakas- ja tuotepalvelua ruotsiksi. Kieliongelmia ilmenee myös kolmannella sektorilla. Yhdistyselämä on vahvasti paikallista, mutta ahvenanmaalaisilla yhdistyksillä on usein suomenkielisiä sisar- ja katto-organisaatioita, jotka tuottavat niille erilaisia palveluja. Ruotsinkielisen palvelun puutteiden takia osa yhdistyksistä on esimerkiksi urheilutoiminnassa solminut yhteyden ruotsalaisiin sisar- tai katto-organisaatioihin. Esimerkiksi koulutusta tai kilpailusäännöt on tarvittu ruotsiksi. Ahvenanmaalaiset urheiluseurat ovat saaneet 1990-luvun puolivälistä alkaen osallistua tiettyjen lajien kilpailuihin Ruotsissa samoilla perusteilla kuin ruotsalaiset seurat.

*Koulutus Ahvenanmaalla*

Peruskoulun jälkeen lukiossa jatkavien osuus on kasvanut voimakkaasti 1990-luvulta lähtien. Se on puolestaan johtanut siihen, että yhä useampi nuori jatkaa opintoja Ahvenanmaan ulkopuolella lukion jälkeen. Miltei 1 200 opiskelijaa eli 82 prosenttia Ahvenanmaan ulkopuolella opiskelevista jatkoi opintoja korkeakoulussa tai ammattikorkeakoulussa. Heistä 53 prosenttia opiskeli Ruotsissa ja 25 prosenttia Suomessa vuonna 2016. Valtakunnassa opintoja jatkavien määrä on pysynyt kauan suhteellisen muuttumattomalla tasolla absoluuttisina numeroina tarkasteltuna. Viiden viime vuoden aikana koulutukseen valtakunnassa hakeutuvien nuorten määrä on kasvanut merkittävästi.

Yhtenä seurauksena siitä, että niin moni päättää opiskella Ruotsissa, on Ruotsissa koulutuksen saaneiden suuri osuus Ahvenanmaan työvoimasta. Esimerkiksi suurin osa peruskoulun opettajista maakunnassa on saanut koulutuksensa Ruotsissa.

*Työmarkkinat ja elinkeinoelämä Ahvenanmaalla*

Ahvenanmaan työmarkkinat ja elinkeinoelämä poikkeavat merkittävästi muusta valtakunnasta. Ahvenanmaan työmarkkinoille on pitkän aikavälin tarkastelussa tyypillistä alhainen työttömyys verrattuna valtakuntaan sekä työvoimapula. Työttömyys kasvoi kuitenkin vuoden 2002 puolivälistä vuoteen 2014, jolloin se oli 4 prosenttia. Sen jälkeen työttömyysaste on laskenut 3,7 prosenttiin vuonna 2016 ja 3,8 prosenttiin vuoden 2017 ensimmäisenä vuosineljänneksenä.

Ahvenanmaan BKT on kasvanut heikosti vuodesta 2000 lähtien. Vuoden 2008 rahoituskriisin jälkeen kasvu on ollut keskimäärin muun Suomen kasvua hieman alhaisempaa, mutta tuoreiden ennusteiden mukaan sen odotetaan elpyvän hieman. Ahvenanmaan tilasto- ja tutkimustoimiston (ÅSUBin) ennusteen mukaan kasvun odotetaan olevan noin 2 prosenttia vuosina 2017 ja 2018. Väestömäärä on sitä vastoin kasvanut tulomuuton ansiosta hyvin, ja kasvu ylittää selvästi Suomen kokonaistason. Vuonna 2016 Ahvenanmaan osuus Suomen väestöstä oli noussut 0,53 prosenttiin.

Meriliikenteen toimintaedellytyksillä on suuri merkitys Ahvenanmaan taloudelle. Kilpailu matkustajalaivaliikenteessä on kasvanut 2000-luvulla. Ahvenanmaan kuivalastialuskannasta on viime aikoina myyty suuri osa, kun taas säiliöaluskanta kasvaa. EU:n rikkidirektiivin vaikutus meriliikenteen kasvuun ei ole ollut niin kielteinen kuin pelättiin, mikä perustuu odotettua alhaisempiin bunkkeriöljyn hintoihin. Ahvenanmaan meriliikenne ja muu yksityinen elinkeinotoiminta on erittäin vahvasti riippuvainen myös muista ulkoisista tekijöistä, kuten Ruotsin kruunun vaihtokurssin muutoksista.

Suurin vaikutus on kuitenkin Suomen markkinoilla ja institutionaalisilla perusedellytyksillä, kuten Suomen verotusjärjestelmällä ja palkkatasoilla. Suomen talouden muutokset vaikuttavat Ahvenanmaan vientiin, koska kaksi kolmasosaa tavaranviennistä ja runsas puolet palveluviennistä suuntautuu Suomeen.

*Ympäristö*

Ahvenanmaan sijainti Itämerellä, erityinen saaristoympäristö haja-asutusalueineen, pienimuotoinen maanviljely, meriliikenne ja pienyritysvaltainen elinkeinoelämä johtavat täysin toisenlaisiin ympäristökysymyksiin kuin taajaan asutuissa yhteisöissä, joissa on suurempia teollisuuslaitoksia. Toisaalta ne asettavat erityishaasteita esimerkiksi meri- ja maaliikenteen päästöjen osalta ja toisaalta mahdollistavat innovatiiviset ratkaisut ja uudet keinot. Itämeren tila on ratkaisevan tärkeä väestön selviytymiselle.

*Kunnallishallinnon uudistus Ahvenanmaalla*

Kuntajako ja kunnallishallinto kuuluvat maakunnan toimivaltaan. Valtakunnan ja maakunnan välisen toimivallan jaon seurauksena valtakunnassa toteutetut tai toteutettavat valtion, maakuntien ja kuntien hallinnon rakenteelliset muutokset eivät ole koskeneet Ahvenanmaan itsehallinnon alaisia alueita. Maakunnassa on 16 kuntaa, joista pienimmissä, Sottungan saaristokunnassa, on 96 asukasta. Maarianhaminan kunnassa puolestaan on 11 565 asukasta (31.12.2016). Kuntarakenne ja asukkaiden jakautuminen kuntien välillä edellyttää mukautettuja ratkaisuja esimerkiksi julkisten palvelujen ja infrastruktuurin osalta. Julkiset tehtävät jakautuvat kuntien ja maakunnan välillä eri tavalla kuin valtakunnassa. Ahvenanmaalla maakunnan viranomaiset vastaavat kuntien sijasta esimerkiksi terveydenhuollosta ja sairaanhoidosta sekä lukioasteen koulutuksesta ja korkeakoulutuksesta Ahvenanmaalla.

Hyvinvointipalveluista huolehtiminen asettaa julkiselle sektorille huomattavia haasteita tulevaisuudessa Ahvenanmaalla. Väestö vanhenee ja lapsia syntyy entistä vähemmän. Sairaanhoidon ja erityyppisten vanhustenhuoltopalvelujen tarpeen odotetaan kasvavan. Kokonaishuoltosuhteen lasketaan nousevan maakunnassa nykyisestä 74:stä 83:een 10 vuodessa ja 91:een 20 vuodessa. Muutos on Ahvenanmaalla nopeampi kuin keskimäärin Pohjoismaissa. Se tarkoittaa sitä, että jokainen työikäinen elättää itsensä lisäksi lähes kokonaan toisen henkilön 20 vuoden kuluttua. Huoltosuhde on saaristokunnissa suurempi kuin Manner-Ahvenanmaalla.

* 1. Kansainvälinen vertailu

Ahvenanmaan maakunnan asema autonomisena alueena, jolla on oma lainsäädäntövalta, vastaa muualla käytössä olevia vastaavia autonomiajärjestelmiä. Ahvenanmaa poikkeaa muista autonomioista tai itsehallintoalueista siten, että sen erityisasema perustuu kansainvälisen oikeuden mukaiseen tapaoikeuteen ja että maakuntapäivien lainsäädäntövalta on yksiomainen, ei delegoitu. Maailmassa on käytössä yhteensä 60–70 erilaista autonomiajärjestelmää. Niiden suhde vaihtelee siihen valtioon, joko yhtenäisvaltioon tai liittovaltioon, jonka yhteydessä edistyksellinen itsehallinnon muoto toimii. Myös Euroopassa on useita samankaltaisia itsehallintoalueita, joista tässä yhteydessä huomioidaan Färsaaret ja Grönlanti Tanskassa, Etelä-Tiroli Italiassa (autonominen provinssi yhteensä viidestä perustuslain pykälässä 116 mainitusta autonomisesta alueesta viime aikoina liittovaltion suuntaan kehittyneen valtiosäännön nojalla), Skotlanti ja Pohjois-Irlanti Yhdistyneessä kuningaskunnassa (tässä ei huomioida Walesia), sekä joitakin autonomisia alueita Espanjassa (yhteensä 17 autonomisesta alueesta ja 2 autonomisesta kunnasta, jotka ovat järjestäytyneet sellaisina). Näistä Etelä-Tiroli (saksa ja italia), Baskimaa (baskin kieli ja espanja) ja Katalonia (katalaani ja espanja) ovat virallisesti kaksikielisiä, Färsaaret ja Grönlanti ovat käytännössä kaksikielisiä paikallisen kielen ollessa etusijalla ja Skotlanti ja Pohjois-Irlanti ovat yksikielisiä (englanti). Pohjois-Irlantia leimasi aiemmin periaatteessa uskonnollinen konflikti protestanttien (unionisteja, jotka toivoivat Pohjois-Irlannin jäävän osaksi Yhdistynyttä kuningaskuntaa) ja katolilaisten (republikaaneja, jotka puolsivat yhdistymistä Irlantiin) välillä.

Mainitut itsehallintoalueet on eri tavoin kytketty vertailumaiden valtiosääntöihin. Italian ja Espanjan perustuslait sisältävät samantyyppisiä oikeusdogmaattisia määräyksiä autonomioista kuin Ahvenanmaata koskevat määräykset Suomen perustuslaissa. Tanskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan valtiosäännöistä taas puuttuvat autonomioiden perustana olevat oikeusdogmaattiset määräykset. Yhdistyneen kuningaskunnan osalta tähän on syynä se, että koko valtiolla ei ole kirjoitettua perustuslakia. Mainituista perustuslaista vain Espanjan perustuslain 2 pykälässä on ilmaistu oikeus autonomiaan (tai itsehallintoon). Tanskan tapauksessa sekä Färsaaret että Grönlanti mainitaan äänestysalueina perustuslain 28 pykälässä, minkä mukaisesti molemmilta alueilta valitaan kaksi edustajaa kansankäräjille, ja perustuslain 86 pykälässä käsitellään äänioikeusiän määrittämistä lailla tai lain nojalla näillä kahdella alueella, mutta itsehallintoalueiden olemassaolo ei perustu perustuslain määräykseen, vaan tavalliseen kansankäräjien säätämään lakiin. Tanskassa itsehallintoalueilla on tietty konstitutionaalinen suoja asianmukaisten itsehallintosäädösten johdannoissa, mikä viittaa siihen, että itsehallintosäädökset on laadittu Tanskan hallituksen ja kyseisten itsehallintoalueiden hallitusten välisten sopimusten perusteella.

Yhdistyneessä kuningaskunnassa konstitutionaalinen suoja perustuu osaksi niin sanottuihin konstitutionaalisiin sopimuksiin (erityisesti ns. Sewel-sopimukseen suhteessa Skotlantiin; katso jäljempänä). Lisäksi vuonna 2016 Scotland Act -lakiin lisätyllä pykälällä 63A vahvistettiin, että Skotlannin parlamentti ja Skotlannin hallitus ovat pysyvä osa Yhdistyneen kuningaskunnan konstitutionaalista rakennetta ja ettei niitä voi erottaa muutoin kuin Skotlannin väestön kansanäänestyksessä antaman äänienemmistön perusteella. Pohjois-Irlannilla on sopimusoikeudellinen suoja, joka perustuu ns. Pitkänperjantain sopimukseen Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin tasavallan välillä. Sopimus astui voimaan vuonna 1999. Myös Italiassa Etelä-Tirolin autonomialla on sopimusoikeudellinen suoja, joka perustuu Italian ja Itävallan vuonna 1946 solmimaan Gasperi–Gruber-sopimukseen.

Alueen autonomian kehitys entistä laajemman itsehallinnon suuntaan näyttää tapahtuvan ilman suurempia ristiriitoja, lukuun ottamatta tapauksia, joissa autonominen alue vaatii itsenäisen valtion asemaa (kuten Katalonia Espanjassa ja myös Skotlanti Yhtyneessä kuningaskunnassa) ilman esimerkiksi kolonialismin kaltaisia vahvoja perusteita (jotka ovat olemassa Grönlannin kohdalla). Tanska on vuosina 2005 ja 2009 mahdollistanut lainsäädäntövallan laajan siirron sekä Färsaarille että Grönlannille näiden alueiden omilla päätöksillä. Italiassa on saavutettu vuonna 2014 yksimielisyys Etelä-Tirolin talousjärjestelmästä. Yhdistynyt kuningaskunta on puolestaan laajentanut niin myöhään kuin vuonna 2016 Skotlannin itsehallintoa itsenäisyydestä järjestetyn neuvoa-antavan kansanäänestyksen jälkeen, jossa itsenäisyys ei saanut enemmistön tukea. Grönlannin oikeus itsenäisyyteen on lisäksi hyväksytty (katso jäljempänä).

*Toimivallanjako*

Toimivalta voi jakautua valtion keskitetyn tason ja alemman tason välillä kahdella vaihtoehtoisella päätavalla eli joko liittovaltiossa tyypillisesti sovelletulla tavalla tai tyypillisellä autonomiajärjestelmällä. Klassisessa liittovaltion toimivallanjaossa liittovaltiolla on enumeroidut lainsäädäntövallat ja osavaltioilla on residuaaliset toimivallat eli ne säilyttävät alkuperäisestä sisäisestä suvereniteetistaan sen osan, jota ei siirretä liittovaltiolle. Osavaltiot ovat samalla institutionaalisesti edustettuina liittovaltion kamarissa tai senaatissa, jossa osavaltiot osallistuvat liittovaltion lainsäädäntövaltojen käyttämiseen yhdessä suoraan valitun kansanedustuslaitoksen kanssa, jossa on edustajia koko liittovaltiosta. Liittovaltioille on lisäksi tunnusomaista, että liittovaltion lainsäädäntö syrjäyttää osavaltioiden lainsäädännön, jos ne ovat ristiriidassa keskenään eli liittovaltion lainsäädäntö on ensisijainen. Toisessa toimivallanjaon päävaihtoehdossa residuaaliset lainsäädäntövallat säilyvät valtion lainsäätäjällä sen jälkeen, kun enumeroidut toimivallat on delegoitu autonomiselle alueelle. Autonominen alue ei samalla ole institutionaalisesti edustettuna missään ylemmässä kamarissa tai vastaavassa, vaan äänioikeutetut osallistuvat autonomisella alueella kansallisiin vaaleihin samoilla perusteilla kuin äänioikeutetut maan muissa osissa. Näiden kahden päävaihtoehdon lisäksi on useita sekamuotoja, kuten Ahvenanmaan maakunta, jossa toimivallanjako on järjestetty siten, että sekä valtiopäivillä että maakuntapäivillä on enumeroidut lainsäädäntövallat itsehallintolain 18 pykälän ja 27 pykälän nojalla.

Färsaarten tilanne vastasi vuoteen 2005 asti Färsaarten itsehallinnosta vuonna 1948 annetun lain mukaan toimivallanjakoa tyypillisessä autonomiassa. Kansankäräjillä oli residuaaliset toimivallat ja Färsaarten kansanedustuslaitoksella Løgtingilla enumeroidut toimivallat. Laki färsaarelaisille viranomaisille siirretyistä aiheista ja aihepiireistä (jäljempänä toimivallan siirtolaki) vuodelta 2005 muuttaa itsehallintolakia siten, että se jakaa valtakunnan lainsäädäntövallat kolmeen aiheiden ja aihepiirien kategoriaan, nimittäin ei-siirrettäviin, sellaisiin, jotka voidaan siirtää Tanskan ja Färsaarten välisten neuvotteluiden tuloksena sekä sellaisiin, jotka voidaan siirtää ilman neuvotteluja. Toimivallan siirtolain 1 pykälän 2 momentissa määritellään, mitä aiheita ja aihepiirejä ei voi siirtää valtakunnasta Färsaarten lainsäädäntövaltaan. Näitä ovat valtiosääntö, kansalaisuus, korkein oikeus ja ulkomaan-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikka sekä valuutta- ja rahapolitiikka. Tämä enumeraatio muodostaa ytimen Tanskan kansankäräjien lainsäädäntövallassa Färsaarilla. Myös Färsaarilla on enumeroidut toimivallat, joten käytössä on oikeastaan vastaava kaksoisenumeraatio kuin Suomen valtiopäivien ja Ahvenanmaan maakuntapäivien kohdalla. Vuoden 2005 toimivallan siirtolain mukainen toimivallanjakojärjestelmä luo kuitenkin menettelyn, jossa Färsaarten lainsäätäjä voi siirtää toimivallat valtakunnalta omalla lainsäädäntöpäätöksellään. Sen johdosta Färsaarten lainsäädäntövallan eri osat sijoittuvat useampaan eri ajankohtina hyväksyttyyn Färsaarten lakiin tavalla, joka vaikuttaa hajanaiselta ja sekavalta, mutta joka periaatteessa muodostaa Färsaarten lainsäädäntövaltojen enumeraation Färsaarilla. Huolimatta laajoista siirtomahdollisuuksista ja useiden lainsäädäntövaltojen siirtämisestä Tanskan kansankäräjiltä Färsaarten kansanedustuslaitokselle Løgtingetille, kansankäräjillä on säilynyt Färsaaria koskevia toimivaltoja. Ne ovat kuitenkin siirrettävissä ja osa niistä on yhteisiä.

Vuonna 2009 Grönlannin itsehallinnosta annetun lain, lov om Grønlands Selvstyre, liitteen luettelossa nro 1 mainittujen toimivalta-alueiden osalta voidaan todeta, että Grönlannin itsehallinto voi 3 pykälän mukaan määrätä itse lueteltujen toimivalta-alueiden itsehallintoon siirtymisen ajankohdan. Luettelo nro 2 sisältää toimivalta-alueet, jotka siirtyvät Grönlannin itsehallinnolle vasta valtakunnan viranomaisten kanssa käytyjen neuvottelujen jälkeen. Ensimmäinen toimivaltojen ryhmä on suppeampi kuin Färsaarten osalta, mutta toinen ryhmä on laajempi. Toimivallat, jotka eivät siirry Grönlannin itsehallintoviranomaisille, kuuluvat valtakunnan viranomaisille residuaalisina toimivaltoina, mikä vastaa tyypillistä autonomiaa. Vaikka siirtomahdollisuus on erittäin laaja ja vaikka Tanskan kansankäräjiltä on siirretty laajoja toimivaltoja Grönlannin itsehallinnolle, kansankäräjillä on edelleen suhteellisen paljon toimivaltoja, jotka voitaisiin siirtää Grönlannin itsehallinnolle.

Färsaariin verrattuna erityistä on se, että Grönlannin vuoden 2009 itsehallintolaki ei sisällä luetteloa ei-siirrettävistä toimivalloista. Tämä mahdollistaa kaikkien toimivaltojen siirtämisen Grönlannille itsenäisyyden saavuttamista ajatellen (katso jäljempänä). Toimivallanjako on siten järjestetty eri tavalla Grönlannissa ja Färsaarilla: Tanskan kansankäräjien residuaalisia toimivaltoja Grönlannissa vastaavat enumeroidut toimivallat Färsaarilla. Samoin kuin Färsaarilla Grönlannin lainsäädäntövallan eri osat sijoittuvat useampaan eri ajankohtina hyväksyttyyn Grönlannin lakiin tavalla, joka vaikuttaa hajanaiselta ja sekavalta, mutta joka yhdessä muodostaa enumeraation Grönlannin osalta. Grönlannin toimivallanjako vastaa paremmin autonomian ”ideaalityyppiä”: valtiolla säilyvät residuaaliset toimivallat, kun taas autonomisella alueella ovat enumeroidut toimivallat. Vaikka kahden tanskalaisen autonomian lainsäädäntövaltojen rakenteet poikkeavat toisistaan, tanskalaisen järjestelmän joustavuus, joka mahdollistaa toimivaltojen siirron itsehallintoalueen lainsäätäjän päätöksellä kansalliselta lainsäätäjältä autonomialle, on erittäin omintakeinen tapa käyttää suvereniteetin keskeistä tunnusmerkkiä eli lainsäädäntövaltaa.

Skotlannin osalta lähtökohtana on vuonna 1998 annettu Scotland Act -laki (viimeksi vuonna 2016 järjestelyn vahvistamiseksi tehtyine muutoksineen ja lisäyksineen), jonka mukaan Skotlannin parlamentin lainsäädäntövallat eivät vaikuta Yhtyneen kuningaskunnan parlamentin valtaan laatia lakeja Skotlannille. Skotlannin itsehallintolain liitteessä 5 on periaatteessa lueteltu kansallisen parlamentin lainsäädäntövallat ja jätetty residuaaliset toimivallat Skotlannin parlamentille liittovaltioiden toimivallanjakoa muistuttavalla tavalla, mistä huolimatta kansallinen parlamentti on säilyttänyt itsellään residuaalisen vallan syrjäyttää viime kädessä Skotlannin parlamentin laatima laki. Tällaisessa tilanteessa sovellettaisiin periaatetta Yhtyneen kuningaskunnan parlamentin suvereniteetista: Skotlannin parlamentti ei voi estää kansallista parlamenttia säätämästä kansallista lakia, joka on voimassa kaikkialla Yhtyneessä kuningaskunnassa. Yhtyneen kuningaskunnan parlamentti voi lisäksi muuttaa Skotlannin itsehallintolakia tai jopa kumota sen. Kumoamisen ehtona on kuitenkin, että Skotlannin parlamentti ja Skotlannin hallitus voidaan lakkauttaa vain, jos Skotlannin väestön enemmistö sen hyväksyy kansanäänestyksessä. Yhtyneen kuningaskunnan lainsäädännöllinen suvereniteetti merkitsee sitä, etteivät Skotlannin parlamentin lainsäädäntövallat ole täysin yksinomaisia. Yhtyneen kuningaskunnan valtiosäännön puitteissa on kuitenkin laadittu poliittinen ja konstitutionaalinen sopimus, ns. Sewel-sopimus, joka lisättiin vuonna 2016 Scotland Act -lakiin pykälänä 28(8). Sopimuksen mukaan Yhtyneen kuningaskunnan parlamentti ei normaalisti säädä lakeja Skotlantiin kuuluvilla alueilla, ellei Skotlannin parlamentti sitä hyväksy.

Skotlannin itsehallintolain mukaan liitteissä 4 ja 5 enumeroidut kansalliset lainsäädäntövallat voidaan siirtää Order in Council -asetuksella Skotlannin parlamentille ja päinvastoin yksinkertaistetussa järjestyksessä muuttamatta itsehallintolakia. Menettely edellyttää kansallisen parlamentin molempien kamarien ja Skotlannin parlamentin hyväksyntää. Menettelyä on käytetty melko usein, mutta vain kansallisten lainsäädäntövaltojen siirtämiseen Skotlannin parlamentille. Esimerkkinä tällaisesta siirrosta voidaan mainita toimivalta säätää laki Skotlannin neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä, joka järjestettiin Skotlannin itsenäisyydestä vuonna 2014.

Pohjois-Irlannin asema perustuu Pitkänperjantain sopimukseen Yhtyneen kuningaskunnan ja Irlannin välillä. Sen lähtökohtana on se, että Pohjois-Irlannilla on oikeus käyttää lainsäädäntövaltaa alueilla, joilla sillä oli viranomaistoimintaa sopimuksen voimaantulohetkellä vuonna 1998. Tämä viittaa siihen, että Pohjois-Irlannin lainsäädäntövallat on lähtökohtaisesti enumeroitu. Valtion sisäinen Pohjois-Irlannin asemaa säätelevä laki, Northern Irleland Act, vuodelta 1998 lähtee siitä, että Pohjois-Irlannin lakeja säätävä edustajakokous käyttää siirrettyjä lainsäädäntövaltoja, kun taas kansallinen parlamentti käyttää osittain Northern Ireland Act -lain liitteessä 2 mainittuja pois jätettyjä toimivaltoja, joita ei voi siirtää Pohjois-Irlannille, ja osittain liitteessä 3 mainittuja säilytettyjä toimivaltoja, jotka voidaan siirtää Pohjois-Irlannille. Liitteessä 3 mainittujen toimivaltojen siirto edellyttää, että brittiläinen Pohjois-Irlannin ministeri hyväksyy alueellisen lainsäädäntövallan tällaisen käytön. Yhtyneen kuningaskunnan parlamentti seuraa ja valvoo tällaista kansallisen lainsäädäntövallan siirtämistä Pohjois-Irlannille ja käyttämistä. Pohjois-Irlannin lakeja säätävällä edustajakokouksella on lisäksi mahdollisuus pyytää Yhtyneen kuningaskunnan parlamentilta, että kansalliseen lainsäädäntöön yhdistetään Pohjois-Irlantia koskevia erityismääräyksiä. Tällaisten määräysten perusta voi sopimuksen mukaan olla erityisesti toimivalloissa, jotka on siirretty Pohjois-Irlannille ja joiden osalta pariteetti on tavallisesti säilytettävä, kuten sosiaaliturva ja yhtiöoikeus.

Pohjois-Irlannin lainsäädäntövaltojen jakojärjestelmä poikkeaa siten Skotlannin järjestelmästä ja perustuu kansallisten ja alueellisten lainsäädäntövaltojen kaksoisenumeraatioon. Lainsäädäntövaltojen jakoon voi lisäksi vaikuttaa se, että Yhtyneen kuningaskunnan hallinto voi keskeyttää Pohjois-Irlannin itsehallinnon toiminnan ja siirtää Pohjois-Irlannin suoraan hallintaansa. Näin on tapahtunut neljä kertaa vuoden 1998 jälkeen, nimittäin vuosina 2000 ja 2001 (kaksi eri kertaa, josta molemmat kestivät vain vuorokauden) sekä 14.10.2002 ja 7.5.2007 välisenä aikana (pitkä keskeytys päättyi ns. St. Andrewsin sopimukseen, joka on kansallisen hallituksen ja Pohjois-Irlannin hallituksen sekä Pohjois-Irlannin poliittisten puolueiden välinen sisäinen sopimus). Lakeja säätävä edustajakokous on toistaiseksi kokoontunut keskeyttämättä vain kahden toimikauden ajan. Tämä viittaa siihen, että Yhtyneen kuningaskunnan suvereniteetti ja hallituksen toimivallat voivat kuitenkin johtaa siihen, että residuaaliset lainsäädäntövallat ovat viime kädessä kansallisella parlamentilla samoin kuin Skotlannin osalta, vaikka järjestelyn perustana on valtiosopimus.

Italia oli alun perin vuoden 1948 perustuslain nojalla alueellistettu valtio, jossa kansallinen parlamentti periaatteessa käyttö residuaalisia lainsäädäntövaltoja, kun taas eri alueilla oli hieman toisistaan poikkeavat enumeroidut lainsäädäntövallat. Vuosituhannen vaihteen jälkeen Italia on kuitenkin pyrkinyt kehittämään entistä enemmän liittovaltiota muistuttavaa rakennetta. Tämä näkyy toimivallanjaon osalta siten, että perustuslain pykälässä 117 lainsäädäntövalta jaetaan kolmeen osaan luettelemalla kansallisen lainsäätäjän toimivallat, luettelemalla yhteiset toimivallat (kuitenkin niin, että kansallinen lainsäätäjä luopuu perusperiaatteista vain tietyllä toimivalta-alueella) alueiden vastatessa todellisen lainsäädäntövallan käyttämisestä yhteisellä alueella ja vahvistamalla alueiden lainsäädäntövalta kaikilla aihealueilla, joita ei ole erikseen sisällytetty kansalliseen lainsäädäntöön. Tämä tarkoittaa sitä, että kansallisella lainsäätäjällä on enumeroidut lainsäädäntövallat ja alueellisella lainsäätäjällä residuaaliset.

Alue nimeltä Trentino ja Alto Adige/Südtirol on alue, jonka toiminta perustuu Sonderstatut für Trentino-Südtirol -erityisasetukseen, jonka kansallinen parlamentti hyväksyi vuonna 1972 perustuslakien säätämisjärjestyksessä. Perustuslain pykälän 116(2) ja erityisasetuksen perusteella alue muodostuu kuitenkin kahdesta autonomisesta provinssista, jotka ovat Trento ja Bolzano (toisin sanoen Etelä-Tiroli). Autonomiasta annetun erityisasetuksen nojalla alueen lainsäädäntövalta on siirretty suureksi osaksi provinsseille. Etelä-Tirolin provinssilla on siten enumeroidut lainsäädäntövallat erityisasetuksen pykälöiden 8 ja 9 nojalla, minkä lisäksi se voi tarkentaa tiettyjen kansallisten lakien soveltamista provinssissa. Osa provinssin toimivalloista sisältyy kansallisen parlamentin ja alueen yhteisiin toimivaltoihin. Tällaisissa tapauksissa provinssi käyttää toimivaltoja alueen sijasta eikä alueella oikeastaan ole merkittäviä lainsäädäntövaltoja. Kansallisen lainsäätäjän ja Etelä-Tirolin lainsäätäjän välisessä suhteessa ilmenee siten kaksoisenumeraatio. Molemmilla on luetellut lainsäädäntövallat, mutta samalla on luotu useita eri tavoin päällekkäisiä toimivaltoja, minkä takia kokonaiskuva on erittäin monimutkainen. Vaikuttaa siltä, että Italiassa ei ole voitu siirtää lainsäädäntövaltoja joustavalla tavalla Etelä-Tirolille, vaan toimivallanjako on melko jäykkä ja edellyttää erityisasetuksen muuttamista.

Espanjan vuoden 1978 perustuslain pykälässä 149 luetellaan valtion yksinomaiset lainsäädäntövallat ja pykälässä 148 esitetään ei-tyhjentävä luettelo lainsäädäntövalloista, joita 17 autonomista aluetta voivat käyttää itsehallintolakinsa nojalla. Tämä merkitsee periaatteessa sitä, että autonomisilla alueilla voi olla erilaiset laajat lainsäädäntövallat. Näiden määräysten soveltamisen alussa tarkoituksena oli itse asiassa, että ns. historiallisilla yhteisöillä olisi laajat lainsäädäntövallat ja että muilla alueellisilla yhteisöillä olisi rajoitetut toimivallat. Myös jälkimmäiset ovat kuitenkin ryhtyneet soveltamaan niin laajoja toimivaltoja kuin perustuslain tarjoama dynamiikka mahdollistaa (lisäksi Pohjois-Afrikan rannikolla on kaksi autonomista kuntaa, Ceuta ja Melilla, joilla ei ole lainsäädäntövaltoja). Tästä syystä suurin osa autonomisista alueista on järjestelty samalla tavalla, kun taas Baskimaalla ja Navarralla on hieman muita laajemmat toimivallat erityisesti verotuksen alalla.

Pykälä 149(3) sisältää sääntöjä eri lainsäädäntövaltojen välisistä suhteista. Toimivallat, joita ei ole perustuslaissa erikseen määritetty valtion toimivalloiksi, voivat kuulua itsehallintoalueiden toimivaltoihin niiden itsehallintolakien nojalla sen mukaan, mitä toimivaltoja ne ovat sisällyttäneet itsehallintolakeihin. Tämä tarkoittaa sitä, että itsehallintoalueiden toimivallat on enumeroitu. Valtion lainsäädäntöä ei sovelleta niiden osalta ensisijaisena mahdollisessa normikonfliktissa. Esimerkiksi Baskimaan itsehallintolaissa luetellaan pykälässä 10 yhteensä 39 eri toimivalta-aluetta, minkä lisäksi muissa pykälissä on mainittu vielä lisää toimivaltoja. Samanaikaisesti on voimassa se että, jos toimivaltoja ei ole itsehallintolaissa jaettu itsehallintoalueelle, ne kuuluvat valtiolle. Jos itsehallintolain ja valtion lainsäädännön välillä ilmenee normikonflikti toimivallasta, jota ei ole jaettu yksinomaisesti itsehallinnolle itsehallintosäädännöllä, valtion lainsäädäntöä sovelletaan ensisijaisesti. Tällaisissa päällekkäisten toimivaltojen tilanteissa valtion lainsäädäntö on luonteeltaan täydentävä suhteessa autonomisen alueen lainsäädäntöön. Valtion lainsäätäjä voi lisäksi pykälän 150 mukaan siirtää lainsäädäntövallan itsehallintoalueille joko tavallisten lakien säätämisjärjestyksessä tilanteissa, joissa valtion siirtolainsäädäntö määrää toimivaltojen käyttöehdot itsehallintoalueilla, tai perustuslakien säätämisjärjestyksessä tilanteissa, joissa toimivallat ovat valtion enumeroituja toimivaltoja ja niiden voidaan katsoa olevan luonteeltaan siirrettäviä. Jälkimmäisessä tapauksessa valtio voi lisäksi turvata toimivaltojen siirrosta aiheutuvien tehtävien rahoituksen. Espanjan toimivallanjakojärjestelmä käsittää siten oikeastaan kaksi enumeraatiota, mutta määrää tietyn residuaalisuuden valtion lainsäätäjälle autonomiajärjestelylle tyypillisellä tavalla samanaikaisesti, kun osa toimivalloista on jaettuja ja päällekkäisiä (toisinaan väitetään, että Espanja lähestyy liittovaltion valtiomuotoa).

Toimivallanjako on siten toteutettu eri tavoin tarkasteltujen emämaiden ja autonomisten alueiden välillä, minkä lisäksi jaon oikeudellinen tekniikka vaihtelee vertailuun sisältyvissä maissa. Tyypillinen itsehallintotilanne, jossa kansallisella lainsäätäjällä on residuaaliset toimivallat, on voimassa Grönlannin osalta ja tietyssä määrin Pohjois-Irlannin ja Skotlannin osalta syistä, jotka liittyvät kansallisen parlamentin suvereniteettiin. Jopa Espanjan voidaan jossain määrin katsoa kuuluvan tähän ryhmään. Siellä kuitenkin toimivaltajärjestelmässä on jo selvän kaksoisenumeraation piirteitä. Kaksoisenumeraation voidaan katsoa pätevän Färsaariin ja Etelä-Tiroliin. Färsaarten ja Grönlannin toimivaltajärjestelmä on kaikkein joustavin, sillä lakeja säätävät edustajakokoukset voivat itse vaikuttaa toimivaltojensa laajuuteen. Myös brittiläinen järjestelmä on melko joustava tässä suhteessa, vaikka oikeastaan kansalliset viranomaiset päättävät toimivaltojen siirrosta Skotlannille ja Pohjois-Irlannille. Järjestelmä on jäykempi Espanjassa ja Italiassa. Espanjassa järjestelmä perustuu periaatteessa mahdollisuuteen kehittää dynaamisesti itsehallintoalueiden toimivaltoja (käytännössä kehitys on kuitenkin pysähtynyt sen takia, että kaksi itsehallintokategoriaa ovat käyttäneet lähes kaikki mahdollisuutensa saada lisää toimivaltoja). Italiassa tilanne on ehkä jäykin tavalla, joka muistuttaa Ahvenanmaalla voimassa olevaa toimivallanjakojärjestelmää. Samalla vaikuttaa siltä, ettei kansallista lakia voida soveltaa ensisijaisesti suhteessa Färsaarten, Grönlannin ja Etelä-Tirolin lainsäädäntöön tai espanjalaisten itsehallintoalueiden ei-päällekkäisiä toimivaltoja koskevaan lainsäädäntöön. Skotlannin ja Pohjois-Irlannin lait puolestaan voidaan ainakin periaatteessa syrjäyttää kansallisella lailla parlamentin suvereniteettiin vetoamalla.

*Talousjärjestelmä ja oma verotusoikeus*

Toimivallanjako ja toimivallansiirto Tanskan kansankäräjien ja Färsaarten kansanedustuslaitoksen Løgtingin välillä perustuu periaatteeseen, jonka mukaan toimivallansiirron yhteydessä myös rahoitusvastuu siirtyy. Färsaarten rahoitusvastuu perustuu Løgtingin vuonna 1983 antamaan lakiin itsehallintoalueen verosta ja kunnallisverosta. Lain perusteella henkilöt ja erilaiset yhtiöt ovat yleisesti verovelvollisia. Itsehallintoalueen verojen osuus Färsaarten tuloista oli noin 41,8 prosenttia vuonna 2016. Maksujen ja tullien osuus oli 42,8 prosenttia. Tästä periaatteesta poikkeaa toimivalta, joka siirretään itsehallintolain 9 pykälän nojalla. Sosiaaliturvan ja terveydenhuollon alalla tämä tarkoittaa sitä, että Färsaaret saa Tanskan valtion budjetista vuosittaisen määrärahan näiden aihealueiden sääntelyyn ja hallinnointiin. Tämän bloktilskud-määrärahan koko määritetään kansankäräjien antamassa laissa Tanskan viranomaisten ja Färsaarten maakuntahallituksen yksittäisten aihealueiden edellyttämistä tukirahoista käymien neuvottelujen perusteella. Voimassa oleva laki nro 1660, joka on annettu 20.12.2016 Färsaarten itsehallinnolle myönnettävistä määrärahoista vuosina 2016–2019, kattaa neljän vuoden jakson, minkä mukaan vuoden 2016 määräraha oli 641,8 miljoonaa kruunua. Se vastaa 13,9:ää prosenttia Färsaarten itsehallintoalueen tuloista vuonna 2016. Vuosien 2017–2019 määräraha on periaatteessa yhtä suuri. Valtiovarainministeriö voi kuitenkin alentaa kolmen jälkimmäisen vuoden määrärahaa maakuntahallinnon kanssa sovitun sopimuksen perusteella. Färsaarten maakuntahallinto päättää itsenäisesti määrärahan käytöstä Färsaarten tarpeiden täyttämiseksi eri aihealueiden puitteissa.

Grönlannin talousjärjestelmä on samanlainen ja perustuu itsehallintoalueen veroon ja kunnallisveroon sekä valtion budjetista saatuun bloktilskud-määrärahaan. Suhteet ovat kuitenkin käänteisiä Färsaariin verrattuna. Vuoden 2009 itsehallintolain 5 pykälän mukaan valtio myöntää vuosittain 3 439,6 miljoonaa kruunua itsehallinnolle ja määrärahaa säädetään vuosittain ottamalla huomioon yleinen hinta- ja palkkaindeksi. Esimerkiksi vuonna 2012 Grönlannin itsehallintoalueen hallinnolle suoraan maksettujen verojen osuus oli 15,8 prosenttia itsehallintoalueen tuloista, kun välillisten verojen osuus oli 13,5 prosenttia. Valtion budjetista myönnetty määräraha oli vuonna 2012 55,8 prosenttia Grönlannin itsehallintoalueen tuloista. Itsehallintolain 7 pykälän mukaan Grönlannilla on oikeus saada tuloja sen alueelta hankituista raaka-aineista. Valtion myöntämää vuosimäärärahaa kuitenkin alennetaan tällaisten Grönlannin budjettiin kertyneiden tulojen suuruutta vastaten summaan, joka vastaa puolta näistä tuloista siltä osin kuin ne ylittävät 75 miljoonaa kruunua.

Skotlannin itsehallintoalueen taloudellinen peruta on melko vapaasti säädelty Scotland Act -laissa. Pykälässä 64(2) todetaan vain, että Skotlanti-ministerin on ajoittain maksettava Skotlannin yleiseen budjettiin Yhtyneen kuningaskunnan parlamentin ministerin käyttöön antamista varoista ministerin itse päättämä summa. Skotlannin parlamentilla on ollut vuodesta 1998 mahdollisuus käyttää verotusvaltaa suurentamalla tai vähentämällä veronkantoa Skotlannin alueella 3 prosenttia. Suurennus toisi Skotlannin budjettiin omia tuloja, mutta mahdollisuutta ei ole tiettävästi käytetty hyväksi. Vuonna 2012 Skotlannin toimivaltaa lisättiin jonkin verran tuloveron alalla samalla, kun eräitä verolajeja siirrettiin Skotlannin toimivaltaan. Skotlannin budjetin pääasiallinen tuloerä on kuitenkin määräraha, jonka ministeri maksaa edellä mainitulla tavalla. Kaudella 2015–2016 määrärahan osuus oli 84 prosenttia budjetin tuloista. Yhtyneen kuningaskunnan eri osien saama määräraha lasketaan soveltamalla ns. Barnettin kaavaa, jossa huomioidaan maan kaikkien osien Pohjois-Irlanti mukaan lukien suhteellinen osuus budjettisiirroista suhteessa väestömäärään ja maanosan toimivaltoihin. Barnettin kaava on herättänyt kritiikkiä ennen muuta sen vuoksi, ettei se ole lakisääteinen, vaan kansallinen valtiovarainministeriö voi periaatteessa muuttaa sitä (näin tapahtui mm. Lontoon Olympialaisten aikana, kun valtiovarainministeriö päätti kisojen olevan kansallinen asia, jonka ei pitäisi kuormittaa vain Englannin osuutta Barnettin kaavassa; myöhemmin sovittiin kuitenkin erityiskorvauksista Skotlannille, Walesille ja Pohjois-Irlannille). Toisaalta itsehallintoalueet ovat voineet päättää vapaasti määrärahan käytöstä. Yleisen Barnett-määrärahan lisäksi Skotlannin budjettia on rahoitettu osaksi myös valtion budjetista myönnetyillä erityismäärärahoilla. Vuonna 2012 siirrettyjen verotustoimivaltojen osuus Skotlannin budjetin tulopuolella oli kaudella 2015–2016 vain 1,5 prosenttia. Skotlannilla on lisäksi verotustoimivallat tiettyjen verolajien kantamiseen, joten Skotlannilla voidaan katsoa olevan verotustoimivallat noin 10 prosenttiin kaikista Skotlannissa kannetuista veroista. Scotland Act -lakiin vuonna 2016 tehdyt muutokset lisäsivät Skotlannin mahdollisuuksia vaikuttaa tuloverokantoihin ja progression tasoon sekä arvonlisäveron siihen osaan, joka kannetaan Skotlannissa. Lentomatkustajamaksu siirrettiin samalla kokonaan kansallisesta toimivallasta Skotlannille. Näiden uusien toimivaltuuksien vaikutuksia ei kuitenkaan vielä tunneta.

Myös Pohjois-Irlannin budjetti perustuu suurimmaksi osaksi valtion budjetista myönnettyyn määrärahaan, joka lasketaan edellä mainitun Barnettin kaavan mukaisesti. Lisäksi Pohjois-Irlannille myönnetään erityismäärärahoja. Kaikista Yhtyneen kuningaskunnan osista Pohjois-Irlannin suhteellinen osuus siirroista on suurin. Seuraavina tulevat Skotlanti ja Wales. Yhtiövero on siirretty lainmuutoksella kansallisesta toimivallasta Pohjois-Irlannille Corporation Tax (Norhern Ireland) Act -lailla vuonna 2015. Pohjois-Irlannin lakeja säätävä edustajakokous on päättänyt, että verokanta on 12,5 prosenttia, joka on sama kuin Irlannin tasavallassa, toimivaltasiirron voimaantulosta huhtikuussa 2018 alkaen. Pohjois-Irlannille on lisäksi siirretty toimivalta kaukolentojen lentomatkustajamaksujen alalla. Verokannaksi on päätetty määrätä nolla.

Italian perustuslain pykälän 119 mukaan kunnilla, provinsseilla, suurkaupungeilla ja alueilla on autonomia omien tulojensa ja menojensa suhteen ja niiden on huolehdittava itsenäisesti taloudellisista resursseistaan. Niillä on oikeus päättää veroista ja määrätä veroja sekä kerätä muita tuloja valtiontalouden ja veronkannon koordinoidun järjestelmän puitteissa, vaikka valtiolla on suurin osa verotoimivalloista. Tarkoituksena on, että esimerkiksi provinssit rahoittavat kokonaan niille määrätyt julkiset tehtävät. Ne voivat siten saada erityyppisiä tukia valtion budjetista. Etelä-Tirolin veronkanto perustuu sen autonomiasta annetun erityisasetuksen pykälässä 75 määritettyyn periaatteeseen, ja alueen veronkannossa verolajista kohdistetaan erityisosa Etelä-Tirolille seuraavasti ottamalla huomioon tietyt muista määräyksistä johtuvat muutokset: 9/10 rekisteröinti- ja leimaverosta ja valtion toimilupaveroista; 9/10 tupakkaverosta; 8/10 tai 9/10 arvonlisäverosta olosuhteiden mukaan vaihdellen; 9/10 polttoaineiden valmisteverosta; 9/10 kaikista suorista tai välillisistä veroista. Tämä tarkoittaa sitä, että Etelä-Tiroli on aiemmin saanut periaatteessa takaisin miltei kaikki verovarat, jotka sen alueella on kannettu. Vuonna 2014 Etelä-Tirolin ja Italian hallitus solmivat rahoitussopimuksen, jolla järjestelmää uudistettiin siten, että 100 prosenttia verovaroista kuuluu Etelä-Tirolille, joka kuitenkin maksaa 10 prosenttia verovaroista sekä tasausmaksun Italian valtiolle. Etelä-Tirolilla on lisäksi muita mahdollisuuksia kasvattaa tuloja provinssin budjetissa, kuten mahdollisten alueverojen osuuksilla ja kantamalla pykälän 72 mukainen maahantulovero. Provinssin taloudelliset edellytykset ovat siten suhteellisesti tarkasteltuna paremmat kuin muilla Italian provinsseilla ja alueilla. Etelä-Tirolin omat verotoimivallat ovat siten hyvin rajalliset, mutta valtion kantamien verojen pitäminen itsellä turvaa periaatteessa korkean omarahoitusasteen.

Espanjan rahoitusjärjestelmän lähtökohtana on perustuslain pykälän 131 mukaan se, että valtiolla on yleisvastuu julkisesta rahoituksesta ja sen on mm. huolehdittava alueellisen kehityksen tasapainottamisesta ja harmonisoinnista. Valtio voi esimerkiksi ohjata julkista rahoitusta lainsäädännön avulla. Espanjan perustuslain pykälän 156 mukaan itsehallintoalueiden on oltava taloudellisesti autonomisia noudattamalla kuitenkin periaatteita koordinoinnista yhdessä valtionvarainministeriön kanssa ja ottamalla huomioon kaikkien espanjalaisten välinen solidaarisuus. Pykälän 157 nojalla autonomisten alueiden rahoitus voi koostua mm. veroista ja erilaisista maksuista, jotka valtio kokonaan tai osittain luovuttaa niille, autonomisten alueiden omista veroista, lisäveroista ja maksuista sekä siirroista valtion tasausrahastosta tai valtion budjetista. Tarkemmat määräykset rahoitustoimivaltojen käytöstä, riitojen ratkaisusta ja rahoitusyhteistyöstä autonomisten alueiden ja valtion välillä on määritetty perustuslakien säätämisjärjestyksessä säädetyssä laissa (voimassa oleva laki on orgaaninen laki nro 3/2009, annettu 18.12.2009). Valtion ohjaus on luonut jännitteitä valtion ja autonomisten alueiden välille erityisesti talouskriisin aikana vuoden 2009 jälkeen, jolloin valtio saattoi puuttua itsehallintoalueiden rahoitukseen lailla, joka hyväksyttiin pykälän 149(1) momentin 13 nojalla, valtion toimivallasta yleisen taloudellisen suunnittelun perussääntöjen ja koordinoinnin alalla. Perustuslain pykälä 133 vahvistaa lisäksi, että valtiolla on primaarinen toimivalta kantaa veroja lain perusteella. Pykälässä 133(2) määrätään sitä vastoin, että myös autonomiset alueet voivat säätää verolakeja ja määrätä veroja perustuslaissa ja laissa määritetyllä tavalla. Autonomiset alueet voivat siten määrittää itsehallintolaissaan laajemmat tai suppeammat toimivallat verotuksen alalla (esim. kiinteistön varainsiirtovero), mutta valtion verovirasto huolehtii veronkannosta useimpien verolajien osalta (tulovero, sosiaaliturvamaksu, yhtiövero ja arvonlisävero). Suurin osa autonomisten alueiden rahoituksesta perustuu kuitenkin budjettisiirtoihin valtion budjetista ja tasausrahastosta pykälän 158 mukaan.

Valtion autonomisten alueiden rahoitusmekanismi sisältää useita komponentteja, kuten pieniresurssisten autonomisten alueiden tasauskomponentti. Tärkein komponentti on kuitenkin se, että autonominen alue saa takaisin 50 prosenttia veroista, jotka valtio kantaa sen alueella. Esimerkiksi Katalonialle tämä tarkoittaa sitä, että tulovero vastaa yli kahta kolmasosaa verovarojen palautuksesta. Baskimaata ja Navarraa lukuun ottamatta kaikkien muiden autonomisten alueiden rahoitus perustuu valtion siirtomekanismin mukaisiin siirtoihin (Katalonian kohdalla n. 91 prosenttia vuonna 2014) sekä omiin veroihin, omaisuuden myyntiin ja muihin tuloihin (Katalonian kohdalla n. 9 prosenttia vuonna 2014). Valenciassa valtion siirtomekanismilla autonomisella alueella kannetuista suorista ja välillisistä veroista saatujen tulojen osuus oli vuoden 2016 budjetissa noin 54 prosenttia tuloista, kun noin 17 prosenttia oli muita valtion ja EU:n myöntämiä tukia ja noin 24 prosenttia lainaa. Autonomisella alueella on periaatteessa oikeus määrätä oma tuloverolisä, mutta tavallisesti näin ei ole menetelty, jotta verotaakka ei kasva. Autonominen alue voi lisäksi yrittää luoda uuden verolain, mutta niille on hyvin vähän tilaa. Esimerkiksi Valencian omiin veroihin sisältyvät mm. perintövero, lahjavero ja vedonlyöntivero, joiden osuus verotuloista voi olla enintään 8 prosenttia. Katalonian ja valtion välillä on käynnissä konflikti, joka koskee erityisesti veronkannon ja valtion budjettisiirtojen välistä tasapainoa. Katalonian mielestä sen osuus valtion menoista on suhteettoman suuri eikä se saa riittävän paljon takaisin.

Lisäksi Baskimaalla ja Navarralla, joiden autonomia perustuu niiden molempien perustuslakien säätämisjärjestyksessä säädettyyn itsehallintolakiin, jonka mukaan ne hallitsevat omia varojaan. Erityiset verotustoimivallat perustuvat historiallisiin olosuhteisiin (Baskimaassa on oikeastaan kolme provinssia, joilla on tämä historiallinen verotusoikeus, mutta Baskimaa huolehtii niiden koordinoinnista ja harmonisoinnista). Nämä kaksi autonomista aluetta rahoittavat siten toimintansa kokonaan omalla alueellaan kannetuilla veroilla (mm. tulovero, yritysvero, varainsiirtovero, leimavero). Ne tukevat kuitenkin valtion budjettia maksamalla tasaussumman, jonka suuruudesta nämä kaksi aluetta neuvottelevat erikseen valtion kanssa. Rahoitussopimus sisältää mm. autonomisen verojärjestelmän rakenteen periaatteet ja velvoitteen huolehtia samansuuruisesta suhteellisesta verotaakasta Baskimaassa ja Navarrassa kuin Espanjan muissa osissa sekä velvoitteen valtion koko toiminnan, josta Baskimaan autonominen alue ei huolehdi, menojen kattamisesta summalla, joka lasketaan vuosittain tarvittaessa säädettävän hyvityssumman perusteella.

Euroopan unionin oikeusjärjestelmä tunnustaa ainakin Baskimaan institutionaalisesti, menetelmällisesti, taloudellisesti ja rahoituksellisesti autonomiseksi alueeksi, joka hallinnoi itse ei-selektiivisiä valtiontukia. Baskimaa katsotaan lisäksi rahoitukseltaan riittävän itsenäiseksi suhteessa jäsenvaltion valtionbudjettiin siten, ettei autonominen alue voi odottaa, että valtiontuista aiheutuvat menot katettaisiin budjettisiirroilla valtion budjetista. Baskimaan on sen sijaan katettava mahdollisista ei-selektiivisistä valtiontuista aiheutuvat kustannukset omalla toiminnallaan, esim. veronkannollaan (yhdistetyt asiat C 428/06 – C 434/06, Unión General de Trabajadores de La Rioja et. al., 11.9.2008, ECR 2008 I-06747). Sitä vastoin portugalilaisen Azorien autonomisen alueen ei katsota täyttävän näitä kriteereitä alueella tehtyjen vero- ja valtiontukitoimien suhteen (tapaus C 88/03, Portugali vastaan komissio (REG 2006, s. I 7115). On todennäköistä, että Espanjan muut autonomiset alueet (Navarraa lukuun ottamatta) eivät täytä EU:n oikeudellisia kriteerejä riittävästä taloudellisesta autonomiasta, vaikka ne muussa suhteessa ovat epäilemättä autonomisia alueita. Myös Etelä-Tiroli näyttäisi nykyään täyttävän EU:n oikeudelliset kriteerit riittävästä taloudellisesta autonomiasta, kun taas Skotlannin ja Pohjois-Irlannin rahoitusjärjestelmät eivät sitä tee (eikä myöskään Ahvenanmaan rahoitusjärjestelmä; Färsaaret ja Grönlanti eivät kuulu EU:hun, mutta jos ne kuuluisivat, ne eivät todennäköisesti täyttäisi kriteeriä).

*Kotiseutuoikeussäännös*

Kotiseutuoikeus on erityinen säännös, joka on voimassa Suomessa vain Ahvenanmaata koskien. Kotiseutuoikeus luo perustan äänioikeuden käyttämiselle maakuntapäivien vaaleissa, kiinteän omaisuuden hankkimiselle, elinkeinon harjoittamiselle ja asevelvollisuuden suorittamiselle.

Färsaarten ja Grönlannin osalta lähtökohtana on, että näille autonomisille alueille muuttava henkilö saa täydet perusoikeudet pysyvän oleskelun alkamisesta lähtien, koska Tanskan perustuslaki on 1 pykälän mukaisesti voimassa kaikissa Tanskan osissa. Siten esimerkiksi Tanskan kansalainen, joka muuttaa Färsaarille, saa äänioikeuden lakeja säätävien edustajakokousten vaaleissa samoilla ehdoilla kuin paikalinen väestö. Tämä on esitetty myös vuoden 1948 kotiseutulain 10 pykälän 1 momentin toisessa virkkeessä, jonka mukaan henkilö, joka on Tanskan kansalainen ja joka asuu Färsaarilla, katsotaan färsaarelaiseksi. Pysyvän asumisen alkaminen on siten kriteeri tällaisten Färsaaren lainsäädäntöön perustuvien oikeuksien ja velvollisuuksien voimaantulolle, kuten äänioikeudelle Løgtingetin vaaleissa ja verovelvollisuudelle. Oikeuslaitos on hylännyt aiemmat yritykset kohdella pitkään saarella asuneita färsaarelaisia ja saarelle muuttavia tanskalaisia eri tavoin esimerkiksi verolainsäädännössä. Tilanteen olettaisi olevan sama Grönlannin osalta perustuslain 1 pykälä huomioon ottaen, mutta äänioikeus lakeja säätävän edustajakokouksen vaaleissa edellyttää kuuden kuukauden oleskelua. Vuoden 2009 itsehallintolain johdannossa todetaan, että Grönlannin kansa on kansainvälisoikeudellisesti tarkasteltuna kansa, jolla on itsemääräämisoikeus. Tulevaisuudessa Grönlannin kansan rajaaminen voi tulla ajankohtaiseksi erityisesti ajatellen itsehallintolain 21 pykälää, jossa todetaan, että Grönlannin kansa päättää Grönlannin itsenäisyydestä. Tällaisessa tilanteessa on ehkä määritettävä ajankohta, jolloin pysyvän oleskelun on viimeistään täytynyt alkaa, jotta kansanäänestyksen tulokseen eivät vaikuta tulomuuttajat, joiden ei katsota kuuluvan Grönlannin kansaan. Tilanne on sama Tyynellämerellä sijaitsevassa ranskalaisessa Uudessa-Kaledoniassa alkuperäisväestön suhteen (katso Gillot v. France, Communication No. 932/2000, U.N. Doc. A/57/40 at 270 (2002), jossa tällaisen rajoituksen asettaminen vaatimalla peräti 20 vuoden asumista saarella katsottiin yhdenmukaiseksi YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen kanssa, katso lisäksi Py v. France, tapaus nro 66289/01, jossa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin antoi päätöksen 6.6.2005 ja jossa vaatimus yhteensä 10 vuoden asumisesta Uuden-Kaledonian olosuhteissa katsottiin yhdenmukaiseksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan artiklan 3 kanssa).

Skotlannissa ja Pohjois-Irlannissa vakinaisesti alueella asuvia ja tulomuuttajia ei erotella mitenkään. Näillä kahdella autonomisella alueella esimerkiksi äänioikeus lakeja säätävien edustajakokousten vaaleissa liittyy äänioikeuteen kunnallisvaaleissa. Siten Skotlannin ja Pohjois-Irlannin lakeja säätävien elinten vaaleissa ovat jossakin vaalipiirissä äänioikeutettuja henkilöt, joilla olisi vaalipäivänä oikeus äänestää kunnallisvaaleissa, jotka on rekisteröity kunnallisvaalien äänoikeusrekisteriin ja jotka asuvat osoitetietojen mukaan vaalipiirissä. Käytännön seuraamus äänoikeuden yhdistämisestä kunnallisvaaleihin on se, että äänoikeutettujen määrä autonomisen alueen vaaleissa laajenee koskemaan Yhtyneen kuningaskunnan jäsenten lisäksi Skotlannissa tai Pohjois-Irlannissa asuvia EU-kansalaisia (tämä todennäköisesti muuttuu vuonna 2019 Yhtyneen kuningaskunnan erotessa EU:sta). Äänoikeuskysymyksiä koskeva lainsäädäntövalta on kuitenkin siirretty tietyssä määrin Skotlannin parlamentille vuoden 2016 Scotland Act -lailla, mutta näitä toimivaltoja ei ole tiettävästi vielä käytetty.

Myöskään Espanjassa vakinaisia asukkaita ja tulomuuttajia ei kohdella eri tavoin, jos muut edellytykset äänioikeudesta autonomisten alueiden lakeja säätävien edustajakokousten vaaleissa täyttyvät mukaan lukien vaatimus Espanjan kansalaisuudesta pykälän 23(1) mukaisesti. Baskimaan itsehallintolaissa viitataan baskikansaan, mutta pykälässä 7(1) määritetään, että baskiksi katsotaan poliittisessa mielessä kaikki, jotka asuvat virallisesti jossakin autonomisen alueen kunnassa.

Etelä-Tirolin itsehallintolain pykälän 25(1) mukaan äänioikeus provinssissa edellyttää neljän vuoden yhtäjaksoista asumista alueella ja pykälän 10(3) mukaan Etelä-Tirolissa asuvilla on etuoikeus työnvälityksessä Etelä-Tirolin alueella. Tässä vertailussa tarkasteltujen autonomisten järjestelmien määräyksistä nämä ovat ainoita, joista seuraa vastaavia juridisia seuraamuksia kuin Ahvenanmaan maakunnan kotiseutuoikeudesta. Määräys äänoikeudesta on aiheuttanut oikeusriitoja. Eräässä tapauksessa, jossa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ottanut valitusta käsiteltäväksi, komissio totesi ottamalla huomioon mm. Italian ja Itävallan välisen sopimusjärjestelyn ja Trentinon ja Alto Adigen alueen sosiaalisen, poliittisen ja taloudellisen tilanteen sekä sen, että muutoksenhakijat olivat asuneet alueella aiemmassa vaiheessa elämäänsä ja asuneet juuri ennen vaaleja jälleen kaksi vuotta alueella, ettei ollut kohtuutonta vaatia neljän vuoden keskeytymätöntä asumista alueella edellytyksenä äänioikeudelle. Vaatimus neljän vuoden vakinaisesta asumisesta alueella luotiin suojaamaan saksan- ja latinankielisiä vähemmistöjä, joihin muutoksenhakijat eivät kuuluneet. Lisäksi valtiolla oli laaja harkintamarginaali ja vaatimuksella tärkeä tarkoitus. Muutoksenhakijoiden alueellisissa vaaleissa äänioikeuden rajaaminen ei siten ollut mielivaltaista eikä vastoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan artiklaa 3 (Polacco and Garofalo v. Italy, Eur. Comm. of Human Rights, AppNr 23450/94, 15/09/1997). Tällaiset järjestelyt edellyttävät siten erityisiä perusteita, joita on Ahvenanmaan osalta. Ei kuitenkaan ole varmaa, että uusien vastaavanlaisten järjestelyjen luominen olisi mahdollista syistä, jotka liittyvät ihmisoikeuksien ja EU-oikeuden mukaiseen tasa-arvovaatimukseen.

*Toimivaltojen valvonta*

Färsaarten ja Grönlannin toimivaltojen valvontajärjestelmät ovat samanlaiset. Färsaarten itsehallintolain 6 pykälässä ja Grönlannin itsehallintolain 19 pykälässä määritetään riitojenratkaisulautakunta, jossa yhdistyvät poliittinen ja oikeudellinen ulottuvuus. Färsaarten osalta sovelletaan määräystä, jonka mukaan Färsaarten itsehallinnon kompetenssia suhteessa valtionviranomaisiin koskevissa kiistoissa asetetaan lautakunta, jossa on kaksi Tanskan hallituksen ja kaksi Färsaarten maakuntahallituksen edustajaa sekä kolme korkeimman oikeuden presidentin nimeämää korkeimman oikeuden jäsentä. Yksi tuomarijäsenistä nimitetään riitojenratkaisulautakunnan puheenjohtajaksi. Jos hallitusten valitsemat neljä jäsentä saavuttavat yksimielisyyden, asia on ratkaistu. Jos mainitut neljä jäsentä eivät saavuta yksimielisyyttä, kolme tuomarijäsentä ratkaisevat kiistakysymyksen. Riitojenratkaisulautakunnan poliittisella osalla on siten mahdollisuus toimia ensin, joten riitojenratkaisulautakunnan juridinen osa on varalla ja ratkaisee tilanteet, joista poliittinen osa ei pysty sopimaan. Färsaarten osalta pääministeri voi päättää tutkitun toimenpiteen käsittelyn lykkäämisestä siihen asti, kunnes asia on ratkaistu. Grönlannin osalta lautakunta päättää tällaisesta lykkäyksestä.

Kaksi seikkaa on kiinnostavia tässä yhteydessä. Ensinnäkin kahden autonomisen alueen toimivaltojen valvontajärjestelmä on yksipuolinen siten, että vain Färsaarien ja Grönlannin toimivaltoja voidaan valvoa, ei niitä toimivaltoja, joista Tanskan lainsäätäjä tai Tanskan hallitus vastaavat. Toiseksi riitojenratkaisulautakunnan asettamismekanismia ei ole tiettävästi koskaan käytetty. Tämä viittaa siihen, että valtionviranomaisten ja Färsaarten ja Grönlannin viranomaisten väliset kiistat on ratkaistu neuvotteluteitse tai epävirallisesti käynnistämättä riitojenratkaisumenettelyä tai sitten epäselvät kysymykset on jätetty ratkaisematta. Mekanismin käyttämättä jättämisen seurauksena kiistakysymysten ratkaisu on voitu siirtää tuomioistuinlaitokselle, joka voi konkreettisissa oikeusriidoissa ilmoittaa, sovelletaanko tapaukseen valtakunnan vain Färsaarten lakia. Vain muutamassa tuomiossa on kuitenkaan käsitelty toimivaltuuksia.

Skotlannin osalta Scotland Act -laissa määritetään hyvin vaihteleva toimivaltojen valvontajärjestelmä, joka sisältää hallinnollisia, poliittisia ja oikeudellisia osia kuitenkin tavalla, joka ei sisällä Yhtyneen kuningaskunnan parlamentin lainsäädäntövallan käytön valvontaa. Yhtyneen kuningaskunnan parlamentti perustaa toimintansa periaatteeseen parlamentin suvereniteetista (katso jäljempänä yhteistyö- ja koordinointimekanismeja käsittelevästä kohdasta lisätietoja epävirallisesta kiistakysymysten ratkaisumekanismista). Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentti on sitoutunut merkittävällä tavalla ns. Sewel-sopimuksessa siihen, ettei se säädä ilman Skotlannin parlamentin hyväksyntää Skotlannin parlamentin lainsäädäntövallan piiriin kuuluvalla aihealueella lakeja. Skotlannin parlamentti on kuitenkin hyväksynyt Yhtyneen kuningaskunnan parlamentin lainsäädäntötoimet aina, kun se on pyytänyt niille hyväksyntää. Tätä menettelyä, joka on luotu valtion alemman tason lainsäädäntövallan hallitsemiseksi tilanteessa, jossa kirjallinen valtiosääntö puuttuu, voidaan katsoa aiheuttavan tiettyä epäsymmetriaa järjestelmässä. Kun lähtökohtana on edelleen vahva periaate Yhtyneen kuningaskunnan parlamentin suvereniteetista, Sewel-menettelyä ei oikein voida luokitella vastapainoksi Skotlantilaisen järjestelmän niille piirteille, jotka aiheuttavat toimivaltojen valvontamenettelyjen yksipuolisuuden.

Kun Skotlannin parlamentti laatii lakeja lainsäädäntövaltansa puitteissa, jo lainsäädäntövaiheessa tehdään useita toimivaltojen tarkastuksia. Esimerkiksi lain valmisteluvaiheessa tehdään useita tarkastuksia sen varmistamiseksi, että Skotlannin valmistelema ehdotus kuuluu Skotlannin toimivallan piiriin. Tarkastus, joka suoritetaan yhteistyössä Lontoon keskushallinnon kanssa, on suureksi osaksi hallinnollinen (katso jäljempänä kohta yhteistyö- ja koordinointimekanismeista). Asianmukaiset ministerit Lontoossa suodattavat Skotlannin lakiehdotukset ja yrittävät etukäteen tunnistaa määräykset, jotka ovat ongelmallisia suhteessa kansallisiin brittiläisiin lainsäädäntövaltoihin. Jos vastakkaisuuksia havaitaan, ne on järjestelmän mukaan poistettava. Lisäksi edellytetään, että Skotlannin parlamentin puhemies antaa skotlantilaisen lain säätämisen yhteydessä vakuutuksen siitä, että laki sisältyy Skotlannin parlamentin toimivaltaan. Sen jälkeen Skotlannin oikeusministeri, julkisasiamies tai korkein syyttäjä voivat vielä lähettää lain Yhtyneen kuningaskunnan korkeimpaan oikeuteen. Lisäksi Yhtyneen kuningaskunnan hallituksen jäsen, käytännössä lähinnä Skotlanti-ministeri, voi osallistua toimivaltojen valvontaan kieltämällä skotlantilaisen lain jättämisen kuningattaren hyväksyttäväksi, jos laki on ristiriidassa maan kansainvälisten velvoitteiden tai kansallisen turvallisuuden tai puolustuksen kanssa tai jos laki vaikuttaa Yhtyneen kuningaskunnan lainsäädäntövaltaan. Tätä mahdollisuutta ei kuitenkaan ole tiettävästi koskaan käytetty. Pohjois-Irlannissa menettely poikkeaa jonkin verran skotlantilaisesta. Siellä laki jätetään lopullisen hyväksynnän jälkeen Pohjois-Irlannin oikeusministerille ja julkisasiamiehelle toimivaltojen tarkastusta varten ja sen arvioimiseksi, onko toimivaltakysymys siirrettävä Yhtyneen kuningaskunnan korkeimpaan oikeuteen ennakkoratkaisun saamiseksi. Jos korkein oikeus katsoo, että laki ylittää lainsäädäntöelimen toimivallan, kuningatar ei voi vahvistaa lakia, vaan se palautetaan Pohjois-Irlannin parlamentille ongelmallisten määräysten uudelleenkäsittelyä varten. Menettelyä on käytetty tähän mennessä säästeliäästi.

Kun Skotlannin laki on hyväksytty, mutta odottaa kuningattaren vahvistusta (joka on tavallisesti muodollisuus), Yhtyneen kuningaskunnan Skotlanti-ministeri voi vielä pyytää korkeimmalta oikeudelta ennakkopäätöstä siitä, sisältyykö skotlantilainen laki Skotlannin lainsäädäntövaltaan. Korkein oikeus voi tällöin todeta, että laki on Skotlannin toimivallan ulkopuolella, jolloin laki kaatuu. Lainsäädännön valvonnan tämä vaihe muistuttaa ranskalaista tapaa varmistaa lain perustuslainmukaisuus Conseil constitutionnel -menettelyllä ja Suomen korkeimman oikeuden roolia sen tarkastaessa, että maakuntalaki vastaa itsehallintolaissa määritettyä toimivallanjakoa. Kun skotlantilainen laki on astunut voimaan, lain soveltamista voidaan vielä käsitellä konkreettisen tapauksen yhteydessä tuomioistuimessa. Näin korkein oikeus ratkaisee viime kädessä lain soveltamisen. Tämänkaltaisia tilanteita on tähän mennessä ilmennyt liittyen lähinnä Skotlannin lainsäädäntöön suhteessa Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Korkein oikeus on lisäksi käsitellyt muutamissa tapauksissa skotlantilaisen lain suhdetta Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntövaltoihin Lontoossa. Toimivaltoja voidaan valvoa samalla tavalla soveltamisvaiheessa myös Pohjois-Irlannin lainsäädännön osalta.

Missään näistä toimivaltojen hallinnollisessa, poliittisessa tai oikeudellisessa valvontatilanteessa ei valvota sitä, ylittääkö Yhtyneen kuningaskunnan parlamentti toimivaltansa. Tämän takia järjestelmä voidaan luokitella yksipuoliseksi verrattuna esimerkiksi Italian ja Espanjan järjestelmiin. Monivaiheisessa toimivaltojen valvonnassa tarkastetaan vain Skotlannin ja Pohjois-Irlannin lainsäädäntöelinten lainsäädäntövallat. Syynä tähän on jälleen periaate Yhtyneen kuningaskunnan parlamentin suvereniteetista, jota kansalliset tuomioistuimet tai muut viranomaiset eivät voi asettaa kyseenalaiseksi tai valvoa.

Italian perustuslain pykälän 127 lähtökohtana on, että Italian hallitus voi asettaa alueellisen lain perustuslaillisuuden kyseenalaiseksi valtiosääntötuomioistuimessa ja että alue voi asettaa valtion lainsäädännön perustuslaillisuuden kyseenalaiseksi samalla tavalla, jos alue katsoo, että valtion lainsäädäntö loukkaa alueen toimivaltaa. Toimivaltojen valvontajärjestelmä on siten symmetrinen. Tämä toimivaltojen valvontatapa toistuu Etelä-Tirolin itsehallintolain pykälissä 97 ja 98, jotka osittain antavat Italian hallitukselle mahdollisuuden asettaa provinssin lainsäädännön perustuslaillisuus ja yhdenmukaisuus erityisasetuksen kanssa kyseenalaiseksi ja osittain antavat provinssin (ja myös alueen) elimelle mahdollisuuden asettaa valtion lainsäädännön perustuslaillisuus kyseenalaiseksi. Provinssi (tai alue) voi lisäksi pyytää toimivallan vahvistusta, jos valtio jollain muulla toimenpiteellä on puuttunut provinssin (tai alueen) toimivalta-alueeseen. Italian valtiosääntötuomioistuin on ratkaissut useita erilaisia kanteita, jotka koskevat toimivaltojen rajaa Etelä-Tirolin ja Italian valtion välillä. Ennen kahden hallituksen vuonna 2014 solmimaa rahoitussopimusta nostetuista kanteista usea koski aiemman rahoitussopimuksen soveltamista. Etelä-Tiroli katsoi, että valtio oli ylittänyt toimivaltansa muuttamalla Etelä-Tirolissa kannettujen verojen takaisinmaksua siten, että takaisinmaksun summat tai ajankohdat eivät noudattaneet sovittua järjestelmää. Valtiosääntötuomioistuin voi Italian perustuslain pykälän 134 mukaan ratkaista valtion ja alueiden lakien perustuslaillisuuden ja valtion ja alueiden väliset konfliktit (ja Etelä-Tirolin itsehallintolaissa määritetyllä tavalla myös provinssin). Jos valtiosääntötuomioistuin toteaa käsitellyn lain olevan ristiriidassa, laki raukeaa seuraavana päivänä tuomion julistamisesta.

Espanjan perustuslain pykälän 153(a) mukaan valtiosääntötuomioistuimen on valvottava autonomisten alueiden lainsäädännön perustuslaillisuutta. Perustuslaillisuuden valvonta voi pykälän 161 mukaan tarkoittaa lainsäädännön suoran perustuslaillisuuden tarkastamisen lisäksi myös valtion ja itsehallintoalueiden välisten tai kahden itsehallintoalueen välisten toimivaltakonfliktien ratkaisemista. Pykälässä 162(a) luetellulla tavalla pääministerillä, oikeusasiamiehellä, tietyllä määrällä kansanedustajia tai senaattoreita, itsehallintoalueen hallituksella ja soveltuvissa tapauksissa itsehallintoalueen lainsäädäntöelimellä on valitusoikeus valtiosääntötuomioistuimessa. Espanjan hallitus voi siten valittaa valtiosääntötuomioistuimeen itsehallintoalueen laista ja päätöksistä. Tällaisten valitusten vaikutuksesta kyseisten määräysten soveltaminen lakkaa, mikä antaa valtiolle melko vahvan aseman toimivaltakonfliktin hallinnassa erityisesti sen takia, ettei valtio näytä tarvitsevan vahvoja syitä väitteelleen siitä, että itsehallintoalueen laki loukkaa valtion toimivaltaa. Valtiosääntötuomioistuimen on viiden kuukauden kuluessa joko vahvistettava tai hylättävä määräysten laillisuus. Pykälän 164(2) mukaan käsitellyn lain se osa, joka ei ole perustuslain vastainen, jää voimaan, ellei tuomioistuin erikseen toisin määrää. Laki ei siten muutu välttämättä kokonaan pätemättömäksi. Kun tuomioistuin (käytännössä usein hallinto-oikeus) katsoo lainsäädännön soveltamisen yhteydessä, että sovellettava määräys voi olla perustuslain vastainen, tuomioistuin voi pykälän 163 nojalla siirtää perustuslakikysymyksen valtiosääntötuomioistuimen ratkaistavaksi. Valtion ja itsehallintoalueiden lainsäädäntö voidaan siten tarkastaa vielä soveltamisvaiheessa. Toimivaltojen valvonta on siten järjestetty Espanjassa oikeudellisesti ja keskitetty valtiosääntötuomioistuimelle. Lisäksi se koskee symmetrisesti sekä valtion että itsehallintolakien lainsäädäntöä. Toimivaltojen valvonta on siten täysin symmetristä Italiassa ja melko symmetristä Espanjassa. Valvonta on yksipuolista Tanskassa ja Yhtyneessä kuningaskunnassa, joissa valvotaan vain itsehallintoalueiden toimivaltojen käyttöä (vaikka Yhtyneen kuningaskunnan hallinnollisessa ennakkovalvonnassa on symmetrisiä piirteitä; katso jäljempänä). Suomessa toimivaltojen valvonta on epäsymmetristä, koska Ahvenanmaan ja valtakunnan toimivaltoja käsittelevät eri elimet.

*Yhteistyö ja koordinointimekanismit emämaan ja itsehallintoalueiden välillä*

Viralliset yhteistyö- ja koordinointimekanismit, jotka luodaan lain määräyksillä, voidaan erottaa epävirallisista mekanismeista, jotka perustuvat itsehallintoalueiden ja valtionviranomaisen välisen koordinoinnin tarpeeseen.

Grönlannin ja Färsaarten itsehallintolainsäädäntö perustuu jo lähtökohtaisesti ajatukseen yhteistyöstä ja koordinoinnista näiden perussäädösten säätämisessä, mutta näissä kahdessa itsehallintolaissa määritetään selvänä mekanismina neuvottelut, joiden tarkoituksena on siirtää lainsäädäntövalta Tanskan kansankäräjiltä itsehallintoalueiden lainsäädäntöelimelle. Tilanteissa, joissa neuvottelut ovat edellytys toimivallan siirtämiselle Färsaaren itsehallintolain 3 pykälän, Färsaarten siirtolain 2 pykälän 2 momentin ja Grönlannin itsehallintolain 3 pykälän 2 momentin mukaisesti, siirtoprosessi etenee siten, että itsehallintoalueen hallitus määrittää ensin päätöksessään poliittisen tarkoituksen siirtää lainsäädäntövalta kansankäräjiltä itsehallinnolle ja päättää esittää itsehallinnon lainsäädäntöelimelle toimivallan siirtoa. Tämän jälkeen luodaan neuvotteluyhteys itsehallintoalueen keskusviranomaisten ja Tanskan välillä, minkä tuloksena annetaan yhteinen selonteko lainsäädäntövallan siirtämisestä itsehallinnolle jollakin toimivalta-alueella. Neuvottelumenettely ei ole sidottu tarkkoihin menetelmävaatimuksiin. Esimerkiksi molempien osapuolien edustajien taso neuvotteluissa voi vaihdella korkeimmasta poliittisesta tasosta (molempien hallintojen pääministerit) suhteelliseen korkeaan virkamiestasoon. Joissakin tapauksissa on asetettu työryhmä, joissa molemmat osapuolet ovat edustettuina, valmistelemaan siirto. Tuloksena on saatu laaja loppuraportti. Toimivallan siirtolaissa tai Grönlannin itsehallintolaissa ei ole määräyksiä siitä, mikä neuvottelujen lopputuloksen on oltava. Neuvottelujen tarkoituksena on kuitenkin varmistaa, että toimivallan siirto valmistellaan perusteellisesti. Tämä voi edellyttää lainsäädäntötoimia sekä kansankäräjiltä että Färsaarilta tai Grönlannilta.

Färsaaren itsehallintolaki edellyttää neuvotteluja Färsaarten edustajien nimittämisestä Tanskan ulkoministeriöön ja Tanskan lähetystöihin ulkomailla ja Färsaarten erityisetujen ajamista yhteisymmärryksessä Tanskan hallituksen kanssa neuvotteluissa ulkomaiden kanssa. Grönlannin osalta itsehallintolain 17 pykälä edellyttää, että Tanskan hallituksen ehdotus laiksi, jonka on tarkoitus astua voimaan Grönlannissa, lähetetään ennen esittämistä Grönlannin itsehallinnolle lausuntoa varten. Jos laki koskee vain Grönlantia, hallituksen on odotettava Grönlannin lausuntoa ainakin siihen asti, että mahdollisesti asetettu määräaika umpeutuu. Samanlaista menettelyä noudatetaan 18 pykälän mukaan hallinnollisten määräysten luonnosten suhteen. Lisäksi tulevat valtionviranomaisten ja itsehallintoyksiköiden viranomaisten väliset kontaktit, joita ei ole säädelty laissa. Pääministerin kanslia on laatinut molemmille itsehallintoalueille vuonna 2012 ohjeen siitä, miten ministerien on käsiteltävä itsehallintoa koskevia asioita. Ohje sisältää konkreettisia ohjeita yhteistyöstä ja koordinoinnista.

Toimivaltojen valvonnasta tehtyyn selvitykseen liittyen Yhdistyneessä kuningaskunnassa on jo laadittu kuvaus eräistä lakisääteisistä kontakteista. Brittiläisessä järjestelmässä on syytä huomata, että käytössä on epämuodollinen ja valmisteleva mekanismi Skotlannille ja Pohjois-Irlannille siirrettyjen asioiden käsittelemiseksi. Lontoossa sijaitsevien asianmukaisten hallinnonosien ja Skotlannin tai Pohjois-Irlannin väliset kontaktit muodostavat eräänlaisen ennakkovaroitusmekanismin. Tällaisten epämuodollisten ennakkomekanismien käyttö on oikeastaan selvästi ensisijainen toimintalinja, kun taas viralliset toimenpiteet ministerien ja korkeiden juridisten virastojen virkamiesten kautta ovat toissijainen toimintalinja. Lähtökohtana tässä tarkoitetuille valmisteleville neuvotteluille on vuoden 1999 Memorandum of Understanding (jäljempänä siirtomuistio) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen ja lisäsopimuksineen koskien Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen sekä Skotlannin, Pohjois-Irlannin ja Walesin välillä tehtyjä toimivallan siirtoasioita. Siirtomuistiota ja siihen liittyviä sopimuksia, joita kutsutaan konkordaatiksi, ei ole tarkoitettu juridisesti sitovaksi. Niillä voi kuitenkin katsoa olevan tietty vaikutus osapuolten velvoittamiseksi osallistumaan neuvotteluverkostoon.

Siirtomuistion ja lisäsopimusten tarkoituksena on varmistaa eri lainkäyttöalueiden välisen rajapinnan joustava käsittely siten, että konfliktit ja ongelmat voidaan välttää jo ennen kuin lainvalmisteluprosessi etenee virallisiin vaiheisiin tai toteutusvaiheeseen Yhtyneessä kuningaskunnassa, Skotlannissa ja Pohjois-Irlannissa. Siirtomuistiossa määritetty menetelmä perustuu viestinnän, konsultoinnin, yhteistyön, tietojenvaihdon, tilastojen, tutkimuksen ja luottamuksellisuuden periaatteisiin (viimeisin ottaen luonnollisesti huomioon voimassa olevat avoimuussäännöt). Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että Skotlannin ja Pohjois-Irlannin hallitusvallan ja toimeenpanevan vallan edustajat ovat jatkuvasti tiiviissä yhteydessä Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukseen ja toimeenpanevaan valtaan toimivaltoihinsa liittyen.

Siirtomuistion pohjalta on perustettu yhteinen ministerikomitea keskustelufoorumiksi ja riitojenratkaisumekanismiksi Yhtyneen kuningaskunnan hallituksen ja autonomisten alueiden välille siinä tapauksessa, että bilateraaliset keskustelut eivät johda tyydyttävään tulokseen. Toisin kuin brittiläisissä itsehallintolaeissa luotu yksipuolinen toimivaltojen valvontajärjestelmä, joka ei mahdollista Yhtyneen kuningaskunnan parlamentin päätösten toimivallan tarkastamista, yhteinen ministerikomitea perustuu ajatukseen kaksisuuntaisuudesta. Ministerikomiteassa voidaan käsitellä myös Yhtyneen kuningaskunnan toimivaltoja, minkä perusteella toimivaltakysymysten ennakkokäsittelyjärjestelmä on periaatteessa symmetrinen. Skotlannin kansallismielisen puolueen vaalimenestysten jälkeen yhteistä ministerikomiteaa on käytetty keskustelufoorumina aiempaa enemmän, mutta ministerikomitean alaosastot ovat kokoontuneet selvästi useammin. Näyttää siltä, että yhteisen ministerineuvoston ennakkoneuvottelujärjestelmän tarkoituksena on lähinnä välttää tilanteita, joissa korkein oikeus on pakotettu ratkaisemaan toimivaltakonfliktit sen jälkeen, kun autonomisten alueiden lainsäädäntöelin on päättänyt lakien sisällöstä.

Viidessä erillisessä yleissopimuksessa määritetään kokonaisuudessaan yhtenäinen menettely, jota noudatetaan yhteisessä ministerikomiteassa, EU:hun liittyvien asioiden hoidossa, teollisuuden taloudellisessa tukemisessa, itsehallintoalueisiin vaikuttavien kansainvälisten suhteiden hoidossa ja tilastoinnissa koko Yhtyneessä kuningaskunnassa. Lisäksi yksittäiset Yhdistyneen kuningaskunnan ministerit ja heidän vastapuolensa itsehallintoalueilla ovat saavuttaneet yhteisymmärryksen ja julkaisseet bilateraalisia sopimuksia siten, että esimerkiksi Skotlannin osalta on olemassa suuri määrä erilaisia bilateraalisia sopimuksia, joista osa on luonteeltaan yleisiä ja osa koskee melko tarkasti rajattua aihetta. Kansallisen hallituksen Skotlanti-ministerillä on lisäksi tehtävänä edistää autonomiasopimusta, varmistaa tehokas menettely Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen ja autonomisten alueiden väillä ja auttaa ratkaisemaan mahdolliset kiistakysymykset. Korkeiden viranhaltijoiden tasolla kabinettisihteeri ja kabinettipäällikkö johtavat Yhtyneen kuningaskunnan, Skotlannin ja Pohjois-Irlannin yhteistä virkamiehistöä kokouksessa, joka järjestetään joka viikko. Kokoukseen on kutsuttu itsehallintoalueiden pysyvät sihteerit. Lisäksi viranomaisten välillä on henkilökohtaisen tason yhteyksiä Lontoossa, Edinburghissa ja Belfastissa. Kun esiin nousee kysymys siitä, kenelle lainsäädäntövalta kuuluu, keskustelujen painopiste on virkamiestasolla ministeritason asemasta. Yhtyneen kuningaskunnan parlamentin ja itsehallintoalueiden lainsäädäntöelimen välistä toimivaltarajaa ei siis käytännössä käsitellä ensisijaisesti itsehallintolaeissa määritetyillä oikeudellisilla mekanismeilla, vaan toimeenpanovaltaa edustavien asianmukaisten viranomaisten molemminpuolisilla kontakteilla tavalla, jossa ennakkoilmoitukset ja mahdollisesti ongelmallisten ehdotusten ennakkokäsittely painottuvat. Vaikeat kysymykset käsitellään siten hallinnon sisäisillä menetelmillä tavalla, jossa vastakkainasettelu ei ole yhtä voimakas kuin varsinaisissa oikeudellisissa prosesseissa. Tuloksena saatu konstitutionaalinen ratkaisu on siten enemmän poliittinen kuin juridinen. Useimmissa tapauksissa kahden hallituksen tai hallinnon välisissä neuvotteluissa päästään siten yhteisymmärrykseen ratkaisusta jo varhaisessa vaiheessa sen sijaan, että ongelmalliseen kysymykseen reagoitaisiin myöhäisessä vaiheessa oikeudellisilla toimilla.

Etelä-Tirolin osalta sekä perustuslaki että erityisasetus sisältävät yhteistyötä ja koordinointia koskevia määräyksiä. Italian perustuslain pykälän 117(5) mukaan alueet ja autonomiset Trenton ja Etelä-Tirolin provinssit osallistuvat valmistelevaan päätöksentekoon EU-säädöksiin liittyen aloilla, jotka kuuluvat niiden toimivaltaan. Trentinon ja Alto-Adigen alueesta (eli Trentosta ja Etelä-Tirolista) annetun erityisasetuksen pykälien 107 ja 108 mukaan valtio voi laatia asetuksia, jotka virallistavat erityisasetuksen soveltamisesta saavutetut yhteisymmärrykset. Näiden asetusten valmistelu on pariteetin perustalta asetetun komitean tehtävä. Pykälän 107(2) mukaan Trentinon ja Alto Adigen aluekomitean yhteydessä toimii erillinen komitea, joka valmistelee Etelä-Tirolin lainsäädäntövaltoja koskevat täytäntöönpanoasetukset. Erillisessä Etelä-Tirolin komiteassa on kuusi jäsentä, joista kolme edustaa valtiota ja kolme Etelä-Tirolia. Valtion edustajista yhden on kuuluttava saksankieliseen kieliryhmään ja Etelä-Tirolin edustajista yhden on kuuluttava italialaiseen kieliryhmään. Erillisessä komiteassa laaditut asetusluonnokset lähetetään valtionhallinnolle, joka hyväksyy ne valtioneuvoston asetusten muodossa. Nämä asetukset perustuvat itsehallintolakiin eikä niitä voi kumota tai muuttaa kansallisen parlamentin lainsäädännöllä. Syynä tähän on ns. erityissääntö, joka mukaan niin kutsutut erityisalueet, joilla on etuoikeutettu asema, ovat erityisiä suhteessa muihin alueisiin myös neuvotteluissa valtion kanssa. Neuvottelut käydään tavalla, joka muistuttaa kansainvälisiä suhteita ja joka merkitsee sitä, että osapuolet joko saavuttavat yksimielisyyden tai sopimusta ei synny. Valtion ja provinssin väliset neuvottelut eivät siten perustu kahden osapuolen väliseen hiearkiaan, vaan periaatteeseen osapuolten välisestä pariteetista.

Espanjan valtio on luonut yleisen koordinoinnin alan toimivaltansa, joka perustuu perustuslain pykälään 149(1), nojalla ja yksipuolisella päätöksellä yhdentymismekanismeja, joiden tuloksena on saavutettu tietty järjestelmän homogeenisuus ja integrointi useilla eri itsehallintoalueilla, vaikka tähän liittyviä määräyksiä ei ole erikseen sisällytetty perustuslakiin. Yhdentymismekanismit voivat tarkoittaa erityyppistä yhteistoimintaa, kuten alakohtaisia konferensseja ja yhteisiä komiteoita. Samaan aikaan autonomiset alueet ovat luoneet useita bilateraalisia ja multilateraalisia yhteistyömekanismeja toimivalta-alueidensa puitteissa valtion osallistuessa niihin toisinaan. Nämä horisontaaliset mekanismit ovat itsehallintoalueille menetelmä tehdä yhteistyötä entistä vapaammin itsehallintoalueiden toimivaltojen hoitamista ajatellen. Italialainen järjestelmä näyttää vertailtaessa sisältävän samanlaisen yhteistyö- ja koordinointimenettelyn, jonka muodot on kuitenkin määritetty perustuslaissa ja itsehallintolaissa. Tanskan yhteistyö- ja koordinointimenettelyt perustuvat pitkälle tarpeeseen varmistaa lainsäädäntövaltojen hallittu siirto tilanteissa, joissa neuvottelut on säädetty käytäviksi. Niiden lisäksi tapahtuu myös muunlaista lakisääteistä koordinointia. Edistyksellisimmät yhteistyö- ja koordinointimuodot ovat käytössä Skotlannin ja Pohjois-Irlannin osalta. Ne ovat samalla sääntelyltään vähiten oikeudelliset ja perustuvat erilaisiin luonteeltaan ei-sitoviin sopimuksiin.

*Itsehallintoalueiden valtuudet kansainvälisissä velvoitteissa*

Färsaarilla ja Grönlannilla on lain nojalla tietyt sopimusvaltuudet, joita ne voivat käyttää aloilla, joilla Tanskan valtio ei ole käyttänyt sopimusvaltuuksiaan. Färsaarilla on kansainvälisiin sopimuksiin perustuva toimivalta solmia kansainvälisiä sopimuksia perustuen lakiin nro 579, joka on annettu 24.6.2005 Färsaarten maakuntahallinnon valtuuksista solmia kansainvälisiä sopimuksia. Laki edellyttää, että sopimuksen aihealue kuuluu Färsaarten toimivaltaan, ettei sopimus koske Tanskan puolustus- ja turvallisuuspolitiikkaa ja ettei Tanska ole valtion muodossa käyttänyt yleistä toimivaltaansa solmia kansainvälisiä sopimuksia asiasta, jota kyseinen kansainvälinen sopimus koskee. Viime kädessä kuitenkin Tanska vastaa myös Färsaarten kansainvälisistä velvoitteista ja sopimus solmitaan tiiviissä yhteistyössä Tanskan kanssa ja Tanskan nimissä, vaikka sopimus koskisi Färsaaria. Färsaaret voivat lisäksi pyytää Tanskan hallitukselta hyväksynnän kansainvälisen organisaation jäseneksi liittymiselle, jos organisaation perussääntö sallii liittymisen. Grönlannin mahdollisuutta solmia kansainvälisiä sopimuksia säännellään suoraan vuoden 2009 itsehallintolain 11–16 pykälissä, joihin perustuva käytäntö on sama kuin Färsaarten osalta. Kahta itsehallintoaluetta koskevissa laissa korostetaan tässä suhteessa yhteistoimintaa ja yhteistyötä Tanskan hallituksen ja kahden itsehallintoalueen hallitusten välillä. Itsehallintoalueilla on oltava mahdollisuus vaikuttaa sellaisiin Tanskan solmimiin kansainvälisiin sopimuksiin, joilla ajatellaan olevan vaikutuksia itsehallintoalueisiin. Färsaarilla on edustusto suhteessa EU:hun, minkä lisäksi Färsaarilla on edustusto myös Tanskassa, Islannissa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Venäjällä. Grönlannilla puolestaan on edustusto suhteessa EU:hun ja Yhdysvaltoihin.

Ulkomaanasiat ja kansainväliset suhteet eivät kuulu Skotlannin tai Pohjois-Irlannin toimivaltaan lainsäädännön nojalla. Valtion kansainväliset velvoitteet ja EU-oikeus on täytäntöönpantava myös itsehallintoalueiden toimivaltojen alalla, minkä itsehallintoalueiden asema on tunnustettu edellä mainitussa siirtomuistiossa ja eritelty sopimuksessa kansainvälisistä asioista ja EU-asioista. Näin on luotu epävirallinen mekanismi toimeenpanevien yksiköiden välille laajaa tietojenvaihtoa varten. Tietojenvaihto on ollut etenkin EU-asioissa hyvin pitkälle menevää ja sallinut Skotlannin ja Pohjois-Irlannin edustustot Brysselissä.

Italiassa valtiolla on perustuslain pykälän 117(2) mukaan lainsäädäntövalta mm. ulkopolitiikan ja kansainvälisten suhteiden ja EU-asioiden alalla, kun taas alueilla ja provinsseilla on Etelä-Tiroli mukaan lukien pykälän 117(5) mukaan vastuu kansainvälisten sopimusten ja EU-toimenpiteiden toimeenpanosta valtion lainsäädännön määräämällä tavalla. Samaan aikaan alueilla on kuitenkin pykälän 117(9) mukaan mahdollisuus toimivaltojensa puitteissa solmia sopimuksia muiden valtioiden ja muiden valtioiden paikallisten viranomaisten kanssa valtion lainsäädännön määräämällä tavalla. Trentinon ja Etelä-Tirolin erityisasetus ei näytä antavan Etelä-Tirolin provinssille sopimuksiin liittyviä toimivaltoja, minkä mukaisesti alueella on todennäköisesti mahdollisuus toimia tarvittaessa kansainvälisten sopimusten alalla. Alueella ja provinssilla on edustusto Brysselissä suhteessa EU:hun ja provinssilla on tiiviit kontaktit Itävaltaan.

Espanjan perustuslain pykälän 149(1)(3) mukaan valtiolla on toimivalta kansainvälisissä suhteissa ja perustuslaillinen oikeus solmia sopimuksia, jotka sovelletaan espanjalaisen oikeusjärjestyksen mukaan. Itsehallintoalueilla ei sitä vastoin ole virallista osuutta näistä suvereniteettitoiminnoista, mutta ne voivat saada näkökantojaan jossain määrin esille edellä mainituissa alakohtaisissa konferensseissa EU-asioihin liittyen. Espanjalaiset itsehallintoalueet ovat kehittäneet eräänlaisen epävirallisen diplomatian. Esimerkiksi Katalonialla ja Baskimaalla on omat edustustot Brysselissä ja useissa muissa Euroopan pääkaupungeissa ja ne ovat edustettuina suhteessa EU:hun. Vertailumaiden valtiot näyttäisivät kansainvälisiin sopimuksiin perustuvan subjektiviteetin ja suvereniteetin nojalla olevan edelleen päätoimijoita kansainvälisissä suhteissa kaikkien vertailuun sisältyvien itsehallintoalueiden osalta. Eri maissa itsehallintoalueet liitetään kuitenkin eri tavoin valtion virallisiin suhteisiin. Pisimmälle on menty Tanskassa, jossa Färsaarilla ja Grönlannilla on lakisääteinen mahdollisuus solmia tietyissä olosuhteissa sopimus kansainvälisiin sopimuksiin perustuvan subjektin kanssa, kuitenkin Tanskan kansainvälisiin sopimuksiin perustuvan subjektiviteetin rajoissa.

* 1. Vallitseva oikeustila ja sen arviointi

1.8.1 Maakunnan ja valtakunnan keskinäinen toimivallan jako

*Toimivallan jaon kehitys*

Ahvenanmaan ensimmäisessä itsehallintolaissa (1920) oli 13 kohdan luettelo valtakunnan lainsäädäntövallasta. Maakunnan toimivaltaan kuului periaatteessa lakien säätäminen sellaisissa asioissa, joiden lainsäädäntövaltaa ei ollut varattu valtakunnalle. Maakunnan toimivaltaa rajoitettiin kuitenkin säännöksessä siitä, että valakunnan toimivalta kattaa myös uudet oikeudenalat, joita lainsäädäntö tulevaisuudessa tulisi koskemaan. Ajan mittaan yhteiskunnallisen kehityksen myötä tämä tarkoittaisi itsehallinnon heikentymistä.

Valtakunnalla oli yksinomainen perustuslaillinen lainsäädäntövalta. Valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluneet alat eriteltiin varsin yksityiskohtaisesti. Muun muassa säädettiin, että valtakunnan toimivaltaan kuuluivat asiat, joita voidaan kuvata perusoikeuksiksi. Valtakunnalla oli toimivalta myös muun muassa puolustusvoimiin, merenkulku‐, luotsi‐ ja majakkalaitokseen, yleiseen tilastolaitokseen sekä posti‐ ja lennätinlaitokseen liittyvissä asioissa. Lisäksi valtakunnalla oli toimivalta yksityisoikeuteen liittyvissä asioissa lukuun ottamatta maataloutta, kalastusta ja muita elinkeinoja ja ammatteja, jotka kuuluivat maakunnan velvollisuuksiin, mutta siten, että elinkeinon ja ammatin harjoittamisoikeuden perusteet kuuluivat valtakunnalle. Lisäksi valtakunnan toimivaltaan kuuluivat alkoholilainsäädäntö, työntekijävakuutus‐ ja työsuojelulainsäädäntö, kaupparekisteri, maanjakolaitos, rikoslaki, oikeudenkäynti‐ ja ulosottolaitos sekä tuomioiden ja rangaistusten täytäntöönpano. Valtakunnan toimivaltaan kuuluivat myös verot ja maksut, lukuun ottamatta muun muassa elinkeinoverot ja huviverot, jotka kuuluivat maakunnalle. Maakunnalla oli myös mahdollisuus määrätä tuloveron lisäverosta ja maksuja palveluista, joita maakunta virkamiehineen tarjosi. Myös kunnallisvero oli maakunnassa kuntien asia. Suhteet ulkovaltoihin ja kansainvälisin sopimuksin säädellyt asiat laskettiin valtakunnan toimivaltaan kuuluviksi. Ensimmäisen itsehallintolain mukainen järjestelmä tarkoitti, että maakunnan toimivaltaan kuuluivat muun muassa kunnallislainsäädäntö mukaan lukien kuntaverotuksen perusteet, yleinen järjestys ja turvallisuus, palotoimi, suurin osa terveydenhuoltotoimesta, koulutoimi, maatalous, metsästys, kalastus ja elinkeinolainsäädäntö.

Toisessa itsehallintolaissa vuodelta 1951 päätettiin käyttää toisenlaista tekniikkaa lainsäädäntövallan jaosta päättämiseksi niin, että maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat alat lueteltiin erillisessä luettelossa. Ehdotuksen valmistellut komitea perusteli tätä sillä, ettei vuoden 1920 itsehallintolain toimivallan jakoa ollut laadittu riittävän tarkasti. Laatimalla luettelo sekä valtakunnan että maakunnan toimivallasta ajateltiin voitavan välttää tulkintaongelmat, joita voimassa olevien säännösten yleisluonteinen muotoilu aiheutti. Perustuslakivaliokunta ei ollut samaa mieltä. Se osasi kyllä ennakoida lisääntyviä tulkintaongelmia, mutta kieltäytyi silti esittämästä muutosta.

Vuoden 1951 itsehallintolaissa oli 20 kohtaa, joissa lueteltiin valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat alat, ja 21 kohtaa, joissa lueteltiin maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat alat. Toimivaltaluettelojen lopussa oli säännös, jonka mukaisesti kysymykset, joita ei siihen mennessä ollut vaadittu lainsäädännössä, kuuluisivat joko valtakunnalle tai maakunnalle soveltaen luetteloiden mukaisia jakamisen periaatteita. Vuoden 1951 itsehallintolaissa maakunnan toimivaltaa laajennettiin siten, että siihen kuuluivat muun muassa kotipaikkaoikeus, maakunnan lippu, pakkolunastus ja elinkeinon harjoittamisoikeuden rajoitukset sekä oikeus päättää maakunnan verotusperusteista. Kansainvälisistä suhteista lisättiin säännös, jonka mukaan maakuntapäivien hyväksyntä oli saatava laeille, joiden kautta maakunnassa tulisi voimaan ulkovaltioiden kanssa tehtyjä sopimuksia. Tämä koski sopimuksia, jotka sisältäisivät säännöksiä, jotka toisivat muutoksia itsehallintolain säännöksiin tai kumoaisivat niitä.

Vuoden 1991 itsehallintolain valmistelussa pidettiin kiinni valtakunnan ja maakunnan toimivalta-alojen luettelemisesta. Selonteosta ei käy ilmi, että missään vaiheessa olisi harkittu muita vaihtoehtoja. Kumpaakin luetteloa pidennettiin huomattavasti. Maakunnan toimivalta luetellaan ensin 27 kohdassa. Tämän jälkeen luetellaan valtakunnan toimivalta 42 kohdassa. Tämän lisäksi on olemassa niin sanottu B‐lista, jossa on kuusi lisäkohtaa valtakunnan toimivallasta. Nämä toimivallan alat voidaan siirtää maakunnalle tavallisella lainsäädännöllä ja maakuntapäivien suostumuksella. Vuoden 1991 lailla maakunnan toimivaltaa laajennettiin siten, että sille kuuluvat lakien säätäminen muun muassa oikeudesta käyttää maakunnan lippua aluksissa, vuokralainsäädäntö ja vuokrasäätely, muinaismuistot, sosiaalihuolto, alkoholijuomien anniskeluluvat, äitiysavustus, koulutoimi, postitoimi sekä puhelin-, lennätin- ja radiotoimi ja tietyt rangaistuksia koskevat kysymykset. Työlainsäädäntö siirrettiin kokonaisuudessaan valtakunnalle. Vero- ja maksukysymyksiin ei tehty lainkaan muutoksia.

Kansainvälisiin suhteisiin liittyen vuoden 1991 laki tarkoitti, että maakunta sai oikeuden tehdä esityksiä sopimusneuvotteluista ja että maakunnalle ilmoitettaisiin sellaisia asioita koskevista sopimusneuvotteluista, jotka kuuluivat maakunnan toimivaltaan tai joilla muutoin voisi olla erityisen suuri merkitys maakunnalle. Säännöksiä täydennettiin myöhemmin siten, että maakuntapäiville olisi annettava mahdollisuus osallistua neuvotteluihin, jos sille olisi erityisiä syitä. Suomen liittyessä Euroopan unioniin lakia muutettiin siten, että maakunnan hallitus sai muun muassa oikeuden tietyissä tapauksissa osallistua valtioneuvoston Suomen EU:n päätöksiä koskevien kannanottojen valmisteluun. Lisäksi maakuntapäivien suostumuksen hankkiminen sopimuksille ei koskisi vain sellaisia kansainvälisiä, maakunnan toimivaltaan kuuluvia velvoitteita, jotka valtakunta saattaa voimaan lailla, vaan myös asetuksella voimaan tulevia kansainvälisiä velvoitteita.

Toimivaltajaon kannalta merkittäviä ovat myös itsehallintolain 22 §:n säännös, joka koskee maakuntapäivien oikeutta tehdä aloitteita valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvissa asioissa, 28 §:n 1 momentin säännös siitä, ettei perustuslain tai muun lain muutos tule voimaan maakunnassa ilman maakuntapäivien hyväksyntää, sikäli kuin kyse on periaatteista, jotka koskevat yksilön oikeutta omistaa maakunnassa elinkeinotoimintaan liittyvää kiinteää omaisuutta tai varoja, sekä 28 §:n 2 momentin säännös siitä, että maakuntapäiviltä on pyydettävä lausunto, ennen kuin eduskunta säätää lain, joka on erityisen merkittävä maakunnan kannalta.

*Toimivallanjaon muuttamistekniikka*

Lainsäädäntövalta voidaan normaalisti siirtää valtakunnalta maakunnalle ja toisin päin vain muuttamalla itsehallintolakia. Näin ollen itsehallintolain 69 §:n 1 momentin mukaan siirtoa varten vaaditaan perustuslain säätämisjärjestys eduskunnassa ja määräenemmistö (2/3) maakuntapäivillä. Nykyisen itsehallintolain 29 §:ssä on kuitenkin luettelo sellaisista oikeusaloista, joissa lainsäädäntövalta voidaan siirtää maakunnalle (tavallisella) lailla ja maakuntapäivien suostumuksella. Viimeksi mainittua mahdollisuutta ei ole koskaan sovellettu käytännössä.

Nykyistä itsehallintolakia on muutettu useita kertoja, lähinnä EU-jäsenyyden mukanaan tuomien muutosten aiheuttamien vaatimusten johdosta. Muutokset on valmisteltu työryhmissä, joihin on kuulunut maakunnan ja valtakunnan edustajia. Ehdotukset on lähetetty lausuntokierrokselle maakunnan hallitukseen, asianosaisiin ministeriöihin ja asianosaisille viranomaisille sekä Ahvenanmaan valtuuskunnalle. Eduskunnassa lakiehdotukset käsittelee perustuslakivaliokunta. Joissain tapauksissa itsehallintolain muutosehdotukset on julistettu kiireellisiksi eduskunnan 5/6:n enemmistöllä ja laki on sitten hyväksytty yhdessä ja samassa eduskunnan istunnossa.

Hallintovalta noudattaa pääsääntöisesti lainsäädäntövaltaa, mutta itsehallintolaki sisältää yhden luettelon poikkeuksista pääsääntöön. Lisäksi laissa on useita säännöksiä siitä, että vaaditaan yhteisymmärrys tai suostumus, ennen kuin valtion viranomainen tai maakunnan viranomainen voi ryhtyä hallinnollisiin toimiin. Hallintovalta voidaan siirtää maakunnalta valtiolle ja päinvastoin niin sanotulla sopimusasetuksella, joka annetaan itsehallintolain 32 §:n nojalla. Näin ollen siirto tarkoittaa, että maakunta ottaa hoidettavakseen valtiolle kuuluvan hallinnollisen tehtävän, tai päinvastoin, että valtio ottaa hoidettavakseen maakunnalle kuuluvan tehtävän. Esimerkkejä viimeksi mainitusta ovat, että valtio hoitaa lapsilisien, asumistuen ja toimeentulotuen hallinnon, vaikka lainsäädäntövalta näissä asioissa kuuluu maakunnalle. Sopimusasetuksessa voi myös olla kyse viranomaisten yhteistyöstä. Tällaisia säännöksiä on olemassa muun muassa asetuksessa poliisihallinnosta Ahvenanmaan maakunnassa.

Sopimusasetukset antaa tasavallan presidentti maakunnan hallituksen suostumuksella. Sopimusasetus voi olla voimassa tietyn ajan tai toistaiseksi. Se voidaan kumota yksipuolisesti. Kustannusvastuu hallinnollisten tehtävien hoidosta kuuluu yleensä sille, jolla on lainsäädäntövalta. Tästä syystä sopimusasetusten yhteydessä määrätään yleensä myös, että on tehtävä erityinen sopimus siirrettävien tehtävien hoitamiseen liittyvistä korvauksista. Sopimusasetukset ovat käytännössä osoittautuneet joustavaksi tavaksi sopia hallinnollisten tehtävien hoitamisesta.

*Tarve yksinkertaistaa lainsäädäntövallan muuttamisjärjestelmää*

Nykyinen lainsäädäntövallan siirtämisjärjestelmä on raskassoutuinen ja kankea, koska siirto vaatii pääsääntöisesti itsehallintolain muutoksen. Muutos tapahtuu perustuslaillisessa järjestyksessä ja maakunnan hallituksen suostumuksella. Joustavien poliittisten ratkaisujen löytäminen on osoittautunut vaikeaksi tapauksissa, joissa toimivalta-aloissa on päällekkäisyyttä. Erityisen vaikeaksi on osoittautunut maakunnan erityisolosuhteiden huomioon ottaminen. Esimerkkejä tästä ovat merenkulkuasiat, terveydenhuolto- ja sairaanhoitoasiat ja tuulivoiman rakentaminen sekä jaettu toimivalta maatalouteen, rangaistussäännöksiin ja sosiaalihuolto- ja sosiaalivakuutuslainsäädäntöön liittyvissä asioissa.

Etenkin Ahvenanmaalla toimivallan jaon muutoksiin liittyvä raskaussoutuisuus koetaan esteeksi dynaamiselle yhteiskuntakehitykselle itsehallintoviranomaisten toiminnan ja osaamisen puitteissa. Lisäksi valtion puolella vaaditaan uudistuksissa, jotka koskevat itsehallintolain yksittäisten säännösten soveltamista tai jotka vaikuttavat niiden soveltamiseen, että lain valmistelussa otetaan huomioon ehdotettavan valtion lainsäädännön lainsäätöjärjestys. Jos maakunnalle on valtion lainsäädännön erityismääräysten nojalla voitu myöntää poikkeus tämän soveltamisalasta, perustuslakivaliokunta on katsonut, että laki voidaan säätää tavallisessa lainsäätöjärjestyksessä (sähkö- ja kaasuverkkomaksut, PeVL 31/2012 vp).

*Maakuntapäivien aloiteoikeus*

Maakuntapäivien oikeudesta tehdä aloitteita säädetään perustuslain 75 §:n 2 momentissa: ”Ahvenanmaan maakuntapäivien oikeudesta tehdä aloitteita [...] on voimassa, mitä niistä itsehallintolaissa säädetään.” Nykyisen itsehallintolain 22 §:n mukaan maakuntapäivät voivat tehdä aloitteita asioissa, jotka kuuluvat valtion lainsäädäntövaltaan. Aloite esitetään eduskunnalle hallituksen toimesta. Säännöksen perusteluista käy ilmi sen nykyistä sanamuotoa suppeampi aloiteoikeus (HE 73/1990 s. 71–72). Säännöksen oli tarkoitus vastata vuoden 1951 itsehallintolain aiempaa säännöstä, jonka sanamuoto oli tosin erilainen. Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan aloiteoikeus koskee asioita, joilla on erityinen merkitys maakunnalle. Aloiteoikeus tarkoittaa mahdollisuutta tehdä valtion lainsäädäntöön ehdotuksia laeista, joiden lainvoimaisuus on rajattu alueellisesti. Aloitteen ei välttämättä tarvitse johtaa erilliseen lainsäädäntötoimeen, vaan Ahvenanmaan erityisasetukset voidaan myös liittää suurempaan lakikokoelmaan. Aloiteoikeus koskee sekä lakialoitteita että lausuntopyyntö- ja raha-asia-aloitteita.

Säännöksen soveltaminen on tullut ajankohtaiseksi kaksi kertaa 2000-luvun aikana. Ensimmäisellä kerralla aloitteessa oli kyse vaalilain muuttamisesta niin, että Ahvenanmaasta tulisi oma vaalipiirinsä EU:n parlamenttivaaleissa (PeVM 13/2006 vp – P 3/2006). Toisen aloitteen johdosta eduskuntakäsittelyn yhteydessä esiin nousi kysymys siitä, kuinka kattava aloiteoikeus on (PeVL 3/2011 vp – P 1/2011 vp); rajoittuuko se vain erityissäännöksiin, jotka ovat voimassa vain Ahvenanmaalla, vai onko kyseessä aloiteoikeus, joka mahdollistaa valtion lainsäädännön yleisen muuttamisen? Soveltaminen on osoittanut, että nykyistä sääntelyä on tarpeen selkeyttää.

Kansainvälisessä vertailussa on melko harvinaista, että valtiota pienemmällä yksiköllä olisi erityinen lakialoiteoikeus kansallisessa parlamentissa.

1.8.2 Talous

*Itsehallinnon menojen rahoitus*

Maakunnalla on itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan mukaan lainsäädäntövalta, joka koskee maakunnalle tuloista maksettavaa lisäveroa ja tilapäistä ylimääräistä tuloveroa, maakunnalle maksettavia elinkeino‐ ja huviveroja sekä maakunnalle ja kunnille maksettaviin veroihin liittyvien maksujen perusteita. Valtionverotus kuuluu 27 §:n 36 kohdan mukaan valtion lainsäädäntövaltaan.

Ahvenanmaan talousjärjestelmä eli tasoitusjärjestelmä on rakennettu niin, että verovelvolliset maksavat veroa valtiolle samoin perustein kuin maan muiden osien verovelvolliset. Valtion budjetista siirretään varoja maakuntaan itsehallintoon liittyvien menojen rahoittamista varten. Tämä tehdään itsehallintolain mukaan pääasiassa tasoituksen, verohyvityksen ja erillismäärärahojen kautta. Maakunnalla on vapaa budjetointioikeus eli verovarat voidaan käyttää Ahvenanmaan maakuntapäivien päättämällä tavalla, mutta siten, että maakunnan on pyrittävä siihen, että maakunnan väestön sosiaaliset edut ovat vähintään samat kuin muualla maassa.

Summa, jonka maakunta saa vuosittain tasoitusjärjestelmän kautta, eli tasoitusmäärä lasketaan siten, että valtion tilinpäätöksen mukaiset asianomaisen vuoden tulot lukuun ottamatta uusia valtion lainoja, kerrotaan tietyllä suhdeluvulla (tasoitusperuste). Itsehallintolain 47 §:n mukaan tasoitusperuste on 0,45 prosenttia. Tasoitus toimitetaan vuosittain jälkikäteen kultakin kalenterivuodelta, mutta tasoitusmäärästä maksetaan vuosittain ennakkoa, joka otetaan huomioon lopullisen tasoitusmäärän laskennassa. Valtion tilinpäätöksessä tulojen kokonaismäärä nettolainanoton vähentämisen jälkeen on yleensä poikennut talousarvioesityksen summasta lisätalousarvioesitykset mukaan lukien. Tämä tarkoittaa, että lopullinen tasoitusmäärä voi olla ennakkoa suurempi tai pienempi, jos sitä ei tarkisteta riittävästi budjettivuoden aikana.

Tasoitusperusteen muuttamisen perusteista säädetään 47 §:n 2–4 momentissa. Nykyisen järjestelmän mukaan tasoitusperusteita on muutettava (korotettava tai alennettava 0,45 prosentista) sen jälkeen, kun on arvioitu, onko valtion tilinpäätökseen tehty sellaisia muutoksia, joiden itsehallintolain säännösten nojalla on katsottava vaikuttavan tasoitusperusteen suuruuteen. 3 ja 4 momenttien mukaan tasoitusperustetta voidaan korottaa tai alentaa myös muista mainituissa momenteissa erityisesti esitetyistä syistä kuin niistä, jotka ovat seurausta 2 momentista. Itsehallintolain 47 §:n 5 kohdan nojalla tasoitusperustetta voidaan muuttaa valtakunnan lailla, johon maakuntapäivät on antanut suostumuksensa. Vuoden 1951 itsehallintolain nojalla taloudellinen tasoitus toimi siten, että maakunnan tiettynä vuonna saaman tasoitussumman suuruus päätettiin sen jälkeen, kun oli tehty yksityiskohtainen vertailu maakunnan ja valtakunnan menotasoista yksittäisillä tehtäväaloilla.

Nykyisin maakunnan tehtävien rahoituksesta noin 75 prosenttia tulee tasoituksen kautta. Vuosina 2006–2015 tasoitusmäärä on ollut noin 197 miljoonaa euroa vuodessa.

Ahvenanmaalle määrättiin verotuksen perusteella vuosina 2006–2015 suoria veroja yhteensä keskimäärin 71 miljoonaa euroa. Ahvenanmaan epäsuorista veroista ja muista tuloista saama yhteenlaskettu summa on vaikea laskea tarkasti. Jo pelkästään Ahvenanmaalla kannettavan arvonlisäveron laskeminen edellytti käytettävissä olevien tilastotietojen lisäksi sopimuksen laskentakertoimesta. Valtiovarainministeriön oli mahdollista laskea arvonlisäveron määräksi kaavamaisesti vuosina 2010–2015 keskimäärin 85,5 miljoonaksi euroksi. Ahvenanmaan maakunnan hallituksessa arvonlisäveromäärän katsotaan kulutustutkimusten perusteella ja tiettyjen palautusten uudelleen käyttöönottamisen jälkeen olevan noin 20 miljoonaa suurempi. Valtiovarainministeriö ilmoittaa Tilastokeskuksen vuonna 2017 tekemän laskelman perusteella valtion Ahvenanmaalta vuonna 2014 saamien kokonaisverotulojen olevan 236,7 miljoonaa euroa eli 0,60 prosenttia valtion 39,3 miljardin euron kokonaisverotuloista.

Jos maakunnassa verovuodelta maksuun pantu tulo- ja varallisuusvero ylittää 0,5 prosenttia vastaavasta verosta koko maassa, itsehallintolain 49 §:n nojalla ylimenevä osa kuuluu maakunnalle verohyvityksenä. Verohyvitys vahvistetaan ja maksetaan verotuksen vahvistamisen jälkeen eli kaksi vuotta jälkikäteen. Verohyvitysjärjestelmä ei ole sisältynyt aiempiin itsehallintolakeihin. Luonnoksissa (HE 73/1990, s. 56 ja 90) todetaan muun muassa, että on katsottu olevan kohtuullista, että maakunta saa korotetun määrärahan (verohyvityksen), jos verojen taso maakunnassa ylittää määrätyn suhdeluvun. Perustelujen mukaan verohyvityksellä kompensoidaan tietyssä määrin ahvenanmaalaisten toivetta omasta verolainsäädännöstä. Luonnosten mukaan se myös luo maakunnan viranomaisille kannustimen toteuttaa elinkeinopolitiikkaa, jonka avulla verotulot voivat kasvaa. Verohyvitys on langennut maksettavaksi joka vuodelta sen jälkeen, kun nykyinen itsehallintolaki tuli voimaan, ja oli keskimäärin 14,4 miljoonaa euroa vuodessa verovuosina 2006–2015, joka on maksettu vuosina 2008–2017.

Itsehallintolain 48 §:n nojalla maakuntapäivien esityksestä voidaan myöntää erillismäärärahoja poikkeuksellisen suuriin kertamenoihin, joita ei kohtuudella voi rahoittaa maakunnan budjetilla. Erillismäärärahoja on myönnetty kolme kertaa vuoden 1993 jälkeen ja kaikissa tapauksissa sähköhuollon turvaamiseksi Ahvenanmaalla.

Itsehallintolain 51 §:n nojalla *erityisavustuksia* voidaan maksaa poikkeustilanteissa, kuten luonnonmullistusten ja kansantalouden vakavien häiriöiden yhteydessä. Tämä ei kuitenkaan ole tullut ajankohtaiseksi vuoden 1991 itsehallintolain voimassaolon aikana.

Ahvenanmaan valtuuskunta toimittaa laskennan, vahvistaa verohyvityksen ja myöntää erillismäärärahat ja erityisavustukset sekä tekee päätöksen niihin mahdollisesti liittyvistä ehdoista. Kaksi ensimmäistä tehtävää ovat luonteeltaan teknisiä, kun taas erillismäärärahoja koskeva tehtävä on ratkaista, myönnetäänkö niitä vai ei. Tasavallan presidentin tulee vahvistaa kaikki valtuuskunnan talousasioihin liittyvät päätökset.

*Tasoitusjärjestelmän kehittämistarve*

Itsehallintolain 45–49 pykälien mukainen nykyinen tasoitusjärjestelmä otettiin käyttöön lain valmistelun loppuvaiheessa (HE 73/1990, vp s. 88–91, PeVM nro 15/1990 vp, valtiovarainvaliokunnan lausunto; PeVM:n liite 3). Vuoden 1951 itsehallintolaissa Ahvenanmaan valtuuskunnalla oli päättävä rooli taloudellisessa tasoituksessa. Tasoitusjärjestelmän suunnittelun perustana oli alun perin, että Ahvenanmaan valtuuskunta soveltaisi järjestelmää jatkossa välimiehen tapaan ja ottaisi vuosittain kantaa siihen, pitäisikö tasoitusperustetta muuttaa.

Hallituksen esityksessä uudeksi itsehallintolaiksi ehdotettiin sen sijasta, että tasoitusperusteiden muutos olisi tehtävä valtakunnan lailla maakuntapäivien suostumuksella. Nykyisen mallin tavoitteena olisi pitänyt olla ottaa huomioon eduskunnan budjettivalta ilman, että poikkeus tästä itsehallintolaista tulisi mahdolliseksi. Samalla, kun valittiin tasoitusperusteiden muuttaminen valtakunnan lailla, Ahvenanmaan valtuuskunnalla säilytettiin kuitenkin päätösvalta erityismäärärahoista. Eduskuntakäsittelyn yhteydessä lisättiin mahdollisuus, että Ahvenanmaan valtuuskunta voi jatkossa myöntää maakunnalle erillismäärärahoja.

2000-luvun aikana on todettu olevan tarpeen tehdä mahdolliseksi tasoitusperusteen ja verohyvityksen muutoskriteerien tarkentaminen ja tehdä tasoitusjärjestelmästä joustavampi (katso ”Verotulojen tasausjärjestelmä Ahvenanmaan ja valtion välillä: 1990-luvun kokemukset”, valtiovarainministeriön työryhmän mietintö vuodelta 2004 ja ”Tasoitusperusteen muutostarve”, valtiovarainministeriön julkaisuja 13b/2013). Vuoden 1991 itsehallintolain myötä itsehallinnon menojen rahoitusjärjestelmässä tehdyn muutoksen alkuperäinen tavoite katsotaan saavutetuksi. Itsehallintolaki on lisännyt maakunnan taloudellista itsenäisyyttä ja vuosittainen päätöksenteko Ahvenanmaan maakunnan määrärahoista on muuttunut hallinnollisesti helpommaksi. Nykyinen tasoitusjärjestelmä on hallinnollisesti yksinkertainen ja selkeä, eikä päätöksen tekeminen vuosittaisesta tasoitusmäärästä ja verohyvityksestä vaadi suuria resursseja. Järjestelmän on ajan saatossa katsottu tuottaneen sekä Ahvenanmaalle että valtakunnalle suhteellisen kohtuullisen tuloksen määrärahansiirtojen kokonaismäärän suhteen. Määrärahat on kuitenkin sidottu valtion tuloihin, ja siksi finanssipolitiikka ja suhdannevaihtelut vaikuttavat niihin.

Tasoitusperuste ja verohyvitys ovat vuositasolla toimineet kokonaisuudessaan tarkoituksenmukaisella tavalla, ja verohyvitys on vaimentanut maakunnalle suoritetuissa siirroissa esiintyviä vaihteluita. Tasoitusperuste ja verohyvitys on kuitenkin aiheellista nähdä kokonaisuutena muuttamatta tavoitetta, että verohyvitys luo maakunnan viranomaisille kannustimia edistää sellaista elinkeinopolitiikkaa, joka mahdollistaa suuremmat verotulot suhteessa suhteelliseen väkilukuun.

Ajan saatossa lopputulos on kuitenkin kohtuuton, mikäli Ahvenanmaalla tapahtuu suuria väestörakenteen muutoksia, sillä sellaisia ei oteta huomioon nykyisissä säännöksissä. Väestössä tapahtuvat muutokset vaikuttavat palveluiden tarpeeseen ja siten maakunnan kustannuksiin. Tasoitusjärjestelmästä puuttuu näin ollen kytkentä väestön suhteellisen osuuden ja tasoitusperusteen sekä väestön suhteellisen osuuden ja verohyvityksen väliltä. Myös verohyvityksen osalta kytkentä väestön suhteelliseen osuuteen olisi looginen. Verohyvityksen tarkoitus on, että se lankeaa maksettavaksi silloin, kun väestön suhteellinen osuus ylittää yli neljällä prosentilla itsehallintolain säätämishetkellä voimassa olleen väestön suhteellisen osuuden.

Nykyinen lainsäädäntö on muotoiltu yleispiirteisesti, minkä takia sitä voidaan tulkita eri tavoin. Maakunnan ja valtakunnan viranomaiset ovat esimerkiksi erimielisiä siitä, millaisten valtion tilinpäätöksen muutosten tulee vaikuttaa tasoitusperusteeseen. Jos tasoitusperusteen muuttamistarpeesta esiintyykin erimielisyyttä, sitä on hyvin vaikeaa muuttaa, sillä muutos edellyttää eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitäviä päätöksiä. Tasoitusperusteen muutosmenettelyä ei ole koskaan sovellettu käytännössä. Esitys laista nykyisen itsehallintolain mukaisen 0,45 prosentin tasoitusperusteen muuttamisesta on kuitenkin vastikään tullut ajankohtaiseksi Sipilän hallituksen lakiesityksessä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta (HE 15/2017 vp).

*Tarve harkita muita rahoitusmalleja*

Keskustelussa Ahvenanmaan itsehallinnon kehityksestä nykyinen tasoitusjärjestelmä, jonka kautta maakunta saa valtion budjetin kautta vuosittain varojen siirron itsehallinnon menoja varten ja joka perustuu valtionverojen kantamiseen Ahvenanmaalla, vaikuttaa epäajanmukaiselta. Vuosittainen siirto on jossain määrin omiaan luomaan väärinkäsityksiä ahvenanmaalaisten veronsaajien osallistumisesta valtionverotukseen ja on toistuvasti käsitetty julkisuudessa niin, että maakunta saa vuosittaisia avustuksia valtiolta osallistumatta omalta osaltaan missään määrin taloudellisesti valtion budjetin tulopuolen rahoitukseen.

Ahvenanmaalla kysymys maakunnan veronkanto-oikeuden lisäämisestä on ollut ajankohtainen koko itsehallinnon ajan. Itsehallinnon perusajatus on, että Ahvenanmaan väestölle tulee taata mahdollisuus itse järjestää olonsa niin vapaasti kuin se yleensä on mahdollista itsehallintoalueelle, joka ei muodosta omaa valtiota. Näin ollen maakunnan taloudellisen järjestelmän täytyy toisaalta taata, että itsehallinto voi toimia sen taustalla olevien tarkoitusten mukaisesti, ja toisaalta, että järjestelmä tuottaa hyväksyttävän taloudellisen tuloksen kummallekin osapuolelle. Itsehallinnon ja valtakunnan välisen vuorovaikutuksen eri oikeudenaloilla – taloudelliset asiat mukaan lukien – tulee toimia niin, että sekä eduskunta että maakuntapäivät voivat saavuttaa poliittiset tavoitteensa omilla toimivalta-alueillaan ilman, että syntyy poliittista epäsopua ja että yksilön oikeudet vaarantuvat. Maakunnan näkökulmasta verotusoikeuden lisääminen vahvistaa julkisten tulojen laillisuutta maakunnassa. Tämä korjaisi myös väärinkäsityksen siitä, että valtiolta saatava vuosittainen tasoitussumma olisi tukea maakunnalle.

Maakunnan ja valtakunnan välisessä vuorovaikutuksessa on painotettava erityisesti sitä, miten vuorovaikutuksesta voi olla hyötyä kummallekin osapuolelle. Verotusoikeuden siirto edellyttää mekanismeja, joilla voidaan käydä neuvotteluja ja korjata mahdolliset ei-toivotut verovaikutukset, vaikka verotusoikeuden siirto rajattaisiin esimerkiksi ansiotuloverotukseen, jolla voidaan lisätyn verotusoikeuden eri vaihtoehdoista arvioida olevan pienimmät vaikutukset. Ahvenanmaalla toinen vaihtoehto verotuksen lisäämiselle, joka lisäisi nykytilanteeseen verrattuna julkisten tulojen oikeutusta maakunnassa, on muuttaa nykyistä tasoitusjärjestelmää siten, että suorat verot, jotka valtio kantaa Ahvenanmaalla, jäisivät maakuntaan sisällyttämättä valtion tilinpäätökseen, tai muulla tavalla turvata, että Ahvenanmaalta saatavat suorat verot lankeaisivat Ahvenanmaalle ilman, että Ahvenanmaasta tulisi veronsaaja. Valtion Ahvenanmaalta saamat suorat verotulot eivät ole yhtä suuret kuin nykyinen tasoitusmäärä. Siksi tällainen järjestelmä edellyttäisi, että sitä täydennettäisiin joustavalla tasoitusjärjestelmällä. Tällaisen rahoitusjärjestelmän myötä oikaistaisiin myös tietyssä määrin väärinkäsitys siitä, että vuosittainen tasoitusmäärä valtion budjetista olisi tukea maakunnalle.

1.8.3 Kansainväliset suhteet

*Ahvenanmaan maakunnan hallituksen osallistuminen neuvotteluihin kansainvälisistä velvoitteista*

Itsehallintolain 58 §:ssä on säännöksiä neuvotteluista kansainvälisten sopimusten tekemiseksi ja siitä, miten Ahvenanmaan asema on otettava huomioon tässä yhteydessä. Pykälän nojalla maakunnan hallitus voi tehdä asianosaiselle viranomaiselle esityksen sopimusneuvotteluista ja muista kansainvälisistä velvoitteista. Lisäksi maakunnan hallitukselle on ilmoitettava sopimuksiin ja muihin kansainvälisiin velvoitteisiin liittyvistä neuvotteluista, jotka liittyvät maakunnan toimivaltaan kuuluviin asioihin. Jos tällaiset neuvottelut koskevat asioita, joilla muutoin voi olla erityinen merkitys maakunnalle, niistä on ilmoitettava maakunnan hallitukselle, mikäli se voidaan tehdä asianmukaisesti. Lisäksi – jos sille on olemassa erityisiä syitä – maakunnan hallitukselle on annettava mahdollisuus osallistua tällaisiin kansainvälisiä velvoitteita koskeviin neuvotteluihin.

Itsehallintolain 59 §:ssä määritellään puitteet sille, milloin maakuntapäivien suostumus on hankittava, jotta kansainvälinen sopimus olisi lainvoimainen myös Ahvenanmaalla. 1 momentin säännöksessä määrätään, että jos sopimus, jonka Suomi tekee, tai muu kansainvälinen velvoite, johon Suomi sitoutuu, sisältää säännöksen asiassa, joka kuuluu maakunnan toimivaltaan, säännös tulee voimaan maakunnassa vain siinä tapauksessa, että maakuntapäivät antaa suostumuksensa säädökselle, jonka myötä säännös tulee voimaan. Itsehallintolain 59 §:n 2 momentin nojalla sellainen säännös, joka on ristiriidassa itsehallintolain kanssa, tulee voimaan maakunnassa vain, mikäli maakuntapäivät antaa suostumuksensa päätöksellä, joka tehdään vähintään kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä, ja laki velvoitteen voimaan tulosta hyväksytään eduskunnassa siinä järjestyksessä, josta määrätään perustuslain 95 §:n 2 momentissa perustuslakiin liittyvistä lakiehdotuksista kansainvälisten velvoitteiden voimaan asettamisesta (niin sanottu supistettu perustuslainsäätämisjärjestys). Kansainvälisen sopimuksen voimaan saattamista koskevia lakiehdotuksia ei kuitenkaan tarvitse käsitellä eduskunnassa perustuslain säätämisjärjestyksessä, jos kyse on vain siitä, millä kielellä maakunnan viranomaisten tulee olla yhteydessä ulkomaalaisiin tai ulkomaisiin viranomaisiin. Maakuntapäivien päätös suostumuksesta on kuitenkin tehtävä vähintään kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä.

Itsehallintolain 59 §:n 3 momentin säännöksen nojalla maakuntapäivät voi valtuuttaa maakunnan hallituksen antamaan suostumuksen. Säännöstä ei ole sovellettu.

Itsehallintolain 9 luvun kansainvälisiä velvoitteita koskevien säännösten toimiminen edellyttää, että maakunnan hallitukselle ilmoitetaan sopimusneuvotteluista niin hyvissä ajoin, että maakunnalla on realistinen mahdollisuus vaikuttaa neuvotteluihin ja että mahdollisten maakuntaa koskevien erityisratkaisujen tarve voidaan esittää mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Niin ikään maakunnan hallitukselle on annettava mahdollisuus esittää kantansa, ennen kuin maakunnan toimivaltaan kuuluvia säännöksiä sisältävä sopimus allekirjoitetaan. Tällainen lausunto on pyydettävä hyvissä ajoin. Tiedotuksella on erityinen merkitys sille, että itsehallintolain 59 § maakuntapäivien suostumuksen pyytämisestä toimii.

Maakunnan oikeus osallistua neuvotteluihin liittyy ”erityisiin syihin”. Siksi on käytännössä harvinaista, että maakunnan hallitukselle tarjotaan mahdollisuus osallistua neuvotteluihin. Tämän vuoksi itsehallintolain 58 §:n 2 momentin säännöksiä maakunnan hallituksen oikeudesta osallistua sopimusneuvotteluihin on kehitettävä niin, että maakunnan hallitukselle annetaan pyydettäessä ja silloin kun se on mahdollista siinä neuvotteluelimessä, jossa asia käsitellään, mahdollisuus osallistua neuvotteluihin, jotka koskevat maakunnan toimivaltaan kuuluvia kysymyksiä. Jos maakunnan hallitus osallistuu neuvottelukuntaan, se edustaa myös Suomea. Neuvottelukunta esittää Suomen koordinoidun kannan (vertaa kysymykseen EU-asioista itsehallintolain 59 a ja 59 c §:ssä). Koska tietyt olosuhteet voivat tehdä Ahvenanmaan osallistumisen mahdottomaksi, kuten neuvottelukunnan rajallinen koko multilateraalisissa neuvotteluissa tai erityisasiantuntijoiden tarve neuvottelukunnassa, on jätettävä tilaa harkinnalle valtakunnan puolelta. Maakunnan laajennettu oikeus osallistua kansainvälisiä velvoitteita koskeviin neuvotteluihin tarkoittaisi maakunnan nykyisen toimivallan laajentamista. Kun kyse on sellaisia kansainvälisiä velvoitteita koskevista neuvotteluista, jotka kuuluvat yksinomaan valtakunnan toimivaltaan, ei ole olemassa vastaavia syitä rajoittaa ministeriöiden harkintavaltaa, joka nykytilanteessa on kytketty arvioon siitä, onko olemassa erityisiä syitä maakunnan hallituksen osallistumiselle neuvotteluihin.

Sopimustoimivalta kuuluu perustuslain 93 §:n nojalla ulkopoliittiselle johdolle eli tasavallan presidentille yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Perustuslain 8 luvun säännöksissä kansainvälisistä velvoitteista ei kuitenkaan tehdä eroa sen välillä, kuka toimii sopimuspuolena. Näin ollen jo nykytilanteessa maakunnan hallitus voidaan perustuslain 93 §:n nojalla valtuuttaa neuvottelemaan ja tekemään sopimus Suomen puolesta, jos sopimus koskee jotain sellaista, joka kuuluu maakunnan toimivaltaan, ja se koskee vain maakunnan ja toisen maan välisiä suhteita.

Sellaisen sopimuksen hyväksymisessä ja voimaan saattamisessa, jonka neuvottelut maakunnan hallitus on valtuutettu hoitamaan, noudatetaan perustuslain 93–95 §:n mukaisia menettelyjä. Sopimuksen voimaansaattamissäädökselle edellytetään Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumus voimassa olevan itsehallintolain 59 §:n mukaisesti. Maakunnan sopimusneuvotteluvaltuuksia on kuitenkin syytä kehittää sellaisten kansainvälisten velvoitteiden osalta, joiden neuvottelut maakunnan hallitus voidaan valtuuttaa hoitamaan tavalla, joka samalla vähentää valtiovallan taakkaa velvoitteen hyväksymiseen ja voimaan saattamiseen liittyvissä toimenpiteissä. Myös tässä olisi kyse maakunnan nykyisten valtuuksien huomattavasta lisäämisestä.

Neuvotteluvaltuuskuntia nimitettäessä presidentin lisäksi myös valtioneuvoston yleisistunnolla ja ministeriöillä on toimivaltaa. Presidentti nimittää neuvotteluvaltuuskunnan, jos kyse on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävästä sopimuksesta, ja valtioneuvoston yleisistunto tekee sen, jos kyse on useiden ministeriöiden toimivaltaan kuuluvasta sopimuksesta. Muutoin ministeriöt nimittävät neuvotteluvaltuuskunnat itse. Tästä presidentin ja valtioneuvoston yleisistunnon välisestä tai valtioneuvoston sisäisestä työnjaosta ei ole syytä poiketa myöskään sellaisten sopimusten tapauksessa, jotka maakunnan hallitus valtuutetaan tekemään.

Ottaen huomioon perustuslain 8 luvun säännökset kansainvälisistä suhteista, perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö (PeVL 14/2010 vp ja PeVL 14/2014 vp) delegoiduista sopimuksista ja itsehallintolain 27 §:n 4 kohta Suomen suhteesta ulkovaltoihin, voidaan olettaa, että eduskunta voisi vastaavin perustein valtuuttaa maakunnan hallituksen kuin jokin ministeriön tekemään delegoidun sopimuksen kysymyksissä, jotka kuuluvat maakunnan toimivaltaan ja koskevat maakuntaa. Tällainen sopimus voisi koskea sekä maakunnassa että valtakunnassa vain sellaisia sopimussäännöksiä, jotka eivät kuulu lainsäädäntöalaan eli maakuntapäivien toimivaltaan. Käytännössä kyse olisi päävelvoitteen teknisestä soveltamisesta tai täytäntöönpanosta. Delegoitujen sopimusten sovellusala on kapea ja asia tulisi ajankohtaiseksi vain harvoin. Eduskunta on vain harvoissa tapauksissa pääsopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä valtuuttanut jonkin ministeriön tekemään sopimuksen kolmannen maan viranomaisen kanssa pääsopimuksen tarkemmasta täytäntöönpanosta. Maakunnan osalta voidaan tarvittaessa saavuttaa vastaava vaikutus pitkälti siten, että maakunnan hallitus tekee kansainvälisen hallinnollisen sopimuksen kolmannen maan viranomaisen kanssa. Näin ollen itsehallintolain muutosta ei katsota tarpeelliseksi tällä perusteella.

Samoin kuin ministeriöiden ja valtakunnan viranomaisten, myös maakunnan hallituksen on mahdollista tehdä kansainvälisiä hallinnollisia sopimuksia toimivaltansa puitteissa. Viranomainen voi tehdä tällaisia sopimuksia voimassa olevan toimivallan puitteissa. Sopimukset eivät saa sisältää säännöksiä, jotka kuuluvat eduskunnan toimivaltaan. Sopimus sitoo vain viranomaista sen omalla hallinnon alalla. Se tulee voimaan allekirjoituksella, eikä sitä tarvitse saattaa voimaan valtiosopimuksiin sovellettavan menettelyn kautta. Sopimukset voidaan julkaista esimerkiksi viranomaisen ulkoisilla verkkosivuilla. Kansainvälisissä hallinnollisissa sopimuksissa on useimmiten kyse käytännön yhteistyöstä, suorasta yhteydenpidosta, yhteistyön edistämisestä, yhteistyöelimistä ja vastaavista kysymyksistä. Mahdolliset yksittäisissä tapauksissa esiin nousevat kysymykset ja rajanveto-ongelmat, jotka liittyvät maakunnan toimivaltaan tehdä kansainvälisiä hallinnollisia sopimuksia, voidaan jo nyt ratkaista yhteistyössä valtioneuvoston ja maakunnan hallituksen kesken, eivätkä ne edellytä itsehallintolain muutosta.

Suomen ratifioimien valtiosopimusten yhteydessä on vain harvoin noussut esiin tarve tehdä alueellinen varauma Ahvenanmaata varten. Varaumien välttämiseksi on tärkeää ottaa mahdollisten maakuntaa koskevien erityisratkaisujen tarve esiin jo valtiosopimusneuvottelujen yhteydessä. Tämä kysymys on erityisen tärkeä EU:n perussopimusten muutosten yhteydessä, joihin tällaisia varaumia ei voi tehdä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi EU:n perussopimuksen ja Lissabonin sopimuksen käsittelyn yhteydessä, että jollei maakuntapäivät anna suostumustaan, se johtaa juridisesti epäselvään tilanteeseen (PeVL 36/2006 vp, PeVL 10/1998 vp). Itsehallintolain muutos ei kuitenkaan ratkaisisi ongelmaa.

*Ahvenanmaan toimivalta EU-asioissa*

Itsehallintolakia on muutettu kolme kertaa EU-jäsenyyden vuoksi. Ensimmäinen muutos tehtiin silloin, kun Suomi Ahvenanmaa mukaan lukien liittyi unioniin. Tuolloin lakiin liitettiin uusi 9 a luku (1556/1994) EU‐asioista. Tämä luku uudistettiin kokonaan lailla 68/2004, jolloin maakunnan vaikutusmahdollisuuksia EU-asioiden valmisteluun ja toimeenpanoon vahvistettiin. Lakiin liitettiin myös säännös maakunnan velvollisuudesta EU-oikeuden täytäntöönpanosta.

Lisäksi valtioneuvosto teki 23.4.2009 periaatepäätöksen Ahvenanmaan maakunnan osallistumisesta ja vaikuttamisesta EU-asioiden hoitoon. Toistaiseksi voimassa oleva päätös antaa Ahvenanmaalle tietyssä suhteessa laajemmat oikeudet EU-asioissa kuin itsehallintolain 9 a luvun nykyiset säännökset. Valtioneuvoston periaatepäätöksen kohdan 2 nojalla velvollisuutta tuoda maakunnan kanta esiin EU:n toimielimissä laajennettiin koskemaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvien kysymysten lisäksi myös sellaisia asioita, joilla muutoin on erityisen suuri merkitys maakunnalle. Tähän periaatepäätöksen kohtaan on viitattu esimerkiksi Lissabonin sopimukseen sisältyvää EU-parlamentin jäsenpaikkakohtaista paikkajakoa koskevien neuvottelujen yhteydessä, kun Suomi nosti EU-tasolla esiin kysymyksen Ahvenanmaan edustuksesta EU-parlamentissa. Itsehallintolakia on syytä päivittää tästä kohdasta.

Maakunnan hallituksella on oikeus osallistua valtioneuvoston valmisteluun Suomen kannasta EU:ssa tehtyihin päätöksiin, mikäli päätösvalta muutoin itsehallintolain nojalla kuuluisi maakunnan toimivaltaan tai mikäli asialla voi muulla tavoin olla erityinen merkitys maakunnalle. Näin ollen maakunnalla on oikeus osallistua valtioneuvoston valmistelujaostojen ja EU-toimikunnan työhön. Ahvenanmaan maaneuvoksella on oikeus tulla kuulluksi EU‐ministerivaliokunnassa sellaisissa EU-asioissa, jotka liittyvät maakunnan toimivaltaan kuuluviin kysymyksiin tai jotka ovat erityisen merkityksellisiä maakunnalle.

Maakunnan hallitukselle on pyynnöstä tarjottava mahdollisuus osallistua Suomen valtuuskunnan työhön, kun EU:ssa käsitellään sellaisia kysymyksiä, jotka itsehallintolain nojalla kuuluvat maakunnan toimivaltaan. Mikäli maakunnan ja valtakunnan kantoja ei voida sovittaa yhteen, maakunnan kanta on ilmoitettava maakunnan hallituksen pyynnöstä, kun Suomen kannanotto esitellään EU:n toimielimissä. Edellä mainitun periaatepäätöksen mukaan maakunnan kannanotto on tuotava esiin myös sellaisissa kysymyksissä, jotka ovat erityisen merkityksellisiä maakunnalle. Tämä tarkoittaa, että valtakunnan ja maakunnan on yritettävä saavuttaa yhteinen kannanotto sellaisissa asioissa, jotka itsehallintolain mukaan kuuluvat maakunnan toimivaltaan tai ovat erityisen kiinnostavia maakunnalle.

EU-asioiden täytäntöönpanossa lainsäädäntö- ja hallintovalta on jaettu maakunnan ja valtakunnan välillä itsehallintolain mukaisesti. Laissa on säännöksiä maakunnan ja valtakunnan velvollisuudesta neuvotella tilanteissa, joissa niiden toimenpiteet ovat sidoksissa toisiinsa. Maakunnan hallituksella on oikeus olla yhteydessä Euroopan komissioon asioissa, jotka kuuluvat maakunnan toimivallan piiriin ja jotka koskevat EU:ssa tehtyjen päätösten täytäntöönpanoa maakunnassa. Maakunnan hallitus ja valtioneuvosto sopivat tarkemmin siitä, miten valtioneuvostoa tiedotetaan tällaisesta yhteydenpidosta.

Itsehallintolakiin liitettiin vuoden 2009 lailla (847/2009) säännöksiä maakunnan asemasta asioissa, jotka koskevat sopimusrikkomuksia ja EU-tuomioistuimessa käsiteltäviä asioita. Itsehallintolain 59 c §:n mukaan voimassa on periaate, jonka mukaan maakunnan kannan on maakunnan pyynnöstä tultava ilmi komissiolle annettavissa vastauksissa ja tuomioistuimen käsittelyssä tapauksissa, joissa kanne johtuu maakunnan toimenpiteestä tai laiminlyönnistä. Lakiin liitettiin myös säännös, että maakunnan edustajalle on annettava oikeus osallistua suulliseen käsittelyyn tuomioistuimessa. Lisäksi maakunnan hallitus voi tehdä valtioneuvostolle perustellun esityksen siitä, että Suomen on osallistuttava vireillä olevaan oikeudenkäyntiin EU‐tuomioistuimessa tai nostaa kanteen tuomioistuimessa asioissa, jotka kuuluvat maakunnan toimivaltaan tai jotka muutoin voivat olla erityisen merkityksellisiä maakunnalle.

Itsehallintolain 59 d §:n mukaan valtio ja maakunta voivat sovitella edellä viitatun vastuumäärän. Vastuuta koskevat riita-asiat käsitellään hallinnollisina riita-asioina Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa hallintolainkäyttölain (586/1996) 12 luvussa ja 59 d §:ssä säädetysti. Pykälän mukaiset asiat koskevat valtion ja maakunnan välisiä kiistoja kysymyksissä, jotka pohjimmiltaan perustuvat siihen, että Suomi on rikkonut jotain EU-oikeudellista velvoitettaan. Oikeuskäytännön mukaan kansainvälisten velvoitteiden rikkomuksia koskevat kiistat käsitellään julkisoikeudellisina hallinnollisina riita-asioina. Itsehallintolain voimassa olevan 9 a luvun muutoksia valmistellessaan perustuslakivaliokunta katsoi (PeVM 7/2003 vp), että maakunnan vastuu korvausvelvoitteista ja muista velvoitteista, joita yhteisöoikeus tuo mukanaan Suomen valtiolle, tulee mieluiten käsitellä hallinnollisina riita-asioina hallintolainkäyttölain 12 luvun mukaisesti. Kokemuksia voimassa olevan pykälän soveltamisesta ei ole.

Mahdollinen kiista korvausvastuun sovittelusta valtion ja Ahvenanmaan välillä tarkoittaa, että asiassa vastapuolina ovat valtioneuvosto ja Ahvenanmaan hallitus. Tällainen tilanne muistuttaa enemmän välimiesmenettelyä kuin hallintolainkäyttöä, mistä syystä on harkittava, voisiko sovittelu soveltua Ahvenanmaan valtuuskunnalle, joka on riippumaton asiantuntijaelin Ahvenanmaata koskevissa asioissa. Sovitteluasiat voitaisiin sitten viime kädessä jommankumman osapuolen pyynnöstä ratkaista korkeimmassa oikeudessa.

Muilta osin ei ole ollut tarpeen tehdä muutoksia itsehallintolain 9 a luvun säännöksiin. Niiden käytännön noudattamista on täsmennetty oikeusministeriön ohjeissa ministeriöiden valmistelijoille (”Ahvenanmaan asema säädösvalmistelussa ja EU-asioissa”. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 8/2012). Valtioneuvoston selonteossa EU-politiikasta 2013 (SRR 6/2013 vp) todetaan, että tärkeä osa Suomen EU-politiikan toteutusta on varmistaa, että Ahvenanmaa osallistuu EU-asioiden valmisteluun, ja ottaa huomioon maakunnan vaikutusmahdollisuudet.

Pääasiallinen haaste ministeriöiden, niiden valmistelujaostojen ja maakunnan hallituksen yhteistyössä EU-asioiden valmistelussa on valtioneuvostossa laadittavien asiakirjojen kääntäminen ruotsiksi. Sovellettavista menettelyistä on olemassa ohjeita. Kutsut valmistelujaostoihin, EU-komiteaan ja EU‐ministerivaliokuntaan on oltava saatavilla myös ruotsiksi. Ministeriöiden huomio on kiinnitetty siihen, että erityisesti ehdotukset Suomen kannanotoksi ennen asian käsittelyä EU:n toimielimissä, mutta myös muut asiakirjat, on käännettävä ruotsiksi maakunnan hallituksen sitä pyytäessä. Hallituksen U‐kirjelmät eduskunnalle käännetään aina ruotsiksi. Siitä on hyötyä myös yhteydenpidossa maakunnan hallitukseen. Maakuntaa koskevissa komission rikkomusmenettelyissä ulkoministeriö toimittaa kaikki asiakirjat maakunnan hallitukselle ruotsiksi. Velvollisuus toimittaa asiakirjat ruotsiksi edellyttää, että valtioneuvostossa on riittävät käännösresurssit.

Etenkin tilanteet, joissa valmistelujaostojen kokoukset pidetään suomeksi, ovat ongelmallisia maakunnan virkamiehille, joiden virkakieli on yksinomaan ruotsi. Oikeusministeriön ohjeiden mukaan valmistelujaoston puheenjohtaja vastaa siitä, että kokousjärjestelyt ovat sellaiset, että ahvenanmaalaiset jäsenet voivat osallistua jaostossa käytäviin keskusteluihin. Tarvittaessa on järjestettävä tulkkausapua. Käytännössä yhteydenpitoa maakunnan hallitukseen maakunnalle tärkeissä EU-asioissa ei hoideta vain valmistelujaoston kokouksissa, vaan myös bilateraalisesti siten, että ministeriön valmistelija on suoraan yhteydessä kollegaansa maakunnan hallituksessa, tai siten, että ministeriö pyytää maakunnan hallitukselta lausunnon asiasta.

Toinen haaste on sovittaa yhteen valtakunnan ja maakunnan kannat EU-asiassa, jos ne poikkeavat toisistaan. Vastaavan ministeriön on suositeltavaa yrittää selvittää maakunnan kanta jo ennen jaoston käsittelyä, jotta se käy ilmi jo jaoston jäsenille jaettavista kokousasiakirjoista. Toisaalta on toivottavaa, että Ahvenanmaan puolelta otetaan asia esille valmistelun aikaisessa vaiheessa, jos esimerkiksi lakiesitys tai muu valmistelussa oleva EU-asia on ongelmallinen tai jos maakunnan hallitus haluaa erityisesti seurata asiaa. Selvittämällä maakunnan kannan EU-valmistelun aikaisessa vaiheessa ja mahdollisuuksien mukaan ennen kuin asia otetaan käsittelyyn EU:n toimielimissä, saadaan myös tietää, onko asia maakunnan näkökulmasta niin merkittävä, että jo valmistelussa EU:ssa tarvitaan aktiivisempaa ja jatkuvampaa vuoropuhelua vastaavan ministeriön ja maakunnan hallituksen välillä. Ellei asiassa yhteisistä ponnisteluista huolimatta saavuteta yhteistä kantaa, ohjeiden mukaan ennen käsittelyä EU-ministerivaliokunnassa on käytävä keskustelu pääministerin kanssa, jos maakunnan hallitus niin toivoo. Tähän tapaamiseen osallistuu myös Ahvenanmaan asioista vastaava ministeri ja ne ministerit, joille asia kuuluu. Viime kädessä maakunnalle jää mahdollisuudeksi pyytää, että maakunnan kanta ilmoitetaan siinä EU-toimielimessä, joka käsittelee kysymyksen.

EU-säädösten toteutuksen ja täytäntöönpanon yhteydessä valtakunnan ja maakunnan on tehtävä yhteistyötä säädösten tulkinnassa. Valtakunnan ja maakunnan viranomaisten välisistä mahdollisista kielivaikeuksista huolimatta on pyrittävä löytämään sellaiset työmuodot, joilla yhteistyö voidaan taata. Jos valtakunnan ja maakunnan välillä vallitsee erimielisyyksiä siitä, miten 9 a luvun säännöksiä tulee tulkita, voidaan ottaa yhteyttä oikeusministeriöön, jonka vastuulle Ahvenanmaa-asioiden yhteensovittaminen kuuluu valtioneuvostossa. Tarvittaessa voidaan pyytää lausunto Ahvenanmaan valtuuskunnalta. Korkein oikeus ratkaisee viime kädessä asiat, jotka liittyvät maakunnan tai valtakunnan viranomaisen toimivaltaan ryhtyä tiettyihin hallinnollisiin toimiin.

1.8.4 Kielisäännökset

Itsehallinnon tarkoitus on ollut ja on edelleen säilyttää väestön ruotsin kieli, kulttuuri ja paikalliset perinteet. Kansainliiton liittoneuvoston päätös Ahvenanmaan kuulumisesta Suomelle liittyi suoraan ruotsin kielen säilyttämiseen ja on siten luonteeltaan kansalaisuuden suoja. Vuoden 1991 itsehallintolain säännökset kielestä perustuvat aiemmin kuvattuihin kansainvälisiin takuihin.

Kielen suojelu on muotoiltu niin, että maakunta on yksikielisesti ruotsinkielinen. Itsehallintolaki on tässä suhteessa poikkeus perustuslaista, jonka mukaan maan kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Kielilaki (423/2003) ei ole voimassa maakunnassa, eikä suomenkielellä ole muodollista erityisasemaa maakunnassa.

Itsehallintolaki turvaa myös suomenkielen aseman tuomioistuimissa ja valtion virastoissa. Itsehallintolain 37 § sisältää säännöksiä Suomen kansalaisten oikeudesta saada käyttää suomea omassa asiassaan tuomioistuimissa ja muissa valtion virastoissa maakunnassa. Tällä lainkohdalla on merkitystä sekä Ahvenanmaalla asuville suomenkielisille että maakunnan ulkopuolella asuville suomenkielisille. Säännöstä täydentää itsehallintolain 39 §, jonka mukaan ahvenanmaalaisten tuomioistuinten ja Ahvenanmaalla toimivien valtion virastojen on jommankumman osapuolen pyynnöstä liitettävä toimituskirjoihinsa käännös suomen kielelle, ja jos tuomioistuimelle tai muulle valtion viranomaiselle Ahvenanmaalla annettu asiakirja on laadittu suomen kielellä, on viranomaisen tarvittaessa huolehdittava asiakirjan kääntämisestä ruotsin kielelle.

Käytännössä itsehallintolain säännösten soveltaminen Ahvenanmaan käräjäoikeudessa ja Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa on tarkoittanut suvaitsevaista ja myönteistä suhtautumista suomenkielisen osapuolen mahdollisuuksiin käyttää suomea. Vuoden 1991 itsehallintolaissa ei ole nimenomaisia säännöksiä oikeudesta saada muut tuomioistuinten asiakirjat kuin toimituskirjat käännettyinä. Tämän vuoksi Ahvenanmaan käräjäoikeus ja Ahvenanmaan hallintotuomioistuin ovat noudattaneet käytännöissään kielilakia.

Yleisesti ottaen tuomioistuimia ja valtion viranomaisia koskeva oikeustila Ahvenanmaalla vastaa suuressa määrin kielilain mukaista tilannetta yksikielisesti suomenkielisillä valtion toimialueilla. Näin ollen itsehallintolain 39 § 3 momentin mukaan yksityisellä osapuolella on maakunnassa oikeus saada asioissa, jotka käsittelee valtioneuvosto, keskushallinnon viranomaiset sekä sellaiset ylituomioistuimet ja muut valtion viranomaiset, joiden toimialueeseen maakunta tai sen osa kuuluu, liitetyksi toimituskirjaan käännös ruotsin kielelle tapauksissa, joissa toimituskirja yleisen kielilainsäädännön nojalla laaditaan suomeksi. Käytännössä sellaisia tapauksia, joissa suomenkielinen osapuoli olisi pyytänyt saada käännöksen valtion viraston Ahvenanmaalla julkaisemasta toimituskirjasta, on ollut erittäin vähän. Joissain yksittäisissä tapauksissa muut Ahvenanmaalla toimivat valtion viranomaiset ovat saaneet pyyntöjä toimituskirjojen kääntämisestä suomen kielelle, joihin voimassa olevan itsehallintolain nojalla on vastattu kieltävästi.

Näin ollen maakunnan ja kuntien viranomaisten virkakieli on ruotsi, mutta ruotsi on virkakieli myös Ahvenanmaalla toimivissa valtion virastoissa. Myös Ahvenanmaan valtuuskunnan virkakieli on ruotsi, ja korkeimman oikeuden on käytettävä ruotsia asioissa, jotka se käsittelee itsehallintolain nojalla. Itsehallintolain 38 § sisältää säännöksiä kirjeenvaihtokielestä maakunnan ja valtion viranomaisten välillä. Säännösten mukaan valtion viranomaisten on käytettävä ruotsia yhteydenpidossa maakuntaan. Laissa ei ole nimenomaisia säännöksiä maakunnan virkamiesten oikeudesta käyttää ruotsia yhteydenpidossa valtakunnan viranomaisiin, mutta on katsottu olevan itsestään selvää, että myös suullinen viestintä tapahtuu ruotsin kielellä.

Voimassa olevassa itsehallintolaissa ei kuitenkaan ole säännöksiä YK:n poliittisia ja kansalaisoikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 7-8/1976) ja eurooppalaisen yleissopimuksen (SopS 63/1999) mukaisesta velvoitteesta tarjota asianosaiselle mahdollisuus käyttää kieltä, jota hän ymmärtää, asioissa, jotka koskevat pakkotoimenpiteitä ja henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen puuttumista.

Vuoden 1991 itsehallintolaissa ei myöskään ole säännöksiä valtion omistamien palveluita tarjoavien yritysten palveluiden tarjoamisesta ruotsiksi Ahvenanmaalla, kuten ei myöskään ruotsin käyttämisestä, kun tällaiset yritykset hoitavat virallisia hallinnollisia tehtäviä myös Ahvenanmaalla.

Erityinen ongelma nousi esiin Suomen liittyessä Euroopan unioniin. Tuolloin maakunta sai oikeuden osallistua valtioneuvoston valmisteluun ja päätöksentekoon EU-asioissa. Käytännössä virkakieli on lähes aina suomi. Siksi on ollut epäselvää, missä määrin valtion viranomaisilla on velvollisuus tulkita ja kääntää käsiteltävät asiat ruotsiksi. Nämä kysymykset on yritetty ratkaista käytännön järjestelyin ja virkamiehille annetuin ohjein (1.7.4). Käytännössä on kuitenkin usein vaikeaa laatia käännöksiä riittävän laajalti, koska valmisteluprosessit ovat hyvin nopeita ja asiakirjat toimitetaan lyhyellä varoitusajalla. Käännöskapasiteetti on usein liian niukka, ja vaikka kääntäjiä olisikin riittävästi, aikaa ei usein ole riittävästi.

Itsehallintolain 42 §:n mukaan Ahvenanmaalla valtion palveluksessa olevien kielitaidosta säädetään tarkemmin maakunnan hallituksen suostumuksin valtioneuvoston asetuksella. Tämän pykälän nojalla vuonna 2007 annettiin asetus Ahvenanmaan maakunnassa valtion palveluksessa olevilta vaadittavasta kielitaidosta (1218/2007). Periaatetta ruotsista virkakielenä Ahvenanmaalla tukee myös itsehallintolain 42 §:n 2 momentissa esitetty vaatimus siitä, että valtion on järjestettävä maakunnassa palveluksessaan oleville koulutusta ruotsin kielellä.

Ahvenanmaalle myönnettyihin kansainvälisiin takuisiin sisältyy lauseke siitä, että opetuskieli Ahvenanmaalla on ruotsi. Itsehallintolain 40 §:ssä on vastaava säännös. Lisäksi opetustoimi kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan. Näin ollen maakunta päättää opetuksesta muilla kielillä ja muiden kielten kuin ruotsin opetuksesta. Käytännössä maakunnassa tarjotaan suomen kielen opetusta toisena kielenä viidenneltä vuosikurssilta alkaen. Suomen kielen opetusta äidinkielenä ei tarjota eikä sitä ole myöskään pyydetty tarjottavan 2000-luvulla.

Voimassa olevan itsehallintolain 7 §:n 2 momentin 3 kohdassa esitetään vaatimus tyydyttävästä ruotsin kielen taidosta ehtona kotipaikkaoikeuden saamiselle.

1.8.5 Maakunnan lakien lainsäädäntövalvonta

Itsehallintolain 19 § sisältää säännöksiä maakuntalakien lainsäädäntövalvonnasta. Maakuntapäivien hyväksymät maakuntalait on toimitettava oikeusministeriölle sekä Ahvenanmaan valtuuskunnalle. Ahvenanmaan valtuuskunta antaa oikeusministeriölle lausunnon siitä, onko maakuntapäivät pysynyt lainsäädäntövaltansa puitteissa. Tämä menettely koskee sekä uusia maakuntalakeja että muutoslakeja. Presidentti ja Ahvenanmaan valtuuskunta tekevät yleensä lainsäädäntötarkastuksen noin 70–100 maakuntalaille vuodessa oikeusministeriön esityksestä.

Saatuaan Ahvenanmaan valtuuskunnan lausunnon oikeusministeriö harkitsee, pyydetäänkö lausunto myös korkeimmalta oikeudelta. Ministeriö pyytää lausuntoa korkeimmalta oikeudelta keskimäärin muutamasta kerrasta alle viiteen kertaan vuodessa. Tasavallan presidentti ei voi käyttää veto-oikeuttaan, mikäli korkein oikeus ei ole antanut lausuntoa. Presidentti voi käyttää veto-oikeuttaan, jos maakuntapäivät on ylittänyt lainsäädäntövaltansa tai jos maakuntalaki koskee valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta. Veto-oikeus voi koskea koko maakuntalakia tai vain sen osaa, esimerkiksi yhtä pykälää tai yhtä pykälän momenttia. Päätös veto-oikeuden käyttämisestä on tehtävä neljän kuukauden kuluessa siitä, kun maakuntapäivien päätös annettiin oikeusministeriölle tiedoksi. Presidentti ei siis vahvista maakuntalakeja, vaan tekee ainoastaan päätöksen veto-oikeuden käyttämisestä tai käyttämättä jättämisestä. Maakuntalaki saa tulla voimaan, mikäli presidentti ei ole tehnyt päätöstä neljän kuukauden kuluessa.

Käytännössä oikeusministeriö pyytää korkeimmalta oikeudelta lausunnon kaikissa tapauksissa, joissa Ahvenanmaan valtuuskunta tai Ahvenanmaan valtuuskunnan eriävän mielipiteen esittänyt jäsen on katsonut maakuntapäivien ylittäneen toimivaltansa. Lausunto pyydetään yleensä myös silloin, kun kyseessä on uusi oikeudenala tai jokin erityisen tärkeä laki tai asia, jossa toimivaltakysymystä ei Ahvenanmaan valtuuskunnan tai oikeusministeriön oman arvion mukaan ole arvioitu aiemmin.

Presidentti käyttää veto-oikeuttaan hyvin harvoin, mutta kuitenkin keskimäärin muutaman kerran vuodessa. Useimmiten kyse on siitä, että maakuntapäivät on vahingossa ylittänyt lainsäädäntövaltansa jossain pykälässä. Joissain tapauksissa maakuntalaki voi kuitenkin koskea sellaista uutta oikeudenalaa, jossa toimivallanjako ei ole itsestään selvä. Sinä aikana, kun vuoden 1991 itsehallintolaki on ollut voimassa, presidentti ei ole käyttänyt veto-oikeuttaan kertaakaan sillä perusteella, että maakuntalaki koskee valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta.

Lainsäädäntövalvonta on selvästi juridinen tarkastus, jonka yhteydessä ei saa käyttää poliittista harkintaa. Presidentin oikeuteen käyttää veto-oikeutta sillä perusteella, että maakuntalaki koskee valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta, liittyy kuitenkin poliittisia elementtejä. Myös perustuslain perusoikeuksien puitteissa oikeuspoliittisella harkinnalla voi yksittäisissä tapauksissa olla merkitystä presidentin päätökselle.

Suomen Euroopan unioniin liittymisen jälkeen korkein oikeus on käytännössä katsonut maakuntapäivien ylittäneen lainsäädäntövaltansa, jos maakuntalaki selvästi loukkaa EU:n oikeutta tai muuta kansainvälistä velvoitetta. Korkeimman oikeuden lausuntokäytännössä on tosin viimeisten 20 vuoden aikana katsottu vain muutamassa harvassa tapauksessa katsottu olevan tarpeen viitata tähän periaatteeseen. Korkeimman oikeuden 31.3.2017 antaman lausunnon (OH 33/2017) mukaan tässä suhteessa vallalla on ollut vakiintunut käytäntö. Lähtökohtana on ollut, että sopimusrikkomus on toimenpide suhteessa ulkovaltoihin, joka kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Maakuntalain säännökset on määrätty presidentin esittelyssä raukeamaan, jos on ollut selvää, että ne johtaisivat ristiriitaan unionin lainsäädännön ja maakunnan lainsäädännön välillä. Näin on tapahtunut ainakin päästökauppaa (OH 2005/61) ja syrjinnän ehkäisyä (OH 2005/91) koskeneissa asioissa. Se seikka, että on lähdetty siitä, että on tarpeen määrätä, että maakuntalaki raukeaa vain siinä tapauksessa, että ristiriita on ilmeinen, on korkeimman oikeuden mukaan perusteltua siksi, että EU-tuomioistuin on viime kädessä se taho, joka tulkitsee unionin lainsäädäntöä, ja siksi myös sitä, tarkoittaako jonkin jäsenvaltion lainsäädäntötoimi, että kyseinen valtio rikkoo perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan. Unionin oikeudellisesta näkökulmasta lopullinen valtiosopimuksen tulkinta voidaan saada vain EU-tuomioistuimen ratkaisulla. Maakunnan lainsäädäntövallan arviointi on korkeimman oikeuden mukaan kuitenkin tehtävä kansallisella tasolla ja itsehallintolain 19 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Myös sellaisten toimivallan siirtämistä koskevien säännösten, jotka ovat ristiriidassa perustuslain 80 §:n tai itsehallintolain 21 §:n 1 momentin kanssa, sekä säännökset, jotka ovat ristiriidassa perustuslain 124 §:n hallinnollisten tehtävien muille viranomaisille siirtämistä koskevien periaatteiden tai jonkin perusoikeuden kanssa, on katsottu ylittävän lainsäädäntövallan.

Maakuntalakien EU:n oikeuden ja Ahvenanmaata sitovien kansainvälisten velvoitteiden mukaisuuden valvonta on kuitenkin yleensä ongelmallista. Toisaalta EU-säädösten tapauksessa EU‐tuomioistuin ratkaisee viime kädessä, onko maakuntalaki EU:n oikeuden mukainen, toisaalta Suomi jäsenvaltiona vastaa EU:n oikeuden täytäntöönpanosta Suomessa. Maakunta voi tosin viime kädessä joutua velvolliseksi maksamaan niin sanotut EU-sakot, jotka Suomi on tuomittu maksamaan. Niin Ahvenanmaan valtuuskunta kuin oikeusministeriökään ei ole nykytilanteessa katsonut henkilöstöresurssiensa olevan riittävät, jotta jokaisen sellaisen maakuntalain tapauksessa, jolla on jokin yhteys Euroopan unioniin, maakuntalain EU:n oikeuden mukaisuus voitaisiin analysoida.

Tällainen analyysi voi olla ongelmallinen myös korkeimmalle oikeudelle osittain siksi, että sisältökysymys – eikä vain EU-kysymyksissä – voi olla vieras, ja osittain siksi että lainsäädäntövalvonnan puitteissa maakuntalaista oikeusministeriölle annettavan lausunnon antamiseen on useimmiten käytettävissä niukalti aikaa. Antaessaan lausunnon maakuntalaeista korkein oikeus ei ole tähän mennessä pyytänyt EU-tuomioistuimelta ennakkoratkaisua siitä, onko Suomea sitova EU-velvoite toteutettu Ahvenanmaalla Suomen EU-velvoitteiden mukaisesti. Korkeimman oikeuden lausunnoista ei käy nimenomaisesti ilmi, onko ennakkoratkaisupyyntöä harkittu erityisesti korkeimmassa oikeudessa. Sellaisten maakuntalakien valmistelussa, jotka ovat oikeusministeriön lainsäädäntövalvonnan alaisia, ei ole ilmennyt tarvetta harkita erityisesti, voisiko tasavallan presidentti pyytää ennakkoratkaisua EU-tuomioistuimelta.

Nykyinen maakuntalakien lainsäädäntövalvontajärjestys on toiminut yleisesti hyvin. Maakuntalainsäädännön laatua voitaisiin parantaa ja maakuntalakien yksityiskohtaisen jälkitarkastuksen tarvetta voitaisiin vähentää käyttämällä enemmän asiantuntija-apua aikaisemmassa vaiheessa lainsäädäntöprosessia eli ennen kuin maakuntapäivät hyväksyy lain. Etenkin voimassa olevan EU-sääntelyn johdosta tehtävän maakuntalainsäädännön tapauksessa asiantuntija-avun saamiselle on tarvetta lainsäädäntöprosessin aikaisemmassa vaiheessa Ahvenanmaan viranomaisilla. Tämä ei välttämättä edellyttäisi muutoksia nykyiseen lainsäädäntövalvontaan.

Lisäksi maakuntapäivien osaaminen lainsäädäntöasioissa ei anna perusteita tiukan valvontakoneiston ylläpitämiselle valtion puolelta. Nykytilanteessa useimmat maakuntalait läpikäyvät suhteellisen rutiininomaisen valvonnan, jossa ei ole tullut ilmi ongelmia suhteessa perustuslain tai itsehallintolain vaatimuksiin. Tästä syystä voisi olla suotavaa nopeuttaa lainsäädäntötarkastusta käytännössä rutiininomaisten maakuntalakien tapauksessa laajentamalla Ahvenanmaan valtuuskunnan toimivaltaa suhteessa maakuntalakien voimaantuloon. Tämä kehitys voisi tapahtua ilman, että nykyistä neljän kuukauden lainsäädäntövalvontaan varattua aikaa supistettaisiin tai että presidentin toimivaltaa muutettaisiin tapauksissa, joissa veto-oikeuden käyttömahdollisuutta jatkossa tarvitaan.

Voisi olla myös tarpeen vahvistaa korkeimman oikeuden kokoonpanoa Ahvenanmaa-kysymyksissä yhdellä korkeimman hallinto-oikeuden jäsenellä, sillä monet niistä oikeuskysymyksistä, joista pyydetään korkeimman oikeuden lausuntoa, liittyvät korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan kuuluviin oikeudenaloihin.

1.8.6 Lainkäyttövalta

Voimassa olevan itsehallintolain 27 §:n 23 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta, kun kyse on lainkäytöstä siihen nähden, mitä 25 ja 26 §:ssä säädetään. Voimassa olevan itsehallintolain 26 §:n mukaan valtakunnan lailla maakuntaan voidaan perustaa tuomioistuin hallintolainkäyttöä varten. Tälle tuomioistuimelle voidaan antaa maakuntalailla lainkäyttötehtäviä maakunnan toimivallan piiriin kuuluvissa hallintoasioissa. Myöhemmällä lainmuutoksella (68/2004) itsehallintolakiin liitettiin nimitys ”Ahvenanmaan hallintotuomioistuin” lisäämättä kuitenkaan nimenomaista säännöstä siitä, että Ahvenanmaalla on oltava toiminnassa tällainen tuomioistuin.

Ahvenanmaan hallintotuomioistuin on nykyisin, sellaisia päätöksiä lukuun ottamatta, joista valtakunnan lain mukaan on valitettava jollekin muulle viranomaiselle, oikeusaste, johon valitetaan maakunnan hallituksen alaisuudessa olevien viranomaisten tai kuntien viranomaisten tekemistä päätöksistä. Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen roolin vahvistamista oikeusasteena, johon valitetaan maakunnan hallituksen alaisten viranomaisten tai kunnallisten viranomaisten tekemistä päätöksistä, perusteltiin sillä, että valtioneuvoston alaisuudessa toimivan viranomaisen päätöksestä voidaan valittaa hallintotuomioistuimeen. Tämän katsottiin olevan tarkoituksenmukaista myös perustuslain 21 §:n 1 momentin ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen artiklan 6.1 nojalla. Lisäksi viitattiin siihen, että Ahvenanmaan hallintotuomioistuin ilmoitetaan itsehallintolain 26 §:n nojalla yleensä valitusinstanssiksi, kun kyse on maakunnan hallituksen alaisen viranomaisen tekemistä päätöksistä (PeVM 7/2002 vp – HE 18/2002 vp).

Maakuntalaissa voidaan kuitenkin säätää, että maakunnan hallituksen alaisten viranomaisten hallinnollisista asioista antamista päätöksistä, jotka eivät koske veroja eivätkä maksuja, sekä kunnallisen viranomaisen maakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa antamista päätöksistä valitetaan maakunnan hallitukselle Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen sijasta. Maakunnan hallituksen päätösten laillisuudesta saa valittaa korkeimpaan hallintotuomioistuimeen. Poikkeuksia ovat maakunnan hallituksen tekemät päätökset eläkeasioissa, joista valitetaan vakuutusoikeuteen, ja maakunnan viranomaisten sopimusasetuksen nojalla tekemät päätökset, joista valitetaan Ahvenanmaan hallintotuomioistuimeen. Maakunnan hallituksen päätökseen nimitysasiassa ei saa hakea muutosta valittamalla.

Vuoden 1991 itsehallintolain 25 §:n mukaan korkein hallinto-oikeus on ensisijainen ja ainoa oikeusaste, joka käsittelee maakunnan hallituksen kaikista asioista antamista päätöksistä tehdyt valitukset. Korkein hallinto-oikeus on valitusinstanssi siihen katsomatta, onko päätös maakunnan hallituksen jäsenten istunnossa tekemä päätös tai maakunnan hallituksen yksittäisen edustajan tai yksittäisen virkamiehen tekemä päätös. Ei kuitenkaan ole mitään syytä sille, että Ahvenanmaalla poikettaisiin siitä pääsäännöstä, että hallintolainkäytön hoitavat ensisijaisesti alueelliset hallintotuomioistuimet ja toissijaisesti korkein hallintotuomioistuin. Hallintolainkäyttölaki (586/1996) lähtee siitä, että valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksistä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Erityislainsäädännön säännösten mukaan ensisijainen muutoksenhakuelin ministeriöiden päätöksistä on nykyisin kuitenkin usein alueellinen hallintotuomioistuin. Tämä kehityssuunta vahvistuu entisestään, jos niin sanotun prosessityöryhmän (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2011) ehdotus toteutuu. Ehdotuksen mukaan vain valtioneuvoston istunnossa tehtyihin päätöksiin haetaan muutosta valittamalla suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Asian jatkovalmistelu on vireillä oikeusministeriössä. Uudistus on tarkoitus toteuttaa kuluvan vaalikauden aikana.

Säännöksiä muutoksenhausta tietyissä hallinnollisissa asioissa on tarkistettu uudistuksella, joka tuli voimaan 1.1.2016 (lait 891–1068/2015). Lainsäädäntö tarkoittaa, että oikaisuvaatimusmenettelyä käytetään nykyisin entistä laajemmin muutoksenhaun ensimmäisessä vaiheessa. Samalla valituslupajärjestelmän soveltamisalaa laajennettiin uusiin asiaryhmiin, kun hallintotuomioistuinten päätöksistä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Tämän vuoksi itsehallintolain säännöksiä muutoksenhausta täytyy muuttaa niin, että maakunnan hallituksen päätöksistä valitetaan tavallisesti ensisijaisesti Ahvenanmaan hallintotuomioistuimeen. Vain maakunnan hallituksen edustajien istunnossa tekemistä päätöksistä tulee jatkossa voida valittaa suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Maakuntapäivien alaisten viranomaisten tekemistä hallinnollisista päätöksistä tulee voida valittaa Ahvenanmaan hallintotuomioistuimeen. Muutoksenhakujärjestys voisi olla Ahvenanmaalla sama kuin valtakunnassa asioissa, joissa päätöksestä valitetaan jollekin muulle muutoksenhakuviranomaiselle kuin hallinto-oikeuteen. Säännöksiä on myös täydennettävä niin, että niistä käy ilmi, mikä taho on toimivaltainen käsittelemään valitukset päätöksistä, joita valtion viranomaiset tekevät sopimusasetuksen nojalla.

1.8.7 Toimijat itsehallintojärjestelmässä

*Ahvenanmaan maakuntapäivät ja Ahvenanmaan maakunnan hallitus*

Yleiset säännökset maakunnan toimielimistä ovat vuoden 1991 itsehallintolain 3 §:ssä. Ahvenanmaan maakuntapäivät edustaa Ahvenanmaan maakunnan väestöä itsehallintoa koskevissa asioissa. Maakunnan yleinen johto ja hallinto kuuluvat Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle ja sen alaisille viranomaisille.

Voimassa olevan itsehallintolain 13–16 §:ssä on säännöksiä maakuntapäivien jäsenten valinnasta, maakuntapäivien avaamisesta ja päättämisestä sekä maakuntapäivien hajottamisesta. Säännöksiä maakuntapäivien jäsenten asemasta on tarpeen täydentää.

Nykyisen itsehallintolain 60 b §:n mukaan syyte virkarikoksesta maaherraa ja maakunnan hallituksen jäseniä vastaan nostetaan Turun hovioikeudessa. Pykälästä puuttuu vastaava syytekynnys, kuin joka perustuslain 116 §:n mukaan koskee valtioneuvoston jäseniä. Nykytilanteessa maakuntapäivät ei tee päätöstä syytteen nostamisesta, kun taas perustuslain 114 §:n 2 momentin mukaan eduskunta tekee sen ministerin toiminnasta.

*Presidentin rooli*

Tasavallan presidentillä on itsehallintojärjestelmässä tärkeä rooli, johon ei ole tehty mitään suurempia muutoksia aiempien itsehallintolain uudistusten yhteydessä. Ahvenanmaalla presidentin virkaa pidetään itsehallinnon takaajana. Säännökset presidentin tehtävistä itsehallintojärjestelmässä ovat vuoden 1991 itsehallintolain pykälissä 14, 15, 19, 32, 52, 55, 56 ja 59.

Nykyisen itsehallintolain 14 §:n mukaan maakuntapäivät avaa ja päättää tasavallan presidentti tai maaherra hänen puolestaan. Presidentti on yleensä paikalla maakuntapäivävaalien jälkeen tai muusta erityisestä syystä.

Nykyisen itsehallintolain 15 §:n mukaan tasavallan presidentti voi maakuntapäivien puhemiehen kanssa neuvoteltuaan hajottaa maakuntapäivät ja määrätä toimitettaviksi uudet vaalit. Maakuntapäivien oikeudesta päättää hajottamisesta ja määrätä toimitettaviksi uudet vaalit säädetään maakuntalailla. Viimeksi mainittu säännös liitettiin ensimmäisen kerran vuoden 1991 itsehallintolakiin. Voimassa olevan pykälän mukaan presidentillä on näin ollen oikeus hajottaa maakuntapäivät ilman ahvenanmaalaisten viranomaisten tekemää aloitetta hajottamisesta. Maakuntapäiväjärjestykseen on sisällytetty tarkempia säännöksiä maakuntapäivien hajottamisesta ja ennenaikaisten vaalien järjestämisestä. Maakuntapäivien hajottamisen katsotaan pääsääntöisesti olevan sisäinen poliittinen asia.

Presidentille kuuluu maakuntalakien lainsäädäntövalvontaan liittyviä tehtäviä. Vuoden 1991 itsehallintolain 19 §:n mukaan tasavallan presidentti voi määrätä maakuntalain raukeamaan kokonaan tai osittain, kun korkeimman oikeuden lausunto on hankittu, jos hän katsoo maakuntapäivien 1) ylittäneen lainsäädäntövaltansa tai 2) maakuntalain koskevan valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta. Kyse ei ole varsinaisesta maakuntalakien hyväksymisestä. Presidentin on käytettävä veto-oikeuttaan neljän kuukauden kuluessa siitä, kun maakuntapäivien päätös annettiin oikeusministeriölle tiedoksi. Muussa tapauksessa maakuntalaki tulee voimaan.

Itsehallintolain 32 §:n mukaan maakunnan hallituksen suostumuksella voidaan valtakunnan hallinnolle kuuluvia tehtäviä asetuksella (sopimusasetus) siirtää määräajaksi tai toistaiseksi maakunnan viranomaiselle. Vastaavasti voidaan maakuntahallintoon kuuluvia tehtäviä siirtää valtakunnan viranomaiselle. Tasavallan presidentti antaa sopimusasetukset sen jälkeen, kun Ahvenanmaan maakunnan hallitus ja ne valtion viranomaiset, joiden toimintaan asetus liittyy, ovat saavuttaneet asiassa sopimuksen. Asetusluonnos valmistellaan yhteistyössä oikeusministeriön, asianosaisen ministeriön ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kesken. Asetusehdotuksen laatii aina oikeusministeriö.

Presidentille kuuluu itsehallintojärjestelmässä myös nimitystehtäviä. Nykyisen itsehallintolain 52 §:n mukaan tasavallan presidentti nimittää maaherran sovittuaan asiasta maakuntapäivien puhemiehen kanssa. Jollei yksimielisyyttä saavuteta, presidentti nimittää maaherran maakuntapäivien ehdolle asettamista viidestä henkilöstä. Lain 55 §:n mukaan Ahvenanmaan valtuuskunnan puheenjohtajana toimii maaherra tai muu henkilö, jonka tasavallan presidentti määrää tehtävään sovittuaan asiasta maakuntapäivien puhemiehen kanssa. Puheenjohtajan ollessa estynyt johtaa puhetta hänen varamiehensä, jonka presidentti niin ikään määrää sovittuaan asiasta puhemiehen kanssa. Käytännössä puheenjohtajana on toiminut maaherra.

Itsehallintolain 56 §:n mukaan presidentille kuuluu niin ikään itsehallinnon menojen rahoittamiseen eli tasoitusjärjestelmään liittyviä tehtäviä. Maakunnalle siirretään vuosittain valtion budjetista tasoitusmäärä, joka vahvistetaan erityisen tasoituksen kautta. Tasoituksesta päättää Ahvenanmaan valtuuskunta. Valtiovarainministeriö esittelee Ahvenanmaan valtuuskunnan päätöksen presidentin vahvistusta varten. Päätös on vahvistettava ilman muutoksia tai jätettävä vahvistamatta. Jos päätöstä ei vahvisteta, asia on palautettava Ahvenanmaan valtuuskunnalle uutta käsittelyä varten. Vastaavasti presidentti vahvistaa Ahvenanmaan valtuuskunnan päätökset verohyvityksestä ja erityisavustusten myöntämisestä.

Itsehallintolain 59 §:stä seuraa, että jos valtiosopimus tai muu kansainvälinen velvoite, johon Suomi sitoutuu, sisältää määräyksen maakunnan toimivaltaan kuuluvassa asiassa, maakuntapäivien on, jotta määräys tulisi voimaan myös Ahvenanmaalla, hyväksyttävä säädös, jolla määräys saatetaan voimaan. Presidentti pyytää maakuntapäivien hyväksyntää lähettämällä maakuntapäiville oikeusministeriön kautta kirjelmän ja kyseessä olevan hallituksen esityksen. Lain 14 §:n mukaan maaherra antaa presidentin esityksen laista maakuntapäiville.

Säännökset presidentin valtuuksista itsehallintojärjestelmässä ovat toimineet hyvin. Vain säännöstä maakuntapäivien hajottamisesta katsotaan olevan tarpeen tarkistaa.

*Korkein oikeus*

Nykyisen itsehallintolain 19 §:n mukaan presidentti voi käyttää veto-oikeuttaan suhteessa maakuntalakiin tai sen osaan vain sillä edellytyksellä, että lakia koskeva lausunto on ensin hankittu korkeimmalta oikeudelta. Lausunto hankitaan keskimäärin muutaman kerran kalenterivuoden aikana.

Lisäksi korkeimman oikeuden tehtäviin kuuluu nykyisen itsehallintolain 60 §:n 2 momentin mukaan ratkaista maakunnan tai valtakunnan viranomaisen esityksestä maakunnan viranomaisen ja valtion viranomaisen väliset erimielisyydet näiden toimivallasta tiettyyn hallintotoimeen. Vuoden 1991 itsehallintolain voimassaoloaikana korkeimman oikeuden käsiteltäväksi on annettu yhteensä kolme tällaista kiistaa.

Korkein oikeus on yhden kerran 2000-luvun alussa tasavallan presidentin pyynnöstä antanut perustuslain 77 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisen lausunnon arpajaislain (1047/2001) vahvistamiseen liittyen. Lausunnon aihe oli eduskunnan hyväksymän arpajaislain suhde nykyisen itsehallintolain säännöksiin lainsäädäntövallan jaosta maakunnan ja valtakunnan kesken arpajaisten ja rahapelien alueella.

*Ahvenanmaan valtuuskunnan rooli*

Ahvenanmaan valtuuskunnan tehtäviä koskevat säännökset ovat nykyisen itsehallintolain pykälissä 5, 19, 56 ja 62.

Ahvenanmaan valtuuskunta on maakunnan ja valtakunnan yhteinen toimielin. Ahvenanmaan valtuuskunnan päätehtävä on antaa oikeusministeriölle lausuntoja maakuntapäivien päätöksistä hyväksyttyihin maakuntalakeihin liittyen. Lausunnot ovat tärkeä osa maakuntalakien lainsäädäntövalvontaa, jota hoitaa tasavallan presidentti.

Lisäksi Ahvenanmaan valtuuskunta antaa pyynnöstä lausuntoja valtioneuvostolle ja ministeriöille sekä maakunnan hallitukselle ja tuomioistuimille itsehallintolain tulkinnasta. Vakiintuneen käytännön mukaan lausuntopyyntö tehdään esimerkiksi valtioneuvoston lainvalmistelun yhteydessä, jos selvityksen jälkeen on yhä epäselvyyttä siitä, tuleeko lakiehdotus tulemaan voimaan myös Ahvenanmaalla, ja jos maakunnan hallitus ja valtioneuvosto eivät ole yhtä mieltä itsehallintolain lainsäädäntövallan jakoa maakunnan ja valtakunnan välillä koskevien säännösten tulkinnasta. Käytännössä lausuntopyyntöjä tehdään vähemmän kuin yksi kalenterivuotta kohti.

Ahvenanmaan valtuuskunta ratkaisee asiat, jotka koskevat maakunnan ja valtion viranomaisten erimielisyyksiä uusista kauppamerenkulun väylistä Ahvenanmaan vesillä ja valtion maista ja rakennuksista Ahvenanmaalla. Nykyisen itsehallintolain voimassaoloaikana Ahvenanmaan valtuuskunta on antanut lausunnon kerran kummastakin aiheesta.

Nykyisen itsehallintolain 45 §:n 2 momentin mukaan Ahvenanmaan valtuuskunnan on maakunnan rahoitusjärjestelmään liittyen vahvistaa vuosittaisesta tasoitusmäärästä maksettavan ennakon suuruus. Valtuuskunnan on niin ikään toimitettava vuosittainen tasoitus 45 §:n mukaan, määrätä verohyvitys 49 §:n mukaan ja myöntää ylimääräisiä määrärahoja 48 §:n mukaan ja erityisiä avustuksia 51 §:n mukaan sekä tehdä päätökset niihin mahdollisesti liittyvistä ehdoista. Valtiovarainministeriö esittelee valtuuskunnan viimeksi mainituissa asioissa tekemät päätökset tasavallan presidentille tämän hyväksyttäviksi. Päätös on vahvistettava kolmen kuukauden kuluessa ilman muutoksia tai jätettävä vahvistamatta. Jos päätöstä ei vahvisteta, asia on palautettava valtuuskunnalle uutta käsittelyä varten.

Nykyisen itsehallintolain 60 §:n 2 momentista seuraa, että Ahvenanmaan valtuuskunta antaa pyynnöstä lausuntoja korkeimmalle oikeudelle, jos sen on maakunnan hallituksen tai valtion viranomaisen esityksestä ratkaistava maakunnan viranomaisen ja valtion viranomaisen välinen erimielisyys näiden toimivallasta tiettyyn hallintotoimeen.

Nykyiset säännökset ovat toimineet hyvin, mutta niitä on tarpeen tarkentaa siltä osin, kuin ne koskevat Ahvenanmaan valtuuskunnalta puolueettomana asiantuntijatahona mahdollisesti edellytettävää toimivaltaa, ja valtuuskunnan tehtävien osalta. Lisäksi on harkittava, voisiko Ahvenanmaan valtuuskunnan roolia kehittää jossain suhteessa.

Ahvenanmaan valtuuskunnan jäsenet valitsevat valtioneuvoston yleiskokous ja maakuntapäivät. Puheenjohtajana toimii maaherra tai muu tasavallan presidentin nimittämä henkilö. Presidentti nimittää myös varapuheenjohtajan. Ahvenanmaan valtuuskunnan nimen koetaan kuitenkin osoittavan, että kyseessä on vain itsehallintoon liittyvä viranomaistaho.

*Ahvenanmaan maaherra*

Kansainliiton liittoneuvoston kesäkuussa 1921 tekemässä päätöksessä määrätään, että itsehallintolakiin on sisällytettävä takuita, jotka takaavat sen, että ”maaherraksi nimitetään henkilö, joka nauttii kansan luottamusta”. Kansainliiton liittoneuvoston kesäkuussa 1921 tekemään päätökseen liitetyn niin sanotun Ahvenanmaan sopimuksen mukaan on ”Suomen tasavallan presidentin Ahvenanmaan saarien maakuntapäivien puheenjohtajan kanssa neuvoteltuaan nimitettävä Ahvenanmaan saarien maaherraksi [...]. Mikäli he eivät pääse yhteisymmärrykseen, on tasavallan presidentin nimitettävä maaherraksi maakuntapäivien ehdolle asettamista viidestä henkilöstä, jotka täyttävät saarten hyvän hallinnon ja valtion turvallisuuden vaatimat edellytykset.” Edellä mainitut velvoitteet on sisällytetty kansalliseen lainsäädäntöön ja itsehallintolain 8 lukuun.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 4 §:n mukaan valtakunnan hallitusta maakunnassa edustaa maaherra. Itsehallintolain 14 §:n mukaan tasavallan presidentti tai maaherra hänen puolestaan avaa ja päättää maakuntapäivät. Maaherra antaa maakuntapäiville presidentin esitykset ja tiedonannot. Ne ovat pääasiassa esityksiä maakuntapäivien suostumuksen hankkimisesta itsehallintolain muutoksille ja sellaisten kansainvälisten sopimusten voimaantulolaeille, jotka sisältävät maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia säännöksiä. Itsehallintolain 55 §:n nojalla Ahvenanmaan valtuuskunnan puheenjohtajana toimii maaherra tai muu henkilö, jonka tasavallan presidentti määrää tehtävään sovittuaan asiasta maakuntapäivien puhemiehen kanssa. Maaherra toimii myös valtion Ahvenanmaan aluehallinnon eli valtion Ahvenanmaalla toimivien virastojen johtajana.

Itsehallintolain 52 §:ssä on tiettyjä säännöksiä maaherran nimittämisestä. Maaherraksi nimitetään henkilö, jolla on tarpeelliset edellytykset hoitaa hyvin maakunnan hallintoa sekä valvoa valtion turvallisuutta. Tasavallan presidentti nimittää maaherran sovittuaan asiasta maakuntapäivien puhemiehen kanssa. Jollei yksimielisyyttä saavuteta, presidentti nimittää maaherran maakuntapäivien ehdolle asettamista viidestä henkilöstä. Itsehallintolain 30 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan täytettäessä valtion virkaa maakunnassa on annettava erityistä merkitystä maakunnan olojen tuntemukselle tai sille, että asianomainen asuu maakunnassa.

Itsehallintolaki ei sisällä erityissäännöksiä maaherran viran julistamisesta haettavaksi tai kyseisen viran täyttämisestä haettavaksi julistamatta eikä maaherran erityisistä pätevyysvaatimuksista. Tämän vuoksi maaherraan liittyvissä asioissa sovelletaan valtion virkamieslainsäädäntöä, ellei muuta määrätä. Virkamieslainsäädännön yleisten ja yhteisten säännösten lisäksi maaherran nimittämiseen ja maaherran viran kelpoisuusehtoihin liittyen sovelletaan edelleen Ahvenanmaan itsehallintolakia ja sen nojalla laadittuja erityisiä säännöksiä. Kun valtion virkamieslakia (750/1994) muutettiin vuonna 2015, eduskunnan hallintovaliokunta totesi (HaVM 50/2015 vp), että Ahvenanmaan komitean mukaan sen on työssään mahdollista arvioida tarve ja mahdollisuudet säätää maaherran asemasta itsehallintolaissa.

*Ahvenanmaata koskevien asioiden valmistelu ja yhteensovittaminen valtioneuvostossa*

Säännöksiä asioiden valmistelusta valtioneuvostossa on perustuslain 65–68 §:ssä sekä laissa valtioneuvostosta (175/2003) ja valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003). Säännökset koskevat myös Ahvenanmaahan liittyvien asioiden valmistelua ja päätöksentekojärjestystä valtioneuvostossa. Ministeriöissä käsiteltävät Ahvenanmaahan liittyvät asiat ovat pääasiassa lainsäädäntöasioita tilanteissa, joissa ehdotettu lainsäädäntö on sovellettavissa myös Ahvenanmaalla. Kyse voi olla myös sellaisten EU-asioiden valmistelusta, jotka kuuluvat Ahvenanmaan toimivaltaan tai jotka muutoin ovat erityisen tärkeitä maakunnalle, ja joissain tapauksissa EU-säädösten toteutuksesta myös Ahvenanmaalla.

Perustuslain 67 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Perustuslain 67 §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan valtioneuvostossa käsiteltävät asiat on valmisteltava asianomaisessa ministeriössä. Momentin toisen virkkeen mukaan valtioneuvostossa voi olla ministerivaliokuntia asioiden valmistelua varten. Ministerivaliokunnat ovat valtioneuvoston sisäisiä valmisteluelimiä, joista määrätään tarkemmin laissa valtioneuvostosta ja valtioneuvoston ohjesäännössä.

Valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n 2 momentissa mainitaan, että ministeriöiden on tarpeen mukaan toimittava yhteistyössä asioiden valmistelussa ja että yhteistyön järjestämisestä vastaa se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu. Saman lain 12 §:n 2 momentin mukaan yleisistunnossa ratkaistaan tasavallan presidentille tehtävät ratkaisuehdotukset, eduskunnalle annettavat hallituksen esitykset, kertomukset ja kirjelmät sekä valtioneuvoston tiedonannot, selonteot ja kirjelmät, valtioneuvoston asetukset samoin kuin sellaiset Euroopan unionissa käsiteltävät asiat ja muut asiat, joiden yhteiskuntapoliittinen tai taloudellinen merkitys sitä edellyttää. Yleisistunnossa ratkaistavista asioista säädetään lisäksi perustuslaissa, muussa laissa tai valtioneuvoston asetuksella.

Valtioneuvostosta annetun lain 23 §:n mukaan valtioneuvostossa on ministerivaliokunnat ulko- ja turvallisuuspolitiikan, Euroopan unionia koskevien asioiden, raha-asiain sekä talouspolitiikan valmistelua varten. Valiokuntien tehtävistä ja kokoonpanosta säädetään tarkemmin valtioneuvoston ohjesäännön 25–28 §:ssä. Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan valtioneuvostossa on ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta, EU-ministerivaliokunta, raha-asiainvaliokunta ja talouspoliittinen ministerivaliokunta. Valioneuvoston ohjesäännön 26 §:n 3 momentin mukaan ”Ahvenanmaan maakuntahallituksen puheenjohtajalla” eli Ahvenanmaan maaherralla on oikeus tulla kuulluksi EU-ministerivaliokunnassa silloin, kun asia kuuluu Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan tai se on muutoin maakunnalle erityisen tärkeä.

Itsehallintolain 58 §:n 3 momentin 4 kohdan mukaan tasavallan presidentti tekee päätöksen Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetuista muista kuin maakunnan taloutta koskevista asioista ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta asiasta. Nykyisen itsehallintolain 34 §:n 2 ja 3 momenttien mukaan itsehallintoa koskevat asiat esitellään valtioneuvostolle oikeusministeriöstä. Maakunnan taloutta koskevat asiat esitellään kuitenkin valtiovarainministeriöstä. Valtioneuvosto määrää asioiden esittelijöiksi maakunnan itsehallintoon perehtyneitä henkilöitä.

Valtioneuvoston työnjaosta seuraa, että se ministeriö, jonka hallinnonalaan esimerkiksi lainsäädäntöasian valmisteleminen pääasiassa kuuluu, vastaa myös siitä, että asiaan liittyvät Ahvenanmaata koskevat näkökannat otetaan huomioon lain valmistelussa ja että ahvenanmaalaiset viranomaiset otetaan tarvittaessa mukaan valmisteluun. Aktiivinen vuorovaikutus asianosaisen ministeriön ja ahvenanmaalaisten viranomaisten välillä on tarpeen valmistelun aikaisessa vaiheessa erityisesti sellaisissa asioissa, joissa maakuntapäivien odotetaan antavan suostumuksensa ehdotetun toimenpiteen lainvoimaisuudelle myös Ahvenanmaalla. Näin on toimittava muutettaessa itsehallintolakia, pantaessa täytäntöön kansainvälisiä velvoitteita, jotka koskevat myös maakuntapäivien lainsäädäntövaltaa, ja muutettaessa tasoitusperusteita, joiden mukaan vuosittainen tasoitus Ahvenanmaalle lasketaan.

Ahvenanmaalle erityisen merkittävissä asioissa tai vain Ahvenanmaata koskevissa asioissa valtion viranomaisten on nykyisen itsehallintolain 28 §:n 2 momentin ja 33 §:n mukaan kuultava Ahvenanmaan maakunnan hallitusta lain valmistelun aikana. Oikeusasiamies on päätöksentekokäytännössään katsonut, että maakunnan hallituksen kuuleminen on järjestettävä ajankäytön puolesta niin, että se voi tarvittaessa tuoda esiin näkökohtia, jotka voivat vielä vaikuttaa myös Ahvenanmaalla voimaan tulevan valtakunnan lainsäädännön sisältöön.

Valtioneuvoston ohjesäännön 14 §:n 6 kohdan ja oikeusministeriön työjärjestyksen (833/2016) 19 §:n 7 kohdan mukaan Ahvenanmaan itsehallinto kuuluu oikeusministeriön tehtäviin. Sen tehtäviin kuuluvat sellaiset Ahvenanmaahan liittyvät asiat, jotka perustuslain 58 §:n 3 momentin 4 kohdan mukaan ratkaisee tasavallan presidentti ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Nämä asiat koskevat nykyisen itsehallintolain 19 §:n mukaista maakuntalakien lainsäädäntövalvontaa, Ahvenanmaan maakuntapäiviltä 59 §:n mukaan pyydettävää hyväksyntää kansainväliselle velvoitteelle, joka sisältää maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia säädöksiä, sekä 32 §:n mukaisesti annettavia sopimusasetuksia. Oikeusministeriön tehtäviin kuuluvat myös Ahvenanmaan itsehallintoa koskevan lainsäädännön valmistelu ja Ahvenanmaata koskevien asioiden yhteensovittaminen valtioneuvostossa.

Ahvenanmaa-asioiden yhteensovittamisesta tuli pääministeri Vanhasen toisen hallituksen hallitusohjelman kautta vuonna 2007 pysyvä osa Ahvenanmaahan liittyvää työtä oikeusministeriössä, kun pienehkö määräraha oli siirretty tarkoitusta varten valtioneuvoston kansliasta oikeusministeriöön. Tätä ennen Lipposen hallituksen ja Vanhasen ensimmäisen hallituksen aikana valtioneuvoston kanslialle oli myönnetty vastaavat resurssit. Vanhasen toiseen hallitukseen kuului ensimmäistä kertaa ministeri, jonka vastuulle kuuluivat kaikki oikeusministeriön Ahvenanmaa-asiat. Aiemmin Ahvenanmaa-asiat olivat aina sisältyneet oikeusministerin salkkuun.

Oikeusministeriön tehtäviin sovittaa yhteen Ahvenanmaa-asioita valtioneuvostossa kuuluvat pääasiassa lausuntojen ja neuvojen antaminen ministeriöille Ahvenanmaata koskevissa lainsäädäntö- ja EU-asioissa ja järjestää koulutusta ministeriöiden näitä asioita käsitteleville valmistelijoille. Lähempää yhteensovittamista varten ministeriöissä on Ahvenanmaa-asioista vastaavia yhteyshenkilöitä. Asianosainen ministeriö vastaa kuitenkin maakunnan hallituksen kuulemisesta Ahvenanmaata koskevissa lainsäädäntöasioissa, jos asia on erityisen tärkeä Ahvenanmaalle, ja valtioneuvostossa vakiintuneen käytännön mukaan lausunnon hankkimisesta asiaan Ahvenanmaan valtuuskunnalta, jos itsehallintolain tulkinta yksittäistapauksessa on epäselvä. Useimmissa tapauksissa yhteistyö toimii hyvin ja johtaa hyvään tulokseen.

Niin tavanomainen lainsäädäntöasioiden valmistelu, kansainvälisten velvoitteiden toteutus kuin sopimusasetusten valmistelukin valtioneuvostossa edellyttää asian valmistelua asianosaisessa ministeriössä. Myös maakunnan toimivaltaan kuuluvien kansainvälisten velvoitteiden tapauksessa maakuntapäiviltä pyydetään suostumus presidentin päätöksen mukaisesti oikeusministeriön esityksestä. Presidentti antaa myös sopimusasetuksia oikeusministeriön esityksestä.

Ahvenanmaa-asioiden esittelijältä pyydetään yleensä neuvoa valmistelussa huomioon otettavista seikoista siltä osin, kuin asia koskee Ahvenanmaata, ennen kuin asianosainen ministeriö toimittaa pyyntönsä muodollisista toimista viimeksi mainitussa asiassa oikeusministeriölle. Ennen kuin asia on valmis oikeusministeriön esiteltäväksi, etenkin kansainvälisiä velvoitteita ja sopimusasetuksia koskevien asioiden osalta oikeusministeriön ja asianosaisen ministeriön sekä Ahvenanmaan maakunnan hallituksen välillä tehdään epämuodollista yhteistyötä. Myös ulkoasiainministeriö osallistuu kiinteästi kansainvälisiä velvoitteita koskevaan yhteistyöhön. Ulkoasiainministeriössä on laadittu Valtiosopimusopas, joka sisältää kansainvälisten ja EU-sopimusten valmistelua ja voimaansaattamista koskevat ohjeet. Oppaassa on ohjeet Ahve- nanmaan erityisaseman huomioimisesta kansainvälisten velvoitteiden valmistelussa ja voimaansaattamisessa. Ahvenanmaan maakunnan hallitus on yleensä se osapuoli, joka valtion viranomaisten kanssa tehdyn yhteisen valmistelun jälkeen tekee muodollisen aloitteen sopimusasetuksen antamiseksi. Sellaisten kansainvälisten velvoitteiden tapauksessa, jotka kuuluvat maakunnan lainsäädäntövallan piiriin, asianosaisen ministeriön on jo aiemmin täytynyt tiedottaa maakunnan hallitusta neuvotteluista ja kuulla tätä velvoitteen allekirjoituksen yhteydessä.

Sovittaessaan yhteen toisen ministeriön hallinnonalaan kuuluvia Ahvenanmaa-asioita oikeusministeriön on saatava hyvissä ajoin tietoja Ahvenanmaan aseman johdosta asianosaisen ministeriön lainvalmistelussa esiin nousevista kysymyksistä. Toimiva ja ennakoiva tiedonvaihto asianosaisen ministeriön ja oikeusministeriön sekä muiden asiaan liittyvien ministeriöiden ja Ahvenanmaan maakunnan viranomaisten välillä edistää yksittäisissä tapauksissa mahdollisuuksia noudattaa hyvää hallintotapaa suhteessa Ahvenanmaahan, havaita mahdolliset ongelmat ja saavuttaa yhteinen näkemys ratkaisusta riittävän aikaisessa vaiheessa asian valmistelua valtioneuvostossa.

Etenkin laajakantoisten ja periaatteellisten Ahvenanmaa-asioiden tapauksessa on syytä varmistaa, että mahdolliset väärinkäsitykset itsehallintolain tulkinnassa vältetään tai että sellaiset kysymyksenasettelut, joista maakunnalla ja valtakunnalla on eriäviä käsityksiä, tulevat selvitetyiksi, ennen kuin asianosainen ministerivaliokunta käsittelee asian tai valtioneuvoston yleisistunto tekee asiassa päätöksen. Tähän asti Ahvenanmaa-asioissa on tehty poikkihallinnollista yhteistyötä hallituksen iltakoulujen (nykyisin hallituksen strategiakokousten) kautta, joihin maakunnan hallitus on kutsuttu mukaan. Merkittävämpien Ahvenanmaa-asioiden tiiviimpi yhteensovittaminen valtioneuvostossa on kuitenkin tarpeen myös hallitustasolla. Tällainen yhteensovittaminen voitaisiin saada toimimaan tarkoituksenmukaisesti sitä muodollistamatta tai sen kilpailematta valtioneuvoston sisäisen organisaation kanssa asioiden valmistelua varten olemassa olevissa ministerivaliokunnissa. Ministeriöiden ja maakunnan hallituksen välisen yhteistyön paremman järjestämisen tarpeen voidaan arvioida koskevan keskimäärin joitain vaikeampia lainsäädäntöasioita vuodessa. Tarvittaessa yhteensovittaminen voisi tietenkin koskea myös muita Ahvenanmaalle laajakantoisia ja periaatteellisia, valtioneuvostossa valmisteltavia kysymyksiä kuin lainvalmisteluasioita. EU-asioiden valmistelu on Ahvenanmaahan liittyvin osin säännelty yksityiskohtaisesti itsehallintolaissa ja tavallisen lainsäädännön kautta, mistä syystä Ahvenanmaata koskevat EU-asiat havaitaan ajoissa ja siten aiheuttavat harvemmin erityistä yhteensovittamisen tarvetta korkeammalla tasolla.

Valiovarainministeriö käsittelee valtioneuvoston ohjesäännön 17 §:n 1 kohdan ja valtioneuvoston asetuksen valtiovarainministeriöstä (610/2003) 1 §:n 12 a kohdan nojalla Ahvenanmaan itsehallintolain 7 luvun mukaiset maakunnan taloutta koskevan asiat. Niiden asioiden tarkoitus, jotka valmistellaan päätöksentekoa varten presidentin esittelyssä valtioneuvoston päätösehdotuksen mukaisesti ja presidentin päätöksen täytäntöönpanoa varten, on hyväksyä vuosittainen tasoitusmäärä, verohyvitys ja mahdolliset erillismäärärahat Ahvenanmaalle. Lisäksi ministeriö valmistelee tasoitusmäärän ennakon ja lisäennakon maksamispäätöksen, tekee kassaennusteita tulevista Ahvenanmaalle suoritettavista siirroista valtionkonttorille ja valmistelee momentin 28.80 (siirrot Ahvenanmaalle) valtion talousarvioesityksessä. Valtiovarainministeriön rooli tulevassa rahoitusjärjestelmässä määräytyy ehdotettavan järjestelmän mukaan.

1. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset
   1. Tavoitteet

Kahden aiemman itsehallintolain uudistuksen vuosilta 1951 ja 1991 keskeisinä tavoitteina ovat olleet Ahvenanmaan sopimuksen vahvojen kansallisuussuojan takuiden varmistaminen jatkossa Ahvenanmaan väestölle sekä lain modernisointi ja toimivaltajaosta syntyneiden tulkintaongelmien ratkaiseminen. Nykyisen itsehallintolain toimivaltaluetteloita on siksi täydennetty jälkikäteen uusilla oikeudenaloilla. Molemmat uudistukset merkitsivät samalla sitä, että itsehallinnon toimivaltaan siirrettiin lisää oikeudenaloja. Vuoden 1991 uudistuksessa 29 §:ään lisättiin säännöksiä siitä, että pykälässä luetellut oikeudenalat voidaan siirtää yksinkertaistetusti lailla maakuntapäivien suostumuksella. Nykyisen itsehallintolain säätämisen tavoitteena oli myös kasvattaa maakunnan taloudellista päätösvaltaa aiempaa yksinkertaisemman ja selkeämmän rahoitusjärjestelmän avulla.

Ensimmäisen itsehallintolain hyväksymisestä on kulunut melkein sata vuotta. Sen jälkeen Suomessa on toteutettu vuonna 1995 perusvapauksien ja -oikeuksien uudistus, ja uusi perustuslaki tuli voimaan vuonna 2000. Lisäksi on tapahtunut monia merkittäviä yhteiskunnallisia muutoksia, ja uusia rakenneuudistuksia on suunnitteilla.

Euroopan yhdentymisen seurauksena maakunnan viranomaisten yhteydenpito etenkin valtioneuvoston kanssa on lisääntynyt. Koska Ahvenanmaalla ei ole EU:n instituutioissa omaa edustajaa, se on riippuvainen valtakunnan viranomaisista monissa EU-kysymyksiä koskevissa asioissa. Tämä on lisännyt toimivan yhteistyön tarvetta viranomaisten välillä. Ahvenanmaalla koetaan samalla, että valtion viranomaisten ruotsin kielen taito on riittämätöntä. Eurooppalaistumista on seurannut monimutkainen säännöstö, johon vaikuttavat paljon myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöt. Tämä vaatii yhä enemmän erityisosaamista tuomioistuimilta ja muilta viranomaisilta. Integraatio ja globalisaatio edellyttävät samalla monessa suhteessa lainsäädännön yhdenmukaistamista. Myös Pohjoismaissa edellytetään, etteivät lainsäädännön eroavaisuudet saa vaikeuttaa työvoiman ja yritysten liikkuvuutta. Politiikan kansainvälistyessä ja myös Euroopan integraation etenemisen seurauksena kansainvälinen normisto lisääntyy. Maahanmuutto- ja pakolaispolitiikka muuttuvat yhä tärkeämmiksi epävakaan maailmantilanteen vuoksi. Monet ympäristökysymykset ovat rajat ylittäviä ja edellyttävät maiden välistä yhteistyötä sekä lainsäädännön että valvonnan osalta.

Julkisten tehtävien yhtiöittäminen ja yksityistäminen johtavat siihen, että mahdollisuudet ruotsinkieliseen viestintään usein käytännössä heikkenevät. Suomalaisten poliitikkojen ja virkamiesten heikentynyt ruotsin kielen taito on jo muodostunut ongelmaksi maakunnan ja valtakunnan välisessä yhteydenpidossa. Sama ilmiö on nähtävissä kansalaisyhteiskunnassa.

Itämeren tilanne, lähimarkkinoiden kehitys, väestönkehitys, toisen asteen koulutuksen jälkeinen koulutusvaihto, merenkulkuelinkeino ja monet muut Ahvenanmaan erityisistä oloista ja olosuhteista johtuvat seikat vaikuttavat Ahvenanmaan yhteiskuntakehitykseen.

Jotta itsehallinto toimisi dynaamisesti, tarvitaan siten jatkuvaa muutostyötä. Aiemmat itsehallintolait ja nykyinen laki on kuitenkin laadittu sopimaan Ahvenanmaan aiempien olojen valmiuteen, osaamiseen ja mahdollisuuksiin hoitaa julkisia tehtäviä. Vuodesta 1921 lähtien niin Ahvenanmaan päättäjät kuin hallintoviranomaisetkin ovat oppineet kokemuksistaan, ja toimintaa on kehitetty mahdollisuuksien mukaan kohtaamaan edellä mainitut uudet vaatimukset, jotka ovat seurausta yhteiskunnan muutoksista, kansainvälistymisestä ja globalisaatiosta.

Nykyisen uudistuksen taustalla on tavoite saada Ahvenanmaalle dynaamisempi itsehallintojärjestelmä, joka siten mahdollistaa ajan mittaan ja tarvittaessa uusien toimivallan alojen sujuvamman siirtämisen Ahvenanmaan maakuntapäiville. Kun itsehallintoviranomaiselle annetaan lisää tilaa tehdä aloitteita uusista valtuuksista, Ahvenanmaan yhteiskunta ottaa itse suuremman vastuun tarvittavien yhteiskunnallisten muutosten toteuttamisesta, jotta maakunta sopeutuu eri yhteiskunnan sektoreilla jatkuvasti käynnissä olevaan muutokseen.

Ahvenanmaan asioiden hoitaminen valtakunnan puolella edellyttää riittäviä yhteyksiä sekä tarvittavaa herkkyyttä ja vuoropuhelua, jotta mahdolliset eri käsitykset vaikeissa kysymyksissä Ahvenanmaan ja valtakunnan välillä voidaan selvittää yhdessä viipymättä, ja sopia, kuinka ne voitaisiin hoitaa itsehallintolain mukaisella ja molempia osapuolia hyödyttävällä tavalla. Itsehallintolaissa mainittujen asianosaisten viranomaisten vuorovaikutusta koskevien menettelytapojen tarkoituksena on yleensä se, että Ahvenanmaalla säilyisi luottamus valtion viranomaisiin. Joissakin asioissa Ahvenanmaan viranomaiset ovat myös pienuutensa vuoksi riippuvaisia valtion viranomaisten asiantuntemuksesta. Yksi uudistuksen tavoitteista on siten Ahvenanmaan viranomaisten ja valtioneuvoston välisen yhteispelin varmistaminen.

Yksi uudistuksen päätavoitteista on myös kehittää Ahvenanmaan rahoitusjärjestelmää, joka on tällä hetkellä nk. tasoitusjärjestelmä. Tarkoituksena on pyrkiä rahoittamaan itsehallinnon kulut joustavalla järjestelmällä, jossa Ahvenanmaalle suunnattuja varoja on helppo säädellä Ahvenanmaan hallinnon muutostarpeiden mukaan ja jossa otetaan huomioon Ahvenanmaan väestön ja yritysten ansaintakyky sekä Ahvenanmaan väestömäärän muutokset oikeudenmukaisella tavalla. On otettava huomioon, ettei Ahvenanmaan pitkäaikaiseen toiveeseen verotusoikeuden lisäämisestä ole pystytty vastaamaan. Toive on koskenut koko suoraa valtionverotusta mutta rajoittunut viime aikoina valtion ansiotuloverotukseen valtakunnan puolelta tulleen vastustuksen vuoksi. Siksi on tarvetta rakentaa samalla rahoitusjärjestelmään parempi kannustin edistämään hyvän veronmaksukyvyn ylläpitämistä Ahvenanmaalla tavalla, joka hyödyttää Ahvenanmaan itsehallintoa.

* 1. Keskeiset ehdotukset

2.2.1 Lainsäädäntötekniikka ja terminologia

Ahvenanmaa-komitea yritti keskittyä esitysluonnoksen valmistelussa malliin, jossa itsehallintolaki olisi lyhyt ja sisältäisi perussäännökset itsehallinnosta. Ajatuksena oli, että tätä lakia täydennettäisiin sitten yhdellä tai useammalla yksityiskohtaisemmalla lailla. Komitea päätti kuitenkin komiteatyön loppuvaiheessa luopua ajatuksesta, koska arvioitiin, että järjestelmästä tulisi sittenkin selkeämpi, jos kaikki itsehallintoa koskevat säännökset olisivat yhdessä ja samassa laissa. Tämä merkitsee sitä, että itsehallintolaki koostuisi myös jatkossa sekä perustuslainluontoisista säännöksistä että käytännöllisemmistä ja yksityiskohtaisemmista hallintoa ja viranomaisten toimintaa koskevista säännöksistä.

Ehdotuksen keskeinen periaate on nykyisen järjestelmän joustavoittaminen niin, ettei lainsäädäntö aseta esteitä itsehallinnon dynaamiselle kehittämiselle. Siinä ehdotetaan sen vuoksi, että toimivaltaa voitaisiin siirtää maakuntapäiville yksinkertaistetulla menettelyllä. Tämä toteutetaan niin, että lakiehdotus sisältää luettelon toimivallan aloista, joiden siirtämisestä maakunnalle Ahvenanmaa voi päättää itse, ja luettelon aloista, jotka voidaan siirtää maakuntapäiville tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä säädettävällä lailla.

Lakiehdotuksen rakenne poikkeaa jonkin verran aiemmista itsehallintolaeista. Itsehallintolaki on myös muotoiltu vastaamaan paremmin vuoden 2000 perustuslakia.

Suomessa on suunnitteilla maakuntahallintouudistus, joka tulee todennäköisesti merkitsemään maakunnille uutta roolia ja merkitystä hallinnollisena instanssina. Tämä uudistus ei koske Ahvenanmaata, ja koska maakuntajaolla ei ole enää merkitystä Ahvenanmaan kannalta, ehdotetaan nimityksestä ”Ahvenanmaan maakunta” luopumista. Lakiehdotuksessa käytetään siksi lyhyesti nimitystä ”Ahvenanmaa”. Nimitys ”valtakunta” on vakiintunut käsite, ja se on säilytetty kohdissa, joissa sitä on vaikea korvata muulla sanalla.

”Maakuntalain” tilalle ehdotetaan nimitystä ”maakuntapäivälaki” ja ”maakunnan hallituksen” tilalle ehdotetaan ”Ahvenanmaan hallitusta”.

Ilmauksella ”itsehallintoviranomaiset” tarkoitetaan Ahvenanmaan hallitusta ja sen alaisia viranomaisia.

2.2.2 Yksinkertaistettu tekniikka uuden toimivallan siirtämiseen maakuntapäiville maakuntapäivien tai eduskunnan toimesta

Yksi itsehallintolain uudistamisen tärkeimmistä tavoitteista on helpottaa maakuntapäivien ja eduskunnan välisen toimivaltajaon muutoksia, jotka saattavat tulla ajankohtaisiksi yhteiskunnan kehittyessä. Järjestelmän esikuvana on Tanskan ja Färsaarten välinen itsehallintojärjestelmä, jota on havainnollistettu kansainvälisestä vertailusta kertovassa jaksossa 1.7.

Lakiehdotukseen sisältyy säännöksiä yksinkertaistetuista tavoista siirtää toimivallan aloja maakuntapäiville. Sen sijaan tässä vaiheessa ei ehdoteta mitään merkittävää muutosta nykyiseen maakuntapäivien ja eduskunnan lainsäädäntötoimivaltaan. Lakiehdotuksessa ehdotetaan lueteltaviksi kaikki ne toimivallan alat, jotka kuuluvat osittain eduskunnan ja osittain maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan itsehallintolain tullessa voimaan.

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

* Lakiehdotuksen 26 §:ssä luetellaan valtion keskeiset toimivallan alat, ns. ydinalueet, joissa lainsäädäntövalta voidaan siirtää maakuntapäiville ainoastaan muuttamalla itsehallintolakia, mikä tapahtuu perustuslain säätämisjärjestyksessä 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.
* 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.
* Lain 30 §:ssä on luettelo toimivallan aloista, jotka jäävät eduskunnan lainsäädäntövaltaan ja joiden toimivalta voidaan siirtää maakuntapäiville lailla, joka säädetään tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä ja maakuntapäivien suostumuksella. Vastaava tekniikka sisältyy jo nykyisen itsehallintolain 29 §:ään, mutta se koskee ainoastaan rajallista määrää oikeudenaloja.

Oikeudenalat, jotka maakuntapäivät voi siirtää itse itselleen, koskevat sellaisia toimivallan aloja,

* joilla voidaan katsoa olevan lähinnä paikallista kiinnostusta Ahvenanmaalla eikä niinkään koko maassa,
* joiden osalta saatetaan tarvita riittävästi paikallista palvelua tai varmistaa palvelun saatavuus sujuvalla ruotsin kielellä,
* jotka koskevat asioita, joiden osalta maakunnalla on jo nykyisen itsehallintolain mukaan osittainen lainsäädäntövalta esimerkiksi maakunnan julkishallinnon tai jonkin elinkeinotoiminnan haaran sisällä, tai
* jotka koskevat sellaisia hallintotehtäviä, joista maakunnan viranomaiset vastaavat tällä hetkellä sopimusasetuksen kautta.

Tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä voidaan siirtää sellaisia toimivallan aloja koskevia oikeudenaloja, joissa eduskunnan osallistuminen siirtopäätökseen katsotaan välttämättömäksi, koska asialla on valtakunnallista merkitystä eikä sitä voi perustella ainoastaan paikallisemmalla merkityksellä.

Nykyisen itsehallintolain 18 §:n mukainen maakuntapäivien lainsäädäntövalta ehdotetaan kirjattavaksi itsehallintolain siirtymäsäännökseen. Tämä luettelo ei merkitse mitään asiallista muutosta, mutta se tarvitaan selvyyden vuoksi.

2.2.3 Lainsäädäntövallan jakautuminen maakuntapäivien ja eduskunnan välillä

Esityksessä ehdotetaan, että nykyinen lainsäädäntövallan ja hallintotoimivallan jako Ahvenanmaan ja valtion välillä säilyy muuttumattomana ja että myöhempi uuden toimivallan siirto Ahvenanmaalle riippuu yhteiskunnallisesta kehityksestä. Valtakunnan nykyistä lainsäädäntövaltaa koskevat säännökset ehdotetaan jaettavaksi kolmeen pykälään toimivallan siirrossa käytettävän lainsäädäntötekniikan perusteella (ks. 2.2.1), mutta ehdotuksen sanamuotoa on kuitenkin jossakin määrin selvennetty tai modernisoitu.

Hallintotoimivaltaa koskevat säännökset ehdotetaan muutettavaksi suunnitelmallisesti ja täydennettäväksi lakiehdotuksen 45 §:ään tulevalla säännöksellä sovellettavista hallintolaeista tietyissä hallintotilanteissa.

2.2.4 Ahvenanmaan taloudellinen itsehallinto

Esityksen valmistelussa on tarkasteltu neljää vaihtoehtoista mallia itsehallinnon kulujen rahoittamiseksi tulevaisuudessa. Tarkastelu on tehty Ahvenanmaan nykyisen tasoitusjärjestelmän kehittämiseksi. Valmistelun loppuvaiheessa tarkastellut mallit ovat tasoitusvaihtoehto, yhdistelmävaihtoehto, yhdistelmävaihtoehdon muunnos ja yhdistelmävaihtoehtoa kevyempi hallinnollinen vaihtoehto. Tarkastelussa on kiinnitetty erityistä huomiota eri vaihtoehtojen hallinnoinnin helppouteen, muuttuvien olosuhteiden edellyttämän mukauttamisen helppouteen ja läpinäkyvyyteen. Tarkoituksena on pitää rahoituksen määrä nykyisellä tasolla uuden järjestelmän tullessa käyttöön riippumatta siitä, mikä malli valitaan.

*Tasoitusvaihtoehdossa* ehdotetaan, että sekä nykyisen vuosittaisen tasoitusmäärän järjestelmä että verohyvitys säilytetään. Tasoitusmäärän perustana ovat vuoden 1991 itsehallintolain tapaan valtion kaikki tulot lukuun ottamatta lainoja. Vuosittainen tasoitusmäärä on noin 220 miljoonaa euroa. Nykytilanteesta poikkeaa kuitenkin se, että tasoitusmäärän laskennassa ehdotetaan otettavaksi huomioon puolet väestösuhteen muutoksesta. Nykyisin verohyvitys lasketaan välittömistä veroista. Nämä otettaisiin jatkossa huomioon verohyvityksen määräytymisessä, mutta yhdessä arvonlisäveron kanssa Ahvenanmaalta peräisin olevien välillisten verojen indikaattoriksi. Verohyvityksessä ehdotetaan otettavaksi huomioon lisäksi väestösuhteen kehitys Ahvenanmaalla suhteessa vastaavaan kehitykseen valtakunnassa.

Tässä vaihtoehdossa Ahvenanmaalle ei siirretä verotustoimivaltaa eikä Ahvenanmaasta tule muiden valtionverojen veronsaajaa. Tässä vaihtoehdossa nykyistä rahoitusjärjestelmää muutetaan tai kehitetään vähiten. Sitä on helppo hallinnoida ja sitä voi myös muuntaa suhteellisen helposti tilanteen muuttuessa. Tässä vaihtoehdossa kustannukset eivät kasva, ja sen kustannukset valtiolle ovat 0,20 työvuotta. Vaihtoehto vastaa läpinäkyvyydeltään nykyistä järjestelmää. Vaihtoehto ei lisää valtakunnan ja Ahvenanmaan välistä verokilpailua, koska verotustoimivaltaan ei tule muutoksia. Vaihtoehdon vaikutukset Ahvenanmaan talouteen ja verovelvollisten asemaan eivät myöskään muutu nykytilanteeseen verrattuna.

*Yhdistelmävaihtoehdossa* Ahvenanmaasta tulee välittömien verojen veronsaaja. Välittömillä veroilla tarkoitetaan tässä valtion ansiotuloveroa, pääomatuloveroa ja yhteisöveroa. Koska Ahvenanmaasta tulee veronsaaja, useita verotussäännöksiä on myös muutettava, ja Ahvenanmaa saa muun muassa muutoksenhakuoikeuden niiden verojen verotuspäätöksiin, joiden veronsaajana maakunta on. Verohallinto tilittää nämä verot Ahvenanmaalle, eivätkä ne sisälly enää valtion talousarvion tuloihin vaan Ahvenanmaan talousarvioon. Vaihtoehto sisältää myös vuosittaisen tasoitusmäärän ja verohyvityksen. Sen lisäksi, että tasoitusmäärä pohjautuu valtion kaikkiin tuloihin lainoja lukuun ottamatta, tasoitusmäärässä ehdotetaan otettavaksi huomioon ne välittömät verot, joiden veronsaaja Ahvenanmaa on. Tasoitusperusteen laskennassa on otettava huomioon tasoitusmäärän tulopohjan muutos.

Tässä vaihtoehdossa verohyvitys ehdotetaan laskettavaksi niiden arvonlisäveron ja välittömien verojen perusteella, joiden veronsaajana Ahvenanmaa ei ole. Ahvenanmaan taloudellinen itsehallinto kasvaa hyvin vähän tässä vaihtoehdossa. Vaihtoehto tuo tullessaan lisää hallintoa Verohallinnolle sekä Ahvenanmaan viranomaisille ja valtioneuvostolle nykyiseen järjestelmään verrattuna ja siten myös lisää kustannuksia jonkin verran. Kyseessä ovat hallinnolliset lisäkustannukset, joiden voidaan arvioida olevan noin 350 000 euroa kertakustannuksena Verohallinnolle järjestelmän rakentamisesta ja 750 000 euroa vuosittain, jotka todennäköisesti maksaisi Ahvenanmaa veronsaajana, sekä kahden valtiovarainministeriön viran kustannukset. Ministeriön henkilöstön lisäys johtuisi siitä, että valtionhallinnon ja maakunnan välille tarvittaisiin yhteistyö- ja neuvottelumekanismi veropoliittisia kysymyksiä varten. Ahvenanmaalla on toimivalta muun muassa kunnallisverotuksen osalta. Siksi voidaan olettaa, että valtionverotus on erityisen tärkeä maakunnalle, ja sen vuoksi verolainsäädännön valmistelussa on kuultava Ahvenanmaan hallitusta jo lakiehdotuksen 51 §:n perusteella (nykyisen itsehallintolain 28 § 2 mom.)

Vaihtoehto vastaa läpinäkyvyydeltään nykyistä järjestelmää. Vaihtoehto ei lisää valtakunnan ja Ahvenanmaan välistä verokilpailua, koska verotustoimivaltaan ei tule muutoksia. Vaihtoehto muuttaa Ahvenanmaan taloutta, koska Ahvenanmaan veronsaajana saamien välittömistä veroista kertyneiden verotulojen muutokset heijastuvat suoraan Ahvenanmaan käytössä oleviin tuloihin. Yhdistelmävaihtoehto aiheuttaa maakunnalle tietyn taloudellisen riskin sikäli, että tilitettyjen välittömien verojen taso vaikuttaa suoraan maakunnan tilinpäätökseen. Maakunta vastaa siitä riskistä, että maksuun pantuja veroja jää tilittämättä ja verotulot pienenevät. Maakunta kantaisi myös riskin mahdollisista taloudellisista heilahteluista, esimerkiksi alhaisen työttömyysasteen aiheuttama verotulojen muutos vaikuttaisi suoraan maakunnan talouteen. Verovelvollisten asema heikentyisi nykytilanteeseen verrattuna vain vähän.

*Yhdistelmävaihtoehdon muunnoksessa* Ahvenanmaasta tulee valtion ansiotuloveron veronsaaja. Lisäksi Ahvenanmaalle siirtyy Ahvenanmaalle kuuluvaa valtion ansiotuloveroa koskevan veroasteikon toimivalta. Valtion ansiotuloveron veropohjasta päättäminen kuuluisi kuitenkin jatkossakin valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Tämä merkitsee sitä, että toimivalta jakautuisi valtakunnan ja Ahvenanmaan välille valtionverotuksessa nykyisen ansiotuloverotuksen sisällä. Kunnallisverotus kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan jo ennestään. Vaihtoehtoon sisältyvät lisäelementtinä myös vuosittainen tasoitusmäärä ja verohyvitys, jotta summat vastaisivat itsehallinnon tämänhetkistä kustannustasoa. Tasoitusmäärän pohjan muodostaisivat valtion kaikki tulot lainoja lukuun ottamatta ja lisäksi Ahvenanmaan valtiolliset ansiotuloverot. Tasoitusperustetta on muunnettava muuttuneen laskentaperusteen mukaiseksi. Verohyvityksessä otetaan huomioon arvonlisävero ja samat välittömät verot kuin nykyisessä järjestelmässä lukuun ottamatta valtion ansiotuloveroja, joiden veronsaajaksi Ahvenanmaata ehdotetaan. Lisäksi otetaan huomioon Ahvenanmaan väestösuhteen muutos.

Ahvenanmaan taloudellinen itsehallinto kasvaa eniten tässä vaihtoehdossa kahteen muuhun vaihtoehtoon verrattuna. Vaihtoehto lisää Verohallinnon, Ahvenanmaan viranomaisten ja valtioneuvoston hallintoa nykyiseen tasoitusjärjestelmään verrattuna. Myös vaihtoehdon hallinnolliset kulut ovat suuremmat kuin yhdistelmävaihtoehdossa. Vaihtoehto vastaa läpinäkyvyydeltään nykyistä järjestelmää. Vaihtoehto saattaa lisätä valtakunnan ja Ahvenanmaan välistä verokilpailua, koska verotustoimivalta siirtyisi osittain Ahvenanmaalle. Tämän takia tarvitaan mekanismeja estämään ei-toivottuja vaikutuksia, kuten valtakunnan ja Ahvenanmaan välistä verokilpailua. Jotta vältyttäisiin ei-toivotuilta vaikutuksilta, komitea tarkasteli mahdollisuuksia asettaa vähimmäis- ja enimmäisrajat rajoittamaan Ahvenanmaan verokannan poikkeaman suuruutta. Vaihtoehto muuttaa Ahvenanmaan taloutta, koska Ahvenanmaan veronsaajana keräämien verojen verotulojen muutokset heijastuvat suoraan Ahvenanmaan käytössä oleviin tuloihin. Taloudellinen muutos voi kuitenkin olla pienempi tässä vaihtoehdossa kuin yhdistelmävaihtoehdossa, koska Ahvenanmaa on ainoastaan valtion ansiotuloverojen veronsaaja.

*Kolmessa mainitussa vaihtoehdossa* on ongelmana se, miten Ahvenanmaalla syntynyt arvonlisävero määritellään verohyvityksen laskennassa. Ahvenanmaan arvonlisäveron käyttäminen verohyvityksen laskentaperusteena edellyttää saatavilla olevien tilastotietojen lisäksi valtioneuvoston ja Ahvenanmaan hallituksen välistä sopimusta laskennan kertoimesta. Koska on vaikea löytää kerroin, jonka sekä valtakunta että maakunta pystyvät hyväksymään, verohyvityksessä voitaisiin sen sijaan ottaa huomioon korkotulojen lähdevero, rajoitetusti verovelvollisen lähdevero ja tonnistovero. Nykyisen itsehallintolain mukaan verohyvitys lasketaan Ahvenanmaalla maksuun pantujen tulo- ja pääomatuloverojen perusteella. Mainitut verolajit ovat sellaisia, jotka otetaan nykyisin huomioon verohyvityksessä ja joiden osalta maakunta ei olisi veronsaaja.

Yhdistelmävaihtoehdon etuna on se, että se merkitsee muutosta nykyiseen järjestelmään siten, että Ahvenanmaan taloudellinen itsehallinto lisääntyy, kun Ahvenanmaasta tulee valtion ansiotuloveron, pääomatuloveron ja yhteisöveron veronsaaja. Se merkitsee sitä, että nämä Ahvenanmaalta saadut verot eivät olisi mukana tuloina valtion talousarviossa. Myönteistä yhdistelmävaihtoehdon muunnokseen verrattuna on, että yhdistelmävaihtoehdossa ei synny lisämahdollisuuksia verokilpailuun. Tämän vuoksi vaihtoehto voidaan ottaa sujuvasti käyttöön verokilpailun kannalta. Yhdistelmämallin muunnoksen heikkoutena on myös se, että se merkitsisi Ahvenanmaan valtiollisen ansiotuloverotuksen toimivallan jakautumista maakunnan ja valtakunnan välille, mikä ei ole toivottavaa.

*Neljännessä, hallinnollisesti kevyemmässä mallissa* Ahvenanmaasta tulee samojen välittömien verojen vastaanottaja kuin yhdistelmävaihtoehdossa, mutta ei kuitenkaan veronsaaja. Ahvenanmaalla maksuun pannut välittömät verot eli ansiotulo-, pääomatulo- ja yhteisöverot sisältyisivät siten jatkossakin valtion talousarvion tuloihin. Tasoitusmäärä lasketaan valtion kaikkien tulojen perusteella lukuun ottamatta uusia valtion lainoja. Väestösuhde otetaan tasoitusjärjestelmässä huomioon sopivalla tavalla. Nykyinen tasoitusjärjestelmä vastaa hallintokustannuksiltaan noin 0,2 henkilötyövuotta valtiovarainministeriössä. Nykyisiin hallintokustannuksiin nähden on arvioitavissa, että hallinnollisesti kevyempi malli olisi suunnilleen kustannusneutraali.

Kun verovuoden verotus on valmistunut, lasketaan niin kutsuttu verokorjaus niin, että Ahvenanmaalla maksuun pantujen tässä tarkoitettujen välittömien verojen todellinen määrä täsmäytetään vastaavan tasoitusjärjestelmän kautta maksetun määrän kanssa. Hyvitys voidaan määritellä näin: Maakunnassa maksuun pannut tässä tarkoitetut välittömät verot – Tasoitusperuste x Valtakunnassa maksuun pannut vastaavat välittömät verot. Verokorjaus toimisi tässä vaihtoehdossa tehokkaampana kannustimena Ahvenanmaan verotulojen kehitykselle kuin nykyinen verohyvitys. Keskeinen ero nykytilanteeseen verrattuna olisi se, että kun Ahvenanmaalle siirrettävä summa saadaan nyt laskennallisesti verojen tietyn rajan ylittävästä osasta, hallinnollisesti kevyemmässä vaihtoehdossa Ahvenanmaa saisi tässä tarkoitetuista välittömistä veroista kertyvät verotulot kokonaisuudessaan. On kohtuullista, ettei lopputulosta voi muuttaa negatiiviseksi.

Verokorjaus laskettaisiin ja maksettaisiin verotuksen valmistumisen jälkeen. Silloin Ahvenanmaalla maksuun pantujen välittömien verojen tarkat tiedot ovat saatavilla. Näitä tietoja verrataan laskennallisen tasoitusmäärän vastaaviin osaeriin. Laskennallisen ja maksuun pannun verotulon erotus maksetaan vuosittain. Tällaisen parannetun tasoitusvaihtoehdon hallinto aiheuttaisi vähemmän kustannuksia kuin yhdistelmävaihtoehto eikä se edellyttäisi erityisen mekanismin luomista valtakunnan ja Ahvenanmaan välille, jotta voitaisiin sopia valtakunnan veropoliittisista painopistealueista seuraavaa verovuotta varten. Mitä tulee Ahvenanmaan taloudellisen itsehallinnon lisäämiseen, tämä malli merkitsisi samantapaista mutta pienempää lisäystä kuin yhdistelmävaihtoehto.

Ahvenanmaa-komitea ehdottaa, että itsehallinnon menojen rahoitusjärjestelmä muodostetaan neljännen, kevyemmän hallinnollisen vaihtoehdon mukaisesti. Uusi tasoitusjärjestelmä on laskennallisesti luotu siten, että siirtyminen uuteen järjestelmään olisi mahdollista taloudellisesti neutraalilla tavalla. Sen vuoksi lakiehdotuksessa ehdotettu tasoitusperuste on samansuuruinen kuin nykyisessä itsehallintolaissa eikä esimerkiksi vireillä olevien uudistusten mahdollisia vaikutuksia siihen ole huomioitu. Ahvenanmaa-komitean välimietinnössä katsottiin, että taloudellisen järjestelmän on turvattava itsehallinnon tarpeet.

2.2.5 Itsehallintojärjestelmän toimijat

*Maakuntapäivät*

Lakiehdotuksen 8 §:ään ehdotetaan säännöstä maakuntapäivien edustajien asemasta. Voimassa olevassa Ahvenanmaan maakuntapäiväjärjestyksessä (Ahvenanmaan säädöskokoelma 97/2011) on asiaa sivuavia säännöksiä.

Sen lisäksi, että maakuntapäivillä on oikeus hajottaa itsensä, lakiehdotuksen 11 §:ssä ehdotetaan, että tasavallan presidentillä olisi aiempien itsehallintolakien tapaan oikeus päättää maakuntapäivien hajottamisesta ja ennenaikaisten vaalien järjestämisestä. Koska maakuntapäiväjärjestykseen on otettu nykyisen itsehallintolain nojalla säännöksiä maakuntapäivien hajottamisesta ja ennenaikaisten maakuntapäivävaalien järjestämisestä, käytännössä ei enää käy päinsä, että presidentillä olisi itsenäinen oikeus hajottaa maakuntapäivät neuvoteltuaan puhemiehen kanssa. Vertailun vuoksi perustuslain 26 §:ssä on säädetty ennenaikaisista eduskuntavaaleista, että presidentti voi eduskunnan ollessa koolla ja pääministerin aloitteesta sekä eduskuntaryhmiä kuultuaan määrätä toimitettavaksi ennenaikaiset eduskuntavaalit. Kun otetaan huomioon mainitut seikat, presidentin nykyistä oikeutta hajottaa maakuntapäivät ehdotetaan muutettavaksi niin, että hän voisi käyttää sitä ainoastaan maaneuvoksen esityksestä ja kuultuaan maakuntapäivien puhemiestä.

Lakiehdotuksen 13 §:ssä ehdotetaan, että virkasyytettä Ahvenanmaan hallituksen jäsentä vastaan on edellettävä Ahvenanmaan maakuntapäivien päätös syytteen nostamisesta. Pykälässä otetaan huomioon järjestelmä, joka on voimassa syytteen nostamisesta valtioneuvoston jäsentä kohtaan perustuslain 114 §:n 2 momentin ja 116 §:n mukaisesti, mitä tulee syytekynnykseen, tarkemmasta jäsenen virkatoimen laillisuuden selvittämisestä asetettuun vaatimukseen ja selityksen pyytämiseen ministeriltä. Ahvenanmaan maakuntapäivien menettely jäsenen virkatoimen laillisuuden selvittämiseksi ehdotetaan kuitenkin määriteltäväksi tarkemmin maakuntapäivälailla.

*Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta*

Lakiehdotuksen 23 ja 24 §:ään sisältyy säännöksiä Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnasta ja sen tehtävistä, kokoonpanosta ja päätösvaltaisuudesta. Jotta edistettäisiin valtuuskunnan roolia itsehallintojärjestelmän puolueettomana asiantuntijaelimenä, nykyisen Ahvenanmaan valtuuskunnan nimi ehdotetaan muutettavaksi Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnaksi. Nimestä ilmenee selvemmin, ettei kyseessä ole ahvenanmaalainen valtuuskunta, vaan elin, jossa on edustajia sekä Ahvenanmaalta että valtakunnasta ja joka antaa lausuntoja ja ratkaisee tiettyjä kysymyksiä itsehallintolain mukaisesti.

Lakiehdotuksen 23 §:stä ehdotetaan ilmenevän yksiselitteisesti, että valtuuskunnan pääasiallinen tehtävä on toimia asiantuntijaelimenä kysymyksissä, jotka liittyvät Ahvenanmaan itsehallintoon. Esityksen 33 §:n mukaan valtuuskunnalla on edelleen tärkeä rooli maakuntapäivien lainsäädäntövalvonnassa. Ehdotuksen 54 §:n mukaan valtuuskunta antaa nykyiseen tapaan pyynnöstä lausuntoja valtioneuvostolle ja ministeriöille sekä Ahvenanmaan hallitukselle ja tuomioistuimille asioissa, jotka koskevat Ahvenanmaan itsehallintolainsäädäntöä. Lakiehdotuksen 55 §:ssä ehdotetaan, että valtuuskunnan on myös voitava ratkaista erimielisyyksiä siitä, kuuluuko hallinnollinen toimenpide maakunnan vai valtakunnan toimivaltaan. Valtuuskunnan päätöksistä voi valittaa tällaisissa tapauksissa korkeimpaan oikeuteen. Valtuuskunnalle ehdotetaan uusia tehtäviä siinä yhteydessä, kun maakuntapäiville siirretään toimivaltaa sekä kun kyse on EU-tuomioistuimessa Suomelle tuomitun korvaussumman sovittelusta sen johdosta, että Ahvenanmaa on rikkonut unionioikeutta (29, 62 ja 84 §). Nykyisen itsehallintolain tapaan valtuuskunnalla olisi lisäksi tehtäviä Ahvenanmaan itsehallintokulujen rahoitukseen liittyvässä tasoitusjärjestelmässä.

Uutta on myös lakiehdotuksen 24 §:n 2 momentin 3 virkkeen säännös, jonka mukaan valtuuskunnan kokoonpanon on oltava sellainen, että erityisesti itsehallinto-oikeudellinen, valtiosääntöoikeudellinen ja eurooppaoikeudellinen asiantuntemus sekä julkistaloudellinen asiantuntemus ovat edustettuina. Se vastaa nykyistä käytäntöä.

*Korkein oikeus*

Lakiehdotuksen 55 §:ssä ehdotetaan, että jommankumman osapuolen valittaessa Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan päätöksestä korkein oikeus voisi ratkaista lopullisesti erimielisyyksiä siitä, kuuluuko tietty hallintotoimenpide ahvenanmaalaisen vai valtakunnan viranomaisen toimivaltaan. Lisäksi lakiehdotuksen 84 §:ssä ehdotetaan, että korkeimman oikeuden tehtäväksi säädettäisiin lopullinen päätöksenteko jommankumman osapuolen tekemästä sovitteluvaatimuksesta, joka koskee EU-tuomioistuimen Suomen maksettavaksi tuomitsemaa korvaussummaa sen johdosta, että Ahvenanmaa on rikkonut unionioikeutta.

*Maaherra*

Lakiehdotuksen 20 §:ssä mainitaan maaherran erityiset pätevyysvaatimukset ja maaherran virkakauden pituus. Ehdotetut erityiset pätevyysvaatimukset pohjautuvat vuoden 1991 itsehallintolain vastaaviin pätevyysvaatimuksiin, ja ne ovat seurausta Ahvenanmaan sopimuksesta. Ehdotuksen sanamuotoa on modernisoitu niin, että maaherraksi valittavalla ”on tarpeelliset edellytykset hoitaa tehtävää hyvin siten, että Ahvenanmaan ja valtion etu otetaan puolueettomalla tavalla huomioon”.

Virkamieslaista poiketen lakiehdotuksessa ei vaadita ylempää korkeakoulututkintoa, ja tätä perustellaan Ahvenanmaan sopimuksella. Sen mukaan maaherraksi tulee valita henkilö, joka nauttii väestön luottamusta. Siksi on syytä mahdollistaa se, että tarvittaessa voidaan valita henkilö, jolla on alempi korkeakoulututkinto. Valittavan henkilön tulee aina täyttää perustuslain 125 §:n vaatimukset, eli hänellä tulee olla tehtävän vaatima ”taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto”. Se tarkoittaa sopivaa, monipuolista ja riittävää kokemusta sekä käytännössä osoitettua johtamiskykyä ja kokemusta johtamisesta.

Koska maaherra edustaa tai voi edustaa maakuntapäivillä tasavallan presidenttiä, maaherran virka-ajaksi ehdotetaan valtion virkamieslain mukaisesta viidestä vuodesta poiketen kuutta vuotta, jolloin se olisi yhtä pitkä kuin presidentin toimikausi.

*Ahvenanmaa-asioiden yhteensovittaminen*

Ahvenanmaan hallituksen ja valtioneuvoston välinen yhteistyö sujuu yleensä ottaen hyvin. Tämänhetkistä sääntelyä ehdotetaan kuitenkin kehitettäväksi lakiehdotuksen 50 ja 52 §:ssä ajatellen tiettyjä yhteensovittamisen ja yhteistyön kannalta erityisen vaativia tilanteita.

Ensinnäkin ehdotetaan, että kun Ahvenanmaalle suunnitellaan erityisen merkityksellisiä toimenpiteitä ja kun ahvenanmaalaiset viranomaiset suunnittelevat valtakunnalle erityisen merkityksellisiä toimenpiteitä, viranomaisten on tiedotettava tästä toiselle osapuolelle ja tarvittaessa neuvoteltava asiasta. Toiseksi ehdotetaan mekanismia Ahvenanmaa-asioiden yhteensovittamiseksi valtioneuvostossa. Näin mahdollistetaan poliittisen tason vuoropuhelu asioissa, joilla on periaatteellista tai suurta merkitystä Ahvenanmaalle, vaikka muodollista käsittelyelintä ei perustetakaan. Tällaisia erittäin merkityksellisiä asioita tulee harvoin esille, mutta näissä tapauksissa on osoittautunut yhä tärkeämmäksi mahdollistaa sujuva vuoropuhelu maakunnan hallituksen ja valtioneuvoston välillä. Asia voidaan valmistella tarvittaessa valtioneuvostossa pääministerin johdolla kokoonpanolla, joka koostuu asianomaisesta ministeristä, oikeusministeristä/Ahvenanmaan ministeristä ja Ahvenanmaan maaneuvoksesta. Aloite tällaisella kokoonpanolla yhteisymmärryksen saamiseksi tehtävään käsittelyyn voi tulla Ahvenanmaan hallitukselta tai asianomaiselta ministeriöltä. Tällä valmistelevalla vuoropuhelulla ei puututtaisi valtioneuvoston tai asianomaisen ministeriön päätöksentekoon tai asian valmisteluun ministerivaliokunnissa.

2.2.6 Lainsäädäntövalvonta

Maakuntapäivälakien lainsäädäntövalvontaa koskevien muutosehdotusten painopiste on siinä, että vahvistetaan Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan asemaa lausuntoinstanssina tilanteissa, joissa voidaan olla varmoja siitä, ettei maakuntapäivien hyväksymä lainsäädäntö sisällä epäselviä toimivaltakysymyksiä. Tämä kehitys on luontevaa, koska suurin osa maakuntapäivälaeista on tällaisia ja koska tällaisten lakien lainsäädäntövalvonta voidaan saattaa päätökseen nykyisin käytännössä kahden kuukauden kuluessa.

Jos Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta katsoo, ettei veto-oikeuden käyttämiselle ole perustetta, 33 §:ssä ehdotetaan, että se voi yksimielisellä päätöksellä määrätä, että maakuntapäivälaki voi tulla voimaan ilman sen esittelemistä tasavallan presidentille. Tasavallan presidentti voi Ahvenanmaan valtuuskunnan päätöksestä huolimatta määrätä, että maakuntapäivien päätös maakuntapäivälain hyväksymisestä on esiteltävä hänelle. Lakiehdotuksen 35 §:n mukaan oikeusministeriön tulee ilmoittaa Ahvenanmaan hallitukselle, kun Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta tai tasavallan presidentti on todennut, ettei maakuntapäivälain voimaantulolle ole estettä tai kun presidentti on päättänyt käyttää veto-oikeutta.

Ehdotuksen tavoitteena on mukauttaa järjestelmää niin, että suurin osa maakuntapäivien hyväksymistä maakuntapäivälaeista voisi tulla voimaan mahdollisimman nopeasti sen jälkeen, kun valtuuskunta on ilmoittanut päätöksestään oikeusministeriölle ja ministeriö on tiedottanut puolestaan Ahvenanmaan hallitukselle. Nykyinen lainsäädäntövalvonnan neljän kuukauden määräaika ehdotetaan kuitenkin säilytettäväksi, koska esittely usein viivästyy, jos laista on pyydetty korkeimman oikeuden lausuntoa.

Vaikka valtuuskunta olisi katsonut, että laki voi tulla voimaan ilman esittelyä presidentille, presidentin mahdollisuutta valvoa maakuntapäivälakia perustellaan sillä, että on pystyttävä selvittämään sellainen maakuntapäivien ja eduskunnan toimivaltajakoon liittyvä ja maakuntapäivälain mukainen epäselvyys, jota valtuuskunta ei ole mahdollisesti huomannut. Lisäksi pitäisi pystyä nykytilanteen tapaan seuraamaan, ettei maakuntapäivälaki ole ristiriidassa valtakunnan ulkoisen tai sisäisen turvallisuuden kanssa. Veto-oikeutta ei ole käytetty kertaakaan nykyisen itsehallintolain aikana viimeksi mainitun syyn perusteella.

Presidentin ja oikeusministeriön roolit lainsäädäntövalvonnassa jäisivät siten jokseenkin ennalleen. Ehdotus mahdollistaa sen, että kaikki maakuntapäivälait esitellään jatkossa aina presidentille tai selvät asiat päätetään muulla tavoin sen jälkeen, kun presidentin kanslialle on annettu mahdollisuus välittää jokaisessa tapauksessa näkemyksensä, tarvitaanko asiassa presidentin esittelyä. Tämä merkitsee pidemmällä aikavälillä, että valtionhallintoon maakuntapäivälakien lainsäädäntövalvonnasta kertynyt Ahvenanmaa-asioiden asiantuntemus säilyy ja yhteydet Ahvenanmaan viranomaisiin jatkuvat nykyisellä tasolla.

Presidentin veto-oikeuden perusteita ei ehdoteta muutettavaksi.

Nykyistä säännöstä maakuntapäivälain kiireellisestä voimaantulosta ehdotetaan lakiehdotuksen 36 §:ssä laajennettavaksi niin, että se on voimassa myös silloin, jos lain nopealle voimaantulolle on tarve Euroopan unionin lainsäädännön tai muun Ahvenanmaata sitovan kansainvälisen velvoitteen vuoksi. Myös tässä tapauksessa ehdotetaan, että voimaantulo ennen lainsäädäntövalvonnan läpikäymistä liittyisi erityisiin syihin. Sellaisia erityisiä syitä saattaa syntyä yleensä silloin, jos maakuntapäivät toteuttaa EU-velvoitteen niin kutsutulla blankettilailla, jonka avulla valtakunnan lainsäädäntö saatetaan voimaan Ahvenanmaalla vain vähäisin poikkeuksin.

2.2.7 Tuomiovalta

Lainkäyttö ja tuomioistuinlaitos kuuluvat ehdotuksen mukaan nykyiseen tapaan eduskunnan lainsäädäntövaltaan. Ahvenanmaalla on käräjäoikeus ja hallintotuomioistuin. Nämä tuomioistuimet on liitetty organisatorisesti toisiinsa. Kielellisistä ja kulttuurisista syistä on tärkeää, että Ahvenanmaalla on alioikeuksia. Sen vuoksi lakiin ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan Ahvenanmaalla on käräjäoikeus ja hallintotuomioistuin. Mahdollinen tuleva muutos Ahvenanmaan tuomioistuinjärjestelmään vaatii siten muutoksen itsehallintolakiin.

Itsehallintolaissa on tiettyjä erityissäännöksiä valittamisesta hallintoasioissa, kun on kyse maakunnan hallituksen päätöksistä. Näitä säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi siten, että päätöksistä valitettaisiin pääsääntöisesti hallintotuomioistuimeen. Vain Ahvenanmaan hallituksen istunnossaan tekemistä päätöksistä valitetaan suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Ehdotus vastaa ministeriöiden ja valtioneuvoston päätöksistä valittamisesta annettuja säädöksiä.

Esityksessä ehdotetaan myös selvennettäväksi säännöksiä valitusreitistä tilanteissa, joissa päätös tehdään sopimusasetuksen nojalla. Tällaisista päätöksistä valitetaan pääsääntöisesti siihen tuomioistuimeen, joka on normaalisti kyseisen viranomaisen päätösten valitusinstanssina.

Vaikka lainkäyttöä ja tuomioistuinlaitosta koskeva lainsäädäntövalta kuuluu eduskunnalle, maakuntapäivilläkin on oikeus säätää tietyin ehdoin lailla valitusoikeudesta tilanteissa, joissa valtakunnan lainsäädäntöä ei voida soveltaa suoraan. Maakuntapäivillä tulee myös olla tietty lainsäädäntöoikeus Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen menettelyyn. Tarkoituksena on, että maakuntapäivät voivat laatia säännöksiä, joita tarvitaan siksi, että Ahvenanmaan lainsäädäntö poikkeaa valtakunnasta.

Kielellisiä oikeuksia koskeviin säännöksiin ehdotetaan selvennyksiä oikeuteen käyttää tuomioistuimissa muita kieliä kuin ruotsia. Oikeus käyttää suomea vastaa ehdotuksen mukaan oikeutta käyttää ruotsia valtakunnassa yksikielisissä suomenkielisissä tuomioistuimissa.

2.2.8 Laajemmat valtuudet kansainvälisissä yhteyksissä

Ehdotetut säännökset kansainvälisten sopimusten neuvotteluista ja voimaantulosta vastaavat pääasiassa nyt voimassa olevia. Ahvenanmaalta tulleet toiveet lisämahdollisuuksista vaikuttaa kansainvälisiin sopimuksiin on otettu huomioon niin, että esitykseen sisältyy ehdotus siitä, että Ahvenanmaan hallitus saisi pyynnöstä tilaisuuden osallistua neuvotteluihin kansainvälisistä velvoitteista, jotka koskevat maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita, jos tämä on mahdollista asiaa käsittelevässä neuvotteluelimessä. Tämän oikeuden ei tule riippua erityisistä syistä tai muuten valtioneuvoston harkinnasta.

Ahvenanmaalla tulee olla ehdotuksen mukaan myös mahdollisuus erityisen valtuutuksen saatuaan neuvotella sopimuksista sekä hyväksyä ja saattaa ne voimaan. Valtuutus harkitaan jokaisessa tapauksessa erikseen ja valtioneuvosto tekee siitä päätöksen.

Suomen EU-jäsenyyden alkaessa itsehallintolakiin lisättiin uusia säännöksiä Ahvenanmaan maakunnan hallituksen oikeudesta osallistua EU-asioiden valmisteluun. Näitä 9 a luvun säännöksiä on muutettu lakimuutoksella vuonna 2004. Säännökset ovat toimineet kaiken kaikkiaan hyvin, mutta Ahvenanmaan taholta on tullut toiveita lisämahdollisuuksista vaikuttaa EU-lainsäädäntöön asioissa, jotka eivät kuulu Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan, mutta joilla on jostakin syystä erityistä merkitystä Ahvenanmaalle.

Lakiehdotuksessa selvennetään EU-asioiden käsittelyä koskevia säännöksiä saatujen kokemusten perusteella. Säännösten tarkoituksena on, että Ahvenanmaan hallitus saisi mahdollisuuden vaikuttaa mahdollisimman aikaisessa EU:n lainvalmisteluprosessin vaiheessa Suomen kannanottoihin kysymyksissä, jotka kuuluvat maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan tai ovat muuten tärkeitä Ahvenanmaalle. Lakiehdotukseen sisältyy myös säännöksiä pelisäännöistä siinä tapauksessa, että EU-oikeuden täytäntöönpano voidaan tehdä koko jäsenvaltiossa vain yhdellä tavalla, tai jos eduskunnan ja maakuntapäivien toimenpiteet ovat muulla tavalla riippuvaisia toisistaan.

2.2.9 Kielisäännökset

Säännökset Ahvenanmaan kielellisestä asemasta ja siten viranomaisten kielestä ja yksilön kielellisistä oikeuksista vastaavat pääosin voimassaolevaa itsehallintolakia, mutta niihin on tehty useita selvennyksiä. Säännökset ehdotetaan yhdenmukaistettavaksi sen mukaisiksi, mitä kielilaissa (423/2003) säädetään yksikielisillä virka-alueilla tarjottavista kielipalveluista.

Uutta lakiehdotuksessa on säännös yksilön oikeudesta saada asioida itsehallintoviranomaisten ja Ahvenanmaan kuntien viranomaisten kanssa ymmärtämällään kielellä tai saada tulkkaus- tai käännöspalvelua asioissa, jotka koskevat pakkokeinoja tai muuta puuttumista henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Tätä säännöstä tarvitaan, jotta noudatettaisiin mm. Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimuksia oikeudesta hyvään hallintoon ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

Esityksessä ehdotetaan selvyyden vuoksi, että Ahvenanmaalla sovellettavien yleissitovien työehtosopimusten tulee olla saatavilla ruotsiksi ja valtion palveluita tuottavien yhtiöiden on annettava palvelua ruotsiksi.

2.2.10 Ahvenanmaan kunnallishallinto

Ahvenanmaan maakuntapäivät on antanut suostumuksensa siihen, että Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja on voimassa maakunnassa siltä osin kuin se kuuluu maakunnan toimivaltaan. Peruskirja tuli voimaan kansallisesti 1. lokakuuta 1991 (laki 1180/1991 ja asetus 1181/1991). Hallituksen esityksessä peruskirjan hyväksymisestä (HE 235/1990) todetaan nimenomaisesti, että peruskirjassa tarkoitetaan Suomessa kuntia ja kunnallista itsehallintoa. Peruskirjan artiklassa 2 on vahva suositus, että paikallisen itsehallinnon periaate tulee vahvistaa perustuslain tasolla. Myös tässä valossa on sopivaa, että kysymys Ahvenanmaan kunnallisesta itsehallinnosta vahvistetaan itsehallintolaissa ja että se tehdään siten, että maakunnassa on oltava vähintään kaksi kuntaa. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan mukaista Suomen ilmoitusta täydennetään valtakunnan sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen seurauksena (ks. HE 15/2017 vp). Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta pyydettiin lausunto tämän suunnitellun täydennyksen vuoksi.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artiklassa 22 on säännöksiä äänioikeudesta ja sellaisten unionin kansalaisten vaalikelpoisuudesta, jotka asuvat eri valtiossa kuin jonka kansalaisia he ovat. Sopimusta täydentää direktiivi (94/80/EY), johon tehtiin Suomen oloihin soveltamisen yhteydessä muutos (96/30/EY), jossa sanotaan, että Suomessa ja Ahvenanmaalla kunta on direktiivissä tarkoitettu paikallishallinnon perusyksikkö.

1. Esityksen vaikutukset
   1. Vaikutukset valtion talouteen

Siltä osin kuin lakiehdotus koskee eduskunnan ja maakuntapäivien välistä lainsäädäntövallanjakoa, sen ei arvioida vaikuttavan suoraan valtion talouteen. Esityksen vaikutukset ovat epäsuoria, ja ne toteutuvat ajan mittaan sitä mukaa, kun maakuntapäivät tekee aloitteita uuden lainsäädäntövallan siirtämiseksi eduskunnalta (28 ja 30 §).

Nykyinen lainsäädäntövalta säilyy lain tullessa voimaan samana niin eduskunnalla kuin maakuntapäivilläkin muuten, mutta maakuntapäivät voi ottaa haltuunsa lakiehdotuksen 28 §:n mukaisesti tiettyjä toimivallan aloja päästyään sopimukseen siirron hallinnollisista ja taloudellisista vaikutuksista valtioneuvoston kanssa. Siinä mielessä maakuntapäivien ja eduskunnan välillä tapahtuu alustava toimivaltajaon siirto jo lakiehdotuksen kautta. Toimivaltajaon muutos tulee kuitenkin voimaan vasta, kun valtioneuvosto ja itsehallintoviranomaiset ovat päässeet sopuun hallinnollisista ja taloudellisista vaikutuksista ja kun maakuntapäivien päätös maakuntapäivälaista on läpäissyt lainsäädäntövalvonnan. Toimivaltajaon tulevien muuttamisehdotusten todellisia kustannuksia voidaan siten arvioida konkreettisesti vasta siinä vaiheessa, kun maakuntapäivät on lakiehdotuksen 28 tai 30 §:n nojalla tehnyt aloitteen saadakseen uutta lainsäädäntövaltaa.

Kun maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan siirtyy ajan mittaan uusia toimivallan aloja, se tarkoittaa sitä, että itsehallintoviranomaisten ja valtion vastaavien viranomaisten henkilöstön määrää tulee tarkastella ja pohtia, millaisia tietojärjestelmiä itsehallinnon tehtävien hoitoon tarvitaan ja onko valtakunnan viranomaisten kanssa syytä sopia erityisistä yhteistyön muodoista. Tällaiset järjestelyt merkitsevät Ahvenanmaalle uusia kuluja, jotka tulee ottaa huomioon vuosittaisessa tasoitusmäärässä. Erityisesti uusien tietojärjestelmien luominen on kallista.

Uuteen itsehallinnon kulujen rahoituksen tasoitusjärjestelmään siirtymisen on tarkoitus tapahtua neutraalisti nykyisen tasoitusjärjestelmään nähden. Sitä mukaa, kun toimivaltasiirtoja tehdään, syntyy painetta kasvattaa vuosittaista tasoitusmäärää. Toisaalta Ahvenanmaalla hoidettavan valtionhallinnon kustannukset pienenevät samalla, jos eivät vastaavasti niin ainakin jossakin määrin niiden hallintotehtävien osalta, jotka siirtyvät Ahvenanmaalle toimivaltasiirron kautta.

Vaikutukset nykyisestä tasoitusjärjestelmästä siirtymisestä ovat, että valtion kulut jossain määrin kasvaisivat. Ehdotuksen mukaan verokorjaus ei voisi olla negatiivinen. Tämä merkitsisi normaaleissa suhdanteissa Ahvenanmaan talousarvion vuosittaisten tulojen kasvua. Verotuottoihin viimeisiltä kymmeneltä vuodelta (2006–2015) perustuva laskenta antaa osviittaa siitä, että siirtyminen nykyisestä talousjärjestelmästä uuteen ja verokorjausta sisältyvään järjestelmään kasvattaisi vuositasoilla Ahvenanmaan budjettituloja ja sitä kautta valtion Ahvenanmaalle palautettavan määrärahan menoja noin 2–8 miljoonalla eurolla. Verokorjauksesta vastaisuudessa tuleva tuotto on toki riippuvainen siitä kuinka verotus toteutuu Ahvenanmaalla ja valtakunnassa. Lisäystä voidaan vuositasolla arvioida keskimäärin viideksi miljoonaksi euroksi.

Ahvenanmaan relatiivisen väestönkehityksen huomioiminen ehdotetussa tasoitusjärjestelmässä tarkoittaisi vastaisuudessa sitä, että Ahvenanmaan lisääntynyt tai vähentynyt väestönmäärä suhteessa Suomen väestönmäärään tulee näkymään vuotuisen tasoitusmäärän korotuksena tai alenemisena.

Nykyinen tasoitusjärjestelmä vastaa hallintokustannuksiltaan noin 0,2 henkilötyövuotta valtiovarainministeriössä. Nykyisiin vuosittaisiin hallintokustannuksiin nähden on arvioitavissa, että ehdotetun tasoitusjärjestelmän ylläpitäminen olisi suunnilleen kustannusneutraali.

* 1. Viranomaisten toiminnan ja valtion viranomaisten ja Ahvenanmaan itsehallintoviranomaisten välisen yhteistyön vaikutukset

3.2.1 Uuden lainsäädäntövallan siirtyminen maakuntapäiville

Uuden lainsäädäntövallan siirtyminen maakuntapäiville merkitsee sitä, että myös toimivallan alaa seuraavat hallintotehtävät ja kustannusvastuu niistä siirtyvät valtiolta itsehallintoviranomaisille.

Kun on kyse niistä toimivallan aloista, joita maakuntapäivien ehdotetaan pystyvän siirtävän itselleen maakuntapäivälailla (lakiehdotuksen 28 §), Ahvenanmaan hallituksen ja valtioneuvoston on ensin selvitettävä yhdessä siirron hallinnolliset ja taloudelliset seuraukset. Selvityksen avulla saadaan arvioitua uuden hallinnon ja lainsäädännön tarve, jonka siirretty toimivallan ala aiheuttaa Ahvenanmaalla sekä siirron vaikutukset valtion ja Ahvenanmaan talousarvioihin.

Vastaava vaikutusten arviointi on tietenkin tehtävä silloin, kun hallitus ehdottaa hallituksen esityksellä jonkin lakiehdotuksen 30 §:ssä mainitun asian osalta, että se tekee päätöksen maakuntapäivien suostumuksella uuden toimivallan siirrosta Ahvenanmaalle.

Aloite uuden toimivallan siirrosta maakuntapäivälailla koskee ennen kaikkea sitä ministeriötä, jonka hallinnonalaan asia liittyy. Kyseisen ministeriön tulee selvittää siirron hallinnolliset ja taloudelliset seuraukset yhdessä Ahvenanmaan hallituksen kanssa. Sen sijaan, jos toimivalta siirretään muuttamalla itsehallintolakia, asia kuuluu oikeusministeriön hallinnonalaan. Oikeusministeriön ja sen ministeriön, jonka vastuualueelle itse toimivallan ala kuuluu, tulee silloin selvittää yhdessä Ahvenanmaan hallituksen kanssa toimivallan alan maakuntapäiville siirtämisen tarve, mahdollisuudet ja seuraukset.

Tässä vaiheessa on liian aikaista arvioida, vaatiiko Ahvenanmaan uusien toimivallan alojen siirtoaloitteiden käsittely valtioneuvostossa lisäresursseja, ja minkälainen tarve olisi. Syynä on se, että on vielä epäselvää, millä aikataululla itsehallintoviranomaiset tulevat tekemään aloitteita toimivallan siirtämiseksi eduskunnalta.

Tällä hetkellä ei myöskään ole tiedossa, millaisia resursseja Ahvenanmaalla tarvitaan mahdollisten uusien toimivallan alojen aiheuttamien hallintotehtävien hoitamista varten. Voimassa olevan itsehallintolain ja myös ehdotuksen pääsääntönä on, että se, joka on toimivaltainen säätämään lakeja jostakin toimivallan alasta Ahvenanmaalla, joko maakunta tai valtio, myös vastaa asian vaatiman hallinnon järjestämisestä ja kustannuksista Ahvenanmaalla.

Sitä vastoin on selvää, että valtioneuvostossa tulee olla valmius käsitellä Ahvenanmaan hallituksen aloitteita maakuntapäivien toimivallan kasvattamisesta ruotsiksi ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Koska toimivallan siirtoa Ahvenanmaalle on ehdotettu yksinkertaistettavaksi, Ahvenanmaan ja valtioneuvoston välisten eri asioihin liittyvien tehtävien ja siten yhteyksien arvioidaan lisääntyvän keskipitkällä aikavälillä. Niin oikeusministeriön kuin substanssiministeriöidenkin valmiutta käsitellä Ahvenanmaan aloitteita toimivallan laajentamiseksi on siten ehkä tarvetta vahvistaa nykyisestä.

Sikäli kuin maakuntapäivät saavat uutta lainsäädäntövaltaa, Ahvenanmaan talousjärjestelmän sisälle ehdotetaan mekanismia, joka ottaa huomioon kussakin tapauksessa uuden lainsäädäntö- ja hallintovallan itsehallinnon menoihin aiheuttaman kustannusten kasvun. Esityksen seuraukset valtion talouden itsehallinnon menojen rahoitusjärjestelmälle arvioidaan erikseen jaksossa 3.1. Näiden kulujen selvittäminen vaatii itsehallintoviranomaisten ja asianomaisten valtion viranomaisten välistä yhteistyötä.

Ahvenanmaan hallitus ja valtioneuvosto voivat sopia joko jo uuden toimivallan maakuntapäiville siirtämisen yhteydessä tai myöhemmin, että valtion viranomaiset hoitavat hallintotehtävät tai osan niistä myös siltä osin kuin ne kuuluisivat itsehallintoviranomaisille. Tämä tapahtuu sen jälkeen, kun toimivallan muutoksesta on hyväksytty tarvittava lainsäädäntö tasavallan presidentin myöntämällä sopimusasetuksella. Valtioneuvoston ja Ahvenanmaan hallituksen tulee normaalisti aina sopia, tapahtuuko hallinnon siirto korvausta vastaan vai ei. Useimmat sopimusasetukset koskevat yksittäisen maakuntapäivälain tai eduskunnan hyväksymän lain mukaisia hallintotehtäviä.

Sinä aikana, kun vuoden 1991 itsehallintolaki on ollut voimassa, lain 32 §:n nojalla on annettu noin 40 sopimusasetusta. Niissä on ollut tavallisesti kysymys siitä, että maakunnan hallintotehtäviä on siirretty valtion viranomaiselle. Sopimusasetuksista saa sen yleiskuvan, että maakuntahallinnolla on tarvetta siirtää tehtäviä valtakunnalle, vaikka tämä ei itsessään merkitse tarvetta siirtää lainsäädäntövaltaa eduskunnalle. Tehtävien siirtoa on yleensä perusteltu yleisillä tarkoituksenmukaisuussyillä tai tarpeella varmistaa tietyn alan asiantuntemus.

Kun hallintotehtäviä on siirretty valtakunnan viranomaisille, kohteena ovat olleet joko maakunnan hallintotehtävät kokonaisuudessaan (esim. maakunnan kunnallisverotuksen toimittaminen; maakunnan asumistuen, lapsilisän, toimeentulotuen ja vammaisten tulkkauspalvelun hallinnointi; maakunnan tai kuntien työntekijöiden eläkkeet) tai jokin osa-alue (esim. Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston maksajaviraston tehtävät; öljypäästömaksun määrittely; päästökaupan kansallisen rekisterin ylläpito sekä päästöjen valvonta ja tarkastus; eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin valvontaan liittyvät tehtävät).

Useimmissa tapauksissa on lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaisinta, että niin lainsäädäntö- kuin hallintovaltakin sisältyvät toimivallan siirtämiseen maakuntapäiville. Sopimusasetus voi ehkä toimia ratkaisuna siirtymäkaudella tai jonkin oikeudenalan tietylle osalle.

3.2.2 EU-jäsenyyden ja muun kansainvälisen yhteistyön vaikutus maakuntapäivien saadessa uutta lainsäädäntövaltaa

Tietyn oikeudenalan kuuluminen maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan merkitsee sitä, että Ahvenanmaalla on voimassa olevan itsehallintolain mukaan oikeus tulla kuulluksi ja osallistua kansainväliseen yhteistyöhön kyseisellä alalla. Niillä aloilla, jotka kuuluvat maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan, kansainväliset sopimukset eivät tule voimaan Ahvenanmaalla ilman maakuntapäivien hyväksyntää.

Ehdotuksessa uudeksi itsehallintolaiksi ehdotetaan Ahvenanmaan hallitukselle laajempaa oikeutta osallistua pyynnöstä sellaisiin neuvotteluihin kansainvälisistä velvoitteista, jotka kuuluvat maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan. Lisäksi Ahvenanmaalle ehdotetaan lisää valtuuksia valtiosopimuksien suhteen. Valtakunnan viranomaiset voivat tietyissä tapauksissa valtuuttaa pyynnöstä Ahvenanmaan hallituksen neuvottelemaan niistä ja hyväksymään ne. Valtuudet koskisivat niin maakuntapäivien nykyisiä toimivallan aloja uuden lain tullessa voimaan kuin maakuntapäiville eduskunnalta myöhemmin siirrettävää uutta toimivaltaa.

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.

Valtioneuvoston ja Ahvenanmaan hallituksen välisten hyvien ja toimivien yhteyksien tarpeen voidaan arvioida kasvavan kansainvälisiä velvoitteita koskevissa kysymyksissä jo sen seurauksena, että Ahvenanmaan hallitukselle ehdotetaan uusia valtiosopimusvaltuuksia maakuntapäivien nykyisen lainsäädäntövallan sisällä. Ehdotettujen laajennettujen valtuuksien hallinnollisia tai taloudellisia seurauksia ei kuitenkaan pystytä määrittelemään lopullisesti. Syynä on se, että on vielä epäselvää, missä määrin Ahvenanmaan hallitus tulee käyttämään uusia valtuuksia.

Ahvenanmaa vastaa EU-oikeuden täytäntöönpanosta siltä osin, kun asia itsehallintolain mukaan kuuluu sen toimivaltaan. Ahvenanmaan maakunnan hallituksella on myös oikeus osallistua EU:n tasolla päätettävien asioiden kansalliseen valmisteluun. Myös EU:n yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvissa kysymyksissä itsehallintolain mukainen maakuntapäivien ja eduskunnan välinen toimivaltajako on merkittävä, koska Ahvenanmaan vaikutusvalta ja vastuu EU-oikeuden kansallisesta täytäntöönpanosta määräytyy sen mukaisesti.

Sikäli kuin maakuntapäiville siirtyy uutta lainsäädäntövaltaa eduskunnalta, sellaisten EU-asioiden lukumäärä lisääntyy, joista valtioneuvoston on tiedotettava Ahvenanmaan hallitukselle ja joissa Ahvenanmaan näkemyksiä on pyydettävä Suomen kannan valmistelun yhteydessä. Samalla Ahvenanmaa saa vastuun EU-oikeuden täytäntöönpanosta jatkossa myös uusien toimivallan alojensa osalta.

Tietyissä tapauksissa EU-oikeus edellyttää ratkaisua, joka on voimassa koko jäsenvaltiossa ja silloin Ahvenanmaan hallituksen ja valtioneuvoston on saavutettava yhteisymmärrys siitä, miten asia hoidetaan kansallisesti. Voi olla esimerkiksi kysymys siitä, että toimitaan yhdessä niin, etteivät Suomen kalastuskiintiöt ylity. Kansallinen liikkumavapaus on rajoitettua esimerkiksi tapauksissa, joissa jäsenvaltiolla voi EU-oikeuden mukaan olla vain yksi hallintoviranomainen. Sellaisia tilanteita varten itsehallintolaissa on säännös, jonka mukaan valtakunta valitsee viranomaisen. Tämän viranomaisen on kuitenkin tehtävä päätöksensä Ahvenanmaan hallituksen näkökannan mukaisesti, jos asia kuuluisi muuten Ahvenanmaan toimivaltaan. Tässä vaiheessa ei kuitenkaan pysty arvioimaan, missä määrin mainittu erityissäännös koskisi maakuntapäivien uutta toimivaltaa. Kun eduskunnan toimivaltaa Ahvenanmaalla muutetaan ja arvioidaan, mitä hallinnollisia seurauksia muutoksella on, Ahvenanmaan hallituksen ja valtioneuvoston välisissä suhteissa on kuitenkin otettava huomioon myös mainitussa säännöksessä tarkoitetut seikat.

Tässä vaiheessa ei ole mahdollista arvioida lopullisesti, missä määrin Ahvenanmaan uusi lainsäädäntövalta johtaa siihen, että ministeriöiden työssä kansainvälisten velvoitteiden tai EU-asioiden valmistelun parissa mahdollisesti tarvitaan resurssien vahvistamista. Tarkoituksena on, että ennen kutakin konkreettista muutosta eduskunnan nykyiseen toimivaltaan Ahvenanmaalla arvioidaan myös toimivallan siirron hallinnolliset ja taloudelliset vaikutukset.

Maakunnan hallituksen ja valtioneuvoston välinen yhteistyö kansainvälisissä kysymyksissä on toiminut käytännössä sujuvasti, ja useimmissa tapauksissa Ahvenanmaan ja muun Suomen tavoitteet ovat olleet suurelta osin samanlaisia. Esimerkkinä voidaan mainita se, että kun maakunnan hallituksella on nykyisin mahdollisuus osallistua pyynnöstä Suomen valtuuskuntaan EU-asioiden valmistelussa neuvostossa tai komissiossa, on sovittu, että maakunnan hallitus vastaa omista kuluistaan.

* 1. Vaikutukset Ahvenanmaan yhteiskuntaan

Suurin muutos uudessa itsehallintolakiehdotuksessa vuoden 1991 itsehallintolakiin verrattuna on uuden järjestelmän perustaminen toimivallan siirtämistä ja luettelointia varten. Esityksessä on vain joitakin vähäisiä voimassa olevan lainsäädäntövallan tarkistuksia ja selvennyksiä. Voimaantulo ei siksi aiheuta Ahvenanmaan yhteiskuntaan välittömiä ja selviä muutoksia lyhyellä aikavälillä. Uuden järjestelmän tarkoituksena on mahdollistaa joustavammat muutokset toimivaltajakoon tulevaisuudessa. Tällaisia siirtoja edeltävät poliittiset päätökset, joihin äänioikeutetut ahvenanmaalaiset voivat vaikuttaa epäsuorasti osallistumalla maakuntapäivävaaleihin.

Kun jonkun lainsäädännön alan lainsäädäntövalta siirtyy eduskunnalta maakuntapäiville, sen seurauksena äänioikeutettujen demokraattinen vaikutusvalta kasvaa suhteellisesti paljon. Ahvenanmaalaisia edustaa eduskunnassa vain yksi edustaja kahdestasadasta, kun taas maakuntapäivillä Ahvenanmaan äänioikeutettuja edustaa 30 edustajaa. Toinen tärkeä demokraattista vaikutusvaltaa vahvistava seikka on se tosiasia, että maakuntapäivät sijaitsee fyysisesti Ahvenanmaalla lähellä niitä, joita päätösten teko koskee. Kolmas demokratiaa parantava seikka on, että maakuntapäivät on yksikielisesti ruotsinkielinen. Äänioikeutettujen mahdollisuus seurata poliittista keskustelua paranee siten sekä läheisyyden että kielen takia. Asukkaat saavat siten paremmat edellytykset seurata ja vaikuttaa Ahvenanmaan yhteiskuntakehitykseen maakuntapäivien toimivallan alojen osalta.

Uusi järjestelmä merkitsee sitä, että lakiehdotuksen 28 §:ssä luetellut lainsäädännön alat voidaan siirtää maakunnalle maakuntapäivien päätöksellä sen jälkeen, kun taloudellisista ja hallinnollisista vaikutuksista on sovittu. Joukko yleisiä periaatteita on ohjaillut sen ratkaisemista, mitkä alat lakiehdotuksen 28 §:ssä luetellaan.

1. Hallituksen esityksen valmistelu
   1. Hallituksen esityksen valmistelutyö

Valtioneuvosto asetti syyskuun 19. päivänä 2013 parlamentaarisesti kokoonpannun komitean, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmän ja itsehallintolain uudistamiseksi. Komiteassa oli edustajia kaikista eduskuntaryhmistä ja Ahvenanmaan maakuntapäivien edustajien ryhmistä. Komitean tehtävänä oli käsitellä niitä ehdotuksia ja näkökantoja, jotka sisältyvät Ahvenanmaan maakunnan hallituksen asettaman parlamentaarisen komitean mietintöön, joka koskee ehdotusta Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmän ja itsehallintolain uudistamiseksi (Åländsk utredningsserie 2010:2), sekä oikeusministeriön asettaman parlamentaarisen työryhmän mietintöön ”Ahvenanmaan itsehallinnon kehittäminen” (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2013). Komitean tehtävänä oli 1) ehdottaa yhteiskuntakehityksen edellyttämiä itsehallintojärjestelmän ja itsehallintolain uudistuksia sekä valmistella ehdotus itsehallintoa koskevaksi nykyaikaiseksi lainsäädännöksi, 2) ehdottaa toimenpiteitä taloudellisen itsehallinnon kehittämiseksi, 3) tarkistaa maakunnan ja valtakunnan välistä toimivallanjakoa ja ehdottaa muutettaviksi sellaisia toimivaltasäännöksiä, jotka ovat käytännössä aiheuttaneet tulkintaongelmia ja 4) arvioida, voitaisiinko luopua vaatimuksesta Suomen kansalaisuudesta kotiseutuoikeuden saamiseksi ja eräisiin virkoihin nimittämisen edellytyksenä. Komitean oli määrä vuoden 2014 loppuun mennessä valmistella välimietintö, joka sisältäisi linjauksia itsehallintolain jatkovalmistelua varten. Hallituksen esityksen muotoon laaditun loppumietinnön oli määrä olla valmis huhtikuun 30. päivään 2017 mennessä.

Parlamentaarinen Ahvenanmaa-komitea, joka otti nimekseen Ahvenanmaa-komitea 2013, luovutti 28. tammikuuta 2015 oikeusministeriölle välimietintönsä (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 6/2015 – Ahvenanmaan itsehallinnon kehittäminen). Oikeusministeriö lähetti 6. helmikuuta 2015 välimietintöä koskevan lausuntopyynnön 31 taholle. Lausuntoja tuli yhteensä 27. Lausunnonantajat suhtautuivat alustavasti myönteisesti itsehallintolain uudistamiseen ja komitean työhön. Enemmistö lausunnonantajista piti toimivallanjaon selkeyttämistä tarpeellisena. Useissa lausunnoissa todettiin, että välimietinnön suuntaviivat tarjoavat hyvän lähtökohdan työn jatkamiselle mutta että ne antavat yleisluonteisen esitystapansa johdosta tilaa vaihtoehtoisille ratkaisuille. Tämän takia katsottiin, että komitean suuntaviivoihin oli vaikeaa ottaa kantaa siinä vaiheessa. Lausunnonantajien kiteytetyt kommentit esitettiin Ahvenanmaa-komitealle tiivistetyssä muodossa. Ahvenanmaa-komitea 2013:n työ jatkui ensisijaisesti komitean välimietinnössään hahmottelemien suuntaviivojen pohjalta.

Ahvenanmaa-komitea 2013 luovutti 16.6.2017 päivätyn loppumietintönsä oikeusministeriölle. Oikeusministeriö lähetti x.x. 2017 loppumietintöä koskevan lausuntopyynnön xx taholle. Lausunnon antoi(vat)…

* 1. Hallituksen esitysluonnos suhteessa valtakunnassa käynnissä olevaan sosiaali- ja terveydenhuolto- sekä maakuntauudistukseen

Koska Ahvenanmaa-komitean toimeksiantoon sisältyy tehtävä antaa ehdotus Ahvenanmaan itsehallintoa koskevaksi moderniksi lainsäädännöksi, komitea on yhtäältä keskustellut valtakunnassa käynnissä olevan sosiaali- ja terveydenhuolto- sekä maakuntauudistuksen, jäljempänä *sote*, vaikutuksista itsehallintolakiehdotuksessa oleviin Ahvenanmaan taloutta koskeviin säännöksiin. Toisaalta sote-uudistus on Ahvenanmaa-komitean määräajan umpeutuessa edelleen eduskunnan valiokuntien käsiteltävänä. Tämän johdosta komitea ei ole voinut muodostaa itselleen kokonaiskuvaa sote-uudistuksen lopullisesta toteutuksesta. Sen vuoksi komitea on luopunut esittämästä lakiehdotukseensa yksittäisiä pykäläehdotuksia, joissa olisi huomioitu soten mahdollisia vaikutuksia itsehallintojärjestelmään. Mitä tulee Ahvenanmaan lakiehdotuksessa tarkoitettuun tulevaan talouteen, komitea on sen sijaan ottanut nykytilan lähtökohdakseen.

Komiteavaiheen jälkeen hallituksen esitystä tullaan valmistelemaan valtioneuvostossa läheisessä yhteistyössä Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kanssa. Komitea on myös saanut tietoa siitä, että valtiovarainministeriö ja maakunnan hallitus ovat neuvotelleet soten vaikutusten Ahvenanmaalla ratkaisemiseksi. Se seikka, että komitea on lakiehdotuksessaan lähtenyt nykytilasta, ei toki saisi estää ratkaisun saavuttamista esimerkiksi soten vaikutusten osalta nykyiseen talousjärjestelmään ja että tällainen ratkaisu huomioitaisiin esityksen jatkovalmisteluissa.

Sote on tarkoitus rahoittaa korottamalla ansiotuloveroa ja alentamalla samalla kunnallisveroa (HE 15/2017 vp). Uudistuksen ei ole kuitenkaan tarkoitus tulla voimaan Ahvenanmaalla, koska se koskee vuoden 1991 itsehallintolain mukaisen toimivallanjaon osalta sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Mainitut toimivalta-alueet kuuluvat nykyisen itsehallintolain 18 §:n 12 ja 13 kohdan mukaisesti maakunnan lainsäädäntövallan piiriin. Tästä syystä maakunta järjestää itse Ahvenanmaan sosiaali- ja terveydenhuollon maakunnan lainsäädännön turvin. Koska maakunnalla on nykyisen itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan mukaan lainsäädäntövalta myös kunnallisverotuksen alalla, Ahvenanmaan kunnallisveron alentaminen kuuluu maakunnan lainsäädäntövallan ja Ahvenanmaan kuntien toimivallan piiriin. Koska valtionverotus on itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan mukaan lainsäädäntöalue, josta vastaa eduskunta myös Ahvenanmaalla, sote-uudistus vaikuttaa Ahvenanmaalla verotuksellisesti siten, että ansiotuloveroa nostetaan ilman että kunnallisveroa voidaan samalla alentaa.

Koska Ahvenanmaan olosuhteet poikkeavat sosiaali- ja terveydenhuollon osalta muun maan olosuhteista ja koska halutaan varmistaa, että ahvenanmaalaisia verovelvollisia kohdellaan ansiotuloverotuksessa yhdenvertaisesti, hallitus on sote-esityksessään ehdottanut uuden 125 a pykälän lisäämistä tuloverolakiin (1535/1992). Pykälässä ehdotettu vähennys koskee fyysisiä henkilöitä ja kuolinpesiä yksinomaan Ahvenanmaalla (Ålandsavdrag, Ahvenanmaa-vähennys). Ahvenanmaa-vähennyksen tarkoituksena on neutralisoida ne vaikutukset, joita valtion ansiotuloveron nostaminen ehdotetulla tavalla aiheuttaisi ahvenanmaalaisille verovelvollisille.

Koska valtionverotuksen muuttaminen lisäisi valtion budjettituloja yli 12 miljardilla eurolla vuodessa, hallitus on itsehallintolain 47 §:ään viitaten ehdottanut myös, että nykyistä tasoitusperustetta, jonka nojalla lasketaan valtion varoista Ahvenanmaalle takaisin suoritettava tasoitusmäärä, alennetaan lailla 0,45 prosentista alempaan prosenttiin. Tämän muutoksen kautta soten taloudelliset vaikutukset Ahvenanmaalla pysyisivät neutraaleina suhteessa nykyiseen vuotuiseen tasoitusmäärään.

Kysymys soten vaikutuksia itsehallintolain tasoitusjärjestelmään on koskenut sitä, kuinka vuotuisen tasoitusmäärän laskemisessa käytetty tasoitusperuste tulisi mitoittaa lakiehdotuksessa sote huomioon ottaen. Komitea on edellä mainittuihin pohdintoihin viitaten päätynyt ehdottamaan nykyistä 0,45 prosentin tasoitusperustetta.

Ahvenanmaa-komitea on ehdotetun Ahvenanmaa-vähennyksen huomioon ottaen keskustellut myös siitä, tulisiko eduskunnan voitava hyväksyä yksinomaan Ahvenanmaata koskevan verolainsäädännön vain maakuntapäivien suostumuksella. Säännös, jonka mukaan eduskunnan toimivaltansa puitteissa antaman lainsäädännön voimaan saattaminen Ahvenanmaalla edellyttää maakuntapäivien suostumusta, ei ole ainutkertainen. Nykyisen itsehallintolain 28 §:n 1 momentissa, 47 §:n 5 momentissa ja 59 §:ssä on vastaavia säännöksiä, joiden mukaan maakuntapäiviltä on saatava tietyissä erikoistapauksissa suostumus valtakunnan lakeja säädettäessä. Nämä säännökset koskevat Ahvenanmaan itsehallintoon liittyviä periaatteellisia seikkoja. Ehdotettu Ahvenanmaa-vähennys antaa komitean mukaan pitkällä aikavälillä ja vastaavalla tavalla kuin muissa itsehallinnolle erityisen tärkeissä tilanteissa aiheen pohtia erityisesti sitä, tuleeko maakuntapäiville antaa laillinen oikeus osallistua Ahvenanmaa-vähennystä koskevaan tulevaan päätöksentekoon.

Jos eduskunta hyväksyy hallituksen sote-lakiesitykseen sisältyvän ansiotuloverotusta koskevan erityisen Ahvenanmaa-vähennyksen, valtioneuvoston tulisi ehdotuksen jatkovalmistelussa uudeksi itsehallintolaiksi tarkkaan harkita mahdollisuutta ehdottaa Ahvenanmaan ja valtakunnan välisen yhteisymmärrysmekanismin luomista sellaisen lainsäädännön voimaan tulemiseksi Ahvenanmaalla. Mahdollisen yhteisymmärrysmekanismin lähtökohdaksi voisi tässä tapauksessa ottaa myös sen, että maakuntapäiviltä hankitaan suostumus sellaiseen uuteen verolainsäädäntöön, joka koskee yksinomaan Ahvenanmaa-vähennystä, siis Ahvenanmaalla olevien fyysisten henkilöiden ja kuolinpesien ansiotuloverotuksen puitteissa. Tällainen yhteisymmärrysmekanismi menisi pidemmälle kuin itsehallintolakiehdotuksen 51 § Ahvenanmaan hallituksen kuulemisesta lainvalmistelussa ja on lähinnä verrattavissa niihin tilanteisiin, joista ehdotetaan säädettäväksi lakiehdotuksen 26 § 3 momentissa. Tällainen maakuntapäivien antama suostumus voitaisiin tarvittaessa sopivasti sisällyttää lakiehdotuksen 30 §:n 3 kohtaan, jonka tarkoitus on säännellä eduskunnan nykyistä verotuksellista toimivaltaa Ahvenanmaalla.

* 1. Erityisiä kysymyksiä, joiden osalta ei tehdä ehdotuksia

4.3.1 Ehdotus kielellisiin kysymyksiin liittyvän kollektiivisen valitusmekanismin luomiseksi

Kesäkuun 27. päivänä 1921 tehdyn Ahvenanmaan sopimuksen seitsemännessä kohdassa Ahvenanmaan maakäräjille annetaan mahdollisuus tehdä valituksia Kansainliiton neuvostolle.

*”Kansainliiton neuvosto valvoo näiden takuiden soveltamista. Suomen on annettava liittoneuvostolle, liittäen oheen omat huomautuksensa, kaikki valitukset ja muistutukset, joita Ahvenanmaan maakuntapäivät tekevät näiden takeiden soveltamisesta, ja neuvosto voi, jos asia on laadultaan oikeudellinen, hankkia lausunnon pysyvältä kansainväliseltä tuomioistuimelta."*

Valitusoikeus otettiin osaksi kansallista lainsäädäntöä seuraavana vuonna, jolloin kansainvälisoikeudelliset takuut otettiin erityisiä Ahvenanmaan maakunnan väestöä koskevia säännöksiä sisältävään lakiin, niin kutsuttuun takuulakiin (189/1922).

Kun Kansainliitto lakkautettiin toisen maailmansodan jälkeen, Ahvenanmaan maakuntapäivät kääntyi hallituksen puoleen ja pyysi Suomea ottamaan rauhanneuvottelujen yhteydessä esiin Ahvenanmaalle annetut kansainväliset takuut. Kehotus uusien kansainvälisten takuiden toteuttamiseen sisältyi myös eduskunnalle vuonna 1946 annettuun esitykseen, joka sisälsi ehdotuksen uudeksi itsehallintolaiksi (HE 100/1946). Lakiehdotuksen 46 §:n mukaan hallituksen tehtävänä on ”heti kun tilanne sen sallii” pyrkiä palauttamaan maakunnan kansainväliset takuut ja niin, että maakuntapäivät voisi hallituksen välityksellä saada valituksensa kansainvälisen foorumin käsiteltäväksi.

Esityksen käsittelyä ei saatu päätökseen ennen eduskunnan hajottamista, minkä takia esitys raukesi. Neuvostoliitto oli eduskuntakäsittelyn aikana ottanut virallisesti yhteyttä Suomeen. Neuvostoliitto vastusti lakiehdotuksen 46 §:n sisältöä sillä perustelulla, että lainkohta rajoitti Suomen itsemääräämisoikeutta, jonka Neuvostoliitto oli vahvistanut vuoden 1944 aseleposopimuksessa ja vuoden 1947 rauhansopimuksessa.

Vuonna 1948 asetettiin uusi komitea valmistelemaan ehdotusta Ahvenanmaan itsehallintolaiksi. Hallituksen uusi esitys, HE 38/1948, ei sisältänyt säännöstä siitä, että hallitus olisi velvollinen hakemaan kansainvälisiä takuita itsehallintolain sisältämille kansallisuussuojasäännöksille. Sen sijaan ehdotuksessa oli voimaantuloa koskeva säännös, joka merkitsi, että kaikki uuteen itsehallintolakiin siirretyt takuulain säännökset kumottiin, kun taas valitusoikeutta koskeva 6 § jäi edelleen voimaan. Esityksen 38/1948 eduskuntakäsittelyn aikana Neuvostoliitto teki uuden virallisen yhteydenoton, jonka mukaan takuulain 6 § oli ristiriidassa sekä vuoden 1944 aseleposopimuksen että vuoden 1947 rauhansopimuksen 11 artiklan kanssa. Eduskunta päätti kumota valitusoikeuden sekä muut takuulain säännökset. Maakuntapäivät hyväksyi uuden itsehallintolain, mutta yhdessä mietinnössä esitetään näkemys, että vaikka Kansainliitto on lakkautettu, se ei vaikuta Ahvenanmaan oikeuteen ja Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin. Maakuntapäivät hyväksyi yksimielisesti ponnen, jonka mukaan maakuntahallituksen on pyrittävä varmistamaan, että Suomi hankkii uudet kansainväliset takuut itsehallinnon perusteille takuulakiin sisältyneiden takuiden asemesta. Maakuntapäivät hyväksyi samankaltaisen ponnen vuonna 1956.

Kun itsehallintolakia ryhdyttiin uudistamaan toisen kerran 1970-luvulla, esiin nousi jälleen kysymys uusien kansainvälisten takuiden toteuttamisesta. Vuonna 1974 tehdyssä virkamiesselvityksessä todetaan, ettei tähän asiaan asennoitumiseen ole odotettavissa muutosta. Prosessin myöhemmässä vaiheessa tasavallan presidentin kanssa käydyt keskustelut johtivat lopullisen esityksen (HE 73/1990 vp) periaatelausuntoon: ”Ahvenanmaan itsehallinto on yleisesti tunnustettu ja vahvasti ankkuroitu Suomen valtiosääntöön. Tämän johdosta luonnollisena ja horjumattomana periaatteena on ottaa huomioon Ahvenanmaata koskevat kansainväliset määräykset ja kansallisella tasolla pysyttää voimassa Ahvenanmaan itsehallinto ja kehittää sitä.”

Ahvenanmaan taholta on kyseisen esityksen valmistelun aikana toistettu pyyntö kansainvälisten takuiden ja valitusoikeuden palauttamisesta. Ahvenanmaa-komitea on käsitellyt asiaa vuonna 2014 julkaistussa Ahvenanmaan kansainvälistä asemaa koskevassa selvityksessä. Ahvenanmaa-komitea suhtautui välimietinnössään (11.4) myönteisesti Ahvenanmaan ruotsinkielistä asemaa turvaavien kansainvälisten mekanismien luomiseen ja aikoi selvittää, mille kansainväliselle instituutiolle tämänkaltainen tehtävä voitaisiin uskoa. Komitea teetti vuonna 2016 erityisen selvityksen nykyisistä valvontamekanismeista.

Ahvenanmaa-komitea toteaa, että ihmisoikeuksia ja vähemmistöjen oikeuksia nykyään valvovilta kansainvälisiltä järjestöiltä puuttuu sellainen kollektiivisia kielellisiä oikeuksia koskeva valvonta- ja valitusmekanismi, jollaisesta on tässä tapauksessa kyse. Kansainväliset ihmisoikeudet ja vähemmistöjen oikeudet nojautuvat toistaiseksi ensisijaisesti yksilöllisiin oikeuksiin. Kollektiivisia oikeuksia on tosin olemassa, ja ne ovat yhdistettävissä raportointijärjestelmään ja joissakin tapauksissa valitusoikeuteen, kun kyse on erikseen määritetyistä, esimerkiksi valtiosta riippumattomista (NGO:t) järjestöistä kuten työnantaja- ja työntekijäjärjestöistä tai vastaavista. Sopimusten asiasisällöllä ei ole valitettavasti välitöntä merkitystä nyt puheena olevan kaltaisen kieli- ja kansallisuussuojan kannalta. Siksi mikään nykyään olemassa oleva järjestö ei voisi ottaa suoraan tehtäväkseen käsitellä Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellisten takuiden soveltamisesta tehtyjä valituksia. Komitean mukaan asiaan on mahdollista palata, jos jollekin kansainväliselle järjestölle annetaan sellaisia tehtäviä.

4.3.2 Ehdotus kotiseutuoikeuden myöntämisestä EU-kansalaisille

Ahvenanmaan kotiseutuoikeudella on keskeinen tehtävä itsehallintojärjestelmässä. Vuoden 1991 itsehallintolaissa ja maanhankintalaissa olevat säännökset lähtevät pääasiassa takuulainsäädännöstä, joka hyväksyttiin Ahvenanmaan asukkaita koskevien Ahvenanmaan sopimuksen mukaisten takuiden täytäntöön panemiseksi. Käsite ”kotiseutuoikeus” vakiinnutettiin maakunnassa jo varhaisessa vaiheessa, millä haluttiin vahvistaa vaatimusta, että äänioikeus maakuntapäivävaaleissa ja kunnallisvaaleissa sekä maanhankintaoikeus edellyttävät viiden vuoden asumista Ahvenanmaalla. Lainsäädäntöön käsite otettiin 1. tammikuuta 1952 voimaan tulleen itsehallintolain myötä. Kotiseutuoikeus on oikeusinstituution alusta asti yhdistetty itsehallintolain säännöksiin, jotka koskevat vaaleihin osallistumista ja vaalikelpoisuutta (9 §), oikeutta hankkia kiinteää omaisuutta (10 §), elinkeino-oikeutta (11 §) ja asevelvollisuuden suorittamista (12 §).

Asevelvollisuudesta vapauttaminen sisältyi Suomen eduskunnan vuonna 1920 hyväksymään Ahvenanmaan itsehallintolakiin. Kiinteistön hankintaa ja äänioikeutta koskevien säännösten perusta voidaan juontaa suoraan Ahvenanmaan sopimuksesta, jossa "Suomen kansalaisoikeus" mainitaan vain äänioikeutta käsittelevässä 4 artiklassa:

"Suomen kansalaisoikeutta nauttivat henkilöt, jotka muuttavat Ahvenanmaan saariryhmälle, saavat kunnallisen ja maakunnallisen äänioikeuden vasta sen jälkeen kun heillä on viiden vuoden ajan ollut siellä laillinen asunto ja kotipaikka."

Vastaavasti kuin äänioikeus ja vaalikelpoisuus eduskuntavaaleissa ovat sidottuja Suomen kansalaisuuteen, ovat äänioikeus ja vaalikelpoisuus maakuntapäivävaaleissa sidottuja kotiseutuoikeuteen. Kotiseutuoikeuden saamiseksi vaaditaan lisäksi asumista Ahvenanmaalla. Useimmat saavat kotiseutuoikeuden syntymän kautta (Ahvenanmaalla asuvat alle 18-vuotiaat Suomen kansalaiset, joiden vanhemmista vähintään toisella on kotiseutuoikeus). Jotta kotiseutuoikeus voidaan myöntää hakemuksen perusteella, vaaditaan lisäksi tyydyttävä ruotsin kielen taito. Henkilö, joka menettää Suomen kansalaisuuden tai joka on asunut viiden vuoden ajan pysyvästi maakunnan ulkopuolella, menettää kotiseutuoikeutensa.

Kotiseutuoikeus oli 31. joulukuuta 2016 Ahvenanmaalla 23 915 henkilöllä (yhteensä 29 214 asukkaasta), mikä on lähes 82 prosenttia väestöstä, ja sen lisäksi 1 591 henkilöllä Ahvenanmaan ulkopuolella.

Ahvenanmaan väestöstä lähes 11 prosentilla ei ole Suomen kansalaisuutta (3 092 henkilöä 29 214 asukkaasta). Määrä on merkittävästi suurempi kuin Suomessa kokonaisuudessaan. Siellä niiden henkilöiden osuus, joilla ei ole Suomen kansalaisuutta, oli vuoden 2016 lopussa 6 prosenttia. Suurimman ulkomaan kansalaisuuden omaavan ryhmän muodostavat Ruotsin kansalaiset, joiden osuus Ahvenanmaan väestöstä oli 4,6 prosenttia (1 334 henkilöä). Yhteensä lähes 9 prosenttia (2 600 henkilöä) oli jonkin toisen EU-maan kansalaisia, eikä heillä ollut Suomen kansalaisuutta. Tämä oli tilanne siitä huolimatta, että kaksoiskansalaisuus on nykyään mahdollinen.

*Kotiseutuoikeuden merkitys taloudellisille ja poliittisille oikeuksille*

Kotiseutuoikeudella on merkitystä kahdelle luonteeltaan taloudelliselle oikeudelle eli oikeudelle harjoittaa elinkeinoa ja oikeudelle hankkia kiinteää omaisuutta, sekä kahdelle poliittisluonteiselle oikeudelle eli äänioikeudelle/vaalikelpoisuudelle ja asevelvollisuudesta vapauttamiselle.

Kotiseutuoikeuden vaatimus voidaan kuitenkin joissakin tapauksessa korvata Ahvenanmaalla asumisella. Ahvenanmaalla vähintään viisi vuotta asuneet henkilöt saavat harjoittaa maakunnassa elinkeinoa, vaikka heillä ei olisi Suomen kansalaisuutta. Viiden vuoden asuminen maakunnassa rinnastettiin elinkeinon harjoittamisen osalta kotiseutuoikeuteen jo vuoden 1951 itsehallintolaissa. Vastaavaa kehitystä on tapahtunut maanhankintaluvan myöntämisessä, aluksi maakunnan hallituksen käytännön kautta ja nykyisin maanhankintaluvasta annetun maakunta-asetuksen (ÅFS 70/2003) 4 §:n 2 momentin 6 kohdan perusteella. Sen mukaan maakunnan hallituksen tulee myöntää maanhankintalupa, ”ellei erityisistä syistä muuta johdu”, jos hakija on ”asunut maakunnassa vähintään viimeiset viisi vuotta”. Henkilön, jolla ei ole Suomen kansalaisuutta, täytyy hakea lupaa toisin kuin kotiseutuoikeuden omaavan henkilön. Kansalaisuusvaatimus on poistettu kokonaan kunnallisvaalien äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden osalta. Voimassa olevat, ensimmäistä kertaa vuoden 2007 kunnallisvaaleissa sovelletut säännökset edellyttävät, että kotikunta on ollut maakunnassa yhtäjaksoisesti vaalipäivää edeltävän vuoden ajan.

Kotiseutuoikeuden saamisen ehdoksi asetetulla Suomen kansalaisuuden vaatimuksella on merkitystä erityisesti poliittisten oikeuksien toteutumisen kannalta. Merkittävällä osalla – vajaa kymmenesosa väestöstä – ei ole Suomen kansalaisuutta. He eivät voi hankkia kotiseutuoikeutta eikä heillä ole siten äänioikeutta paikallisen lainsäädäntöelimen vaaleissa. Ahvenanmaan taholta on esitetty, että kysymys Suomen kansalaisuuden vaatimuksen mahdollisesta poistamisesta EU-kansalaisilta on demokratia- ja yhdenvertaisuuskysymys, joka pohjautuu poliittiseen tahtoon ottaa maahanmuuttajat osaksi yhteiskuntaa ja antaa niille, jotka ovat asuneet Ahvenanmaalla vähintään viisi vuotta ja joilla on riittävä ruotsin kielen taito, mahdollisuudet osallistua täysipainoisesti ahvenanmaalaiseen yhteiskuntaan.

Ennen nykyään voimassa olevan kansalaisuuslain (359/2003) voimaantuloa vaatimus alkuperäisestä kansalaisuudestaan luopumisesta vaikutti niin, ettei kiinnostus hakea Suomen kansalaisuutta ollut kovin suurta. Nykyään monilla on mahdollisuus saada kaksoiskansalaisuus, mikä tarkoittaa, että enemmistö Ahvenanmaalla asuvista ulkomaan kansalaisista voi halutessaan hakea Suomen kansalaisuutta menettämättä nykyistä kansalaisuuttaan. Kaikki maat eivät tosin salli kaksoiskansalaisuutta. Kansalaisuuden hakeminen on suhteellisen vaativa prosessi, joka on hakijalle maksullinen. Suomen kansalaisuuden hankkiminen voi merkitä Ahvenanmaalla asuvalle henkilölle joissakin tapauksissa myös velvollisuutta suorittaa asevelvollisuus Suomessa, koska asevelvollisuudesta vapauttaminen ei koske henkilöitä, jotka ovat muuttaneet maakuntaan 12 vuotta täytettyään.

*Komitean pohdinnat*

Suomen kansalaisuuden vaatimus kotiseutuoikeuden saamiseksi vaikuttaa moniin periaatteellisesti tärkeisiin lähtökohtiin. Yksi niistä on kansainväliseen oikeuteen perustuva valtioiden oikeus itse päättää kansalaisuudesta. Tämä tarkoittaa, että valtiolla on laaja oikeus päättää, mitä oikeuksia ja velvollisuuksia kansalaisuuteen voidaan yhdistää. Poliittinen oikeus osallistua parlamenttivaaleihin on keskeinen, ja se on osa kokonaisuutta, jonka on määrä taata kansallinen turvallisuus ja itsemääräämisoikeus.

Toisena lähtökohtana on, että kansalaisuutta koskeva lainsäädäntö joutuu uusien haasteiden eteen maiden välisen liikkuvuuden lisääntyessä. Tämä on vaikuttanut kansalaisuuskysymyksiin asennoitumiseen ja mahdollistanut kansainvälisoikeudelliset rajoitukset, jotka merkitsevät muun muassa sitä, että valtiot sitoutuvat ryhtymään toimenpiteisiin valtiottomuuden ja syrjinnän estämiseksi ja kaksoiskansalaisuuden hyväksymiseksi. Liikkuvuuden lisääntyminen ja kansalaisoikeuksien mieltäminen yleismaailmallisiksi ovat tekijöitä, joiden seurauksena EU:n kunnallisvaaleihin osallistumiselle ei enää aseteta kansalaisuusvaatimuksia.

Tiivistettynä voidaan todeta, ettei komitea ole löytänyt riittävän painavia syitä poistaa Suomen kansalaisuuden vaatimusta kotiseutuoikeuden saamiseksi, eikä se siksi ehdota hakemuksen perusteella myönnettävää kotiseutuoikeutta koskevan säännöksen muuttamista.

4.3.3 Ehdotus Ahvenanmaan oman edustajan saamiseksi Euroopan parlamenttiin

Ahvenanmaan itsehallintoviranomaiset ovat EU:hun liittymisestä lähtien vaatineet, että Ahvenanmaa muodostaisi oman vaalipiirinsä. Tällä varmistettaisiin Ahvenanmaan oma edustajan saaminen Euroopan parlamenttiin. Vaatimusta on toistettu maakuntapäivien käsitellessä Amsterdamin sopimusta, Nizzan sopimusta, perustuslaillista sopimusta ja Lissabonin sopimusta. Lisäksi asiasta jätettiin eduskunnalle huhtikuussa 2006 (M 3/2006) lakialoite, jonka eduskunta hylkäsi. Kysymys on myös otettu toistuvasti esiin maakunnan hallituksen ja valtioneuvoston välisissä neuvotteluissa.

Perustuslakivaliokunnan lakialoitetta koskevassa mietinnössä (PeVM 13/2006 vp) todetaan, että aloite on täysin ymmärrettävä Ahvenanmaan erityisasema huomioon ottaen. Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotus ei kuitenkaan ole sopusoinnussa suhteellisen vaalitavan vaatimuksen ja yhtäläisen äänioikeuden periaatteen kanssa. Valiokunta huomautti silloiseen paikkalukuun viitaten (tuolloin 14 jäsentä, vuoden 2009 vaaleista lähtien 13 jäsentä), että Ahvenanmaan oma edustus merkitsisi yhtä jäsentä 27 000 asukasta kohden muun maan vastaavan luvun ollessa yksi jäsen 408 000 asukasta kohden. Kysymystä Ahvenanmaan edustuksesta Euroopan parlamentissa ei tämän vuoksi voida ratkaista kansainvälisoikeudellisin periaatteiden tai perustuslaissa olevien säännösten nojalla, vaan ratkaisun täytyy viime kädessä olla poliittinen. Perustuslakivaliokunta katsoo edelleen, että on tärkeää jatkaa keskustelua Euroopan tasolla maakunnan vaikutusmahdollisuudesta Euroopan parlamentin työhön. Tämä on valiokunnan mukaan perusteltua myös siksi, että Ahvenanmaan maakunnan erityisasema on ainutlaatuinen Euroopassa.

Valtioneuvosto on 23. päivänä huhtikuuta 2009 tekemässään periaatepäätöksessä vahvistanut, että maakuntaa on aiheellista hyvittää EU‐jäsenyyden myötä unionille siirtyneestä toimivallasta antamalla edustus EU‐parlamentissa. Siinä todetaan edelleen, että hallitus aikoo unionitasolla parlamenttipaikkojen jaosta käytävissä tulevissa neuvotteluissa korostaa Ahvenanmaan kansainvälistä erityisasemaa ja itsehallintoa. Maakunta on todennut tähän, että Ahvenanmaalla on maakunnan itsehallinnon kansainvälisestä asemasta ja Suomen jaetusta lainsäädäntövallasta johtuen oikeutettu vaatimus saada Euroopan parlamenttiin edustus ja että tämä oikeus saada edustus tulisi tämän takia tunnustaa kansallisesti ja unionitasolla. Niin kauan kuin EU ei ole tunnustanut tätä oikeutta, Suomen tulisi valtionsisäisin järjestelyin huolehtia siitä, että Ahvenanmaan kansa tulee edustetuksi Euroopan parlamentissa niillä alueilla, jotka kuuluvat itsehallinnon piiriin oman vaalipiirin kautta.

Oikeusministeriö ilmoitti vuonna 2013, että hallitus aikoo valtioneuvoston vuonna 2009 tekemän periaatepäätöksen mukaisesti myötävaikuttaa maakunnan vaikutusvallan kehittämiseen Euroopan parlamentissa ja korostaa parlamenttipaikkojen jaosta unionitasolla käytävissä tulevissa neuvotteluissa Ahvenanmaan kansainvälistä erityisasemaa ja itsehallintoa. Todettiin kuitenkin, ettei vaalilain muuttamiselle ole edelleenkään edellytyksiä niin, että Ahvenanmaa muodostaisi oman vaalipiirinsä Euroopan parlamentin vaaleissa.

Ahvenanmaa-komiteassa mukana olevat maakunnan puolueiden edustajat ovat todenneet, että Ahvenanmaalta puuttuu edustus Euroopan parlamentissa niillä aloilla, joilla itsehallinnolla on omaa toimivaltaa. Se, ettei osalla Suomea ole paikkaa Euroopan parlamentissa, on Ahvenanmaan edustajien mukaan kansallisen tason demokratiaongelma, joka tulee tämän takia ratkaista kansallisessa lainsäädännössä. Komiteassa mukana olevat valtakunnan puolueiden edustajat ovat todenneet, ettei kysymystä ole Suomen pienestä parlamenttipaikkojen määrästä johtuen mahdollista ratkaista muulla tavoin kuin niin, että Suomelle myönnetään ylimääräinen parlamenttipaikka Ahvenanmaata varten. Komitean keskusteluissa on myös yleisemmällä tasolla käsitelty kysymystä Ahvenanmaan edustuksesta EU:n lakiasäätävässä toiminnassa.

Koska Iso-Britannia aktivoi 29. maaliskuuta 2017 Euroopan unionista tehdyn sopimuksen artiklan 50 ilmoittamalla Eurooppa-neuvostolle aikomuksestaan erota Euroopan unionista, on syntynyt keskustelua EU-parlamentin paikkojen mahdollisesta uudelleenjaosta jäsenmaiden kesken. Siksi maakunnan hallitus on kääntynyt valtioneuvoston puoleen ja pyytänyt Suomea muotoilemaan kantansa sellaiseksi, että se mahdollistaa aiemmin tehdyn Ahvenanmaan yhtä parlamenttipaikkaa koskevan periaatepäätöksen toteuttamisen.

On tärkeää jatkossakin turvata Ahvenanmaan vaikutusmahdollisuudet EU-asioihin ja pitää kiinni niistä annetuista lupauksista, joiden mukaan unionitasolla parlamenttipaikkojen jaosta käytävissä tulevissa neuvotteluissa on tarkoitus korostaa Ahvenanmaan kansainvälistä erityisasemaa ja itsehallintoa. Nykytilanteessa ei voida kuitenkaan sulkea pois sitä mahdollisuutta, ettei Euroopan parlamentin paikkajakoa koskevaa kysymystä ratkaista Ison-Britannian irtautumisneuvottelujen yhteydessä. EU:n perussopimuksissa mainitaan ainoastaan parlamentin jäsenten enimmäismäärä (750 + puhemies). Ei voida automaattisesti olettaa, että nykyinen paikkamäärä säilyy ja että Ison-Britannian paikat jaetaan muiden EU-maiden kesken. Koska Iso-Britannia on yksi EU:n suurimmista nettomaksajista ja maan osuus EU:n budjetista on ollut yli 10 prosenttia, unionin budjettiin joudutaan todennäköisesti kohdistamaan säästötoimenpiteitä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

* 1. Lakiehdotuksen perustelut
     1. Ahvenanmaan itsehallintolaki

*Lain otsikko*. Aiempien itsehallintolakien ruotsinkielisenä otsikkona on ollut ”Självstyrelselag för Åland”. Ruotsinkielinen otsikko ehdotetaan muutettavaksi muotoon ”Ålands självstyrelselag”. Kielellinen rakenne vastaa perustuslain ruotsinkielistä otsikkoa ”Finlands grundlag”.

1 luku **Ahvenanmaan itsehallinto**

**1 §.** *Itsehallinto ja sen tarkoitus*. Pykälän 1 momentti vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 1 §:ää, mikä puolestaan pohjautuu aiempiin itsehallintolakeihin. Ahvenanmaan itsehallinto sisältää valtiollisen tason tehtävien hoitamista.

Itsehallintolainsäädännön kautta Ahvenanmaasta on muodostettu itsehallinnollinen, autonominen alue. Valtakunnan maakuntajaolla ei ole enää merkitystä Ahvenanmaan oikeudellisen aseman kannalta. Valtakunnassa käynnissä oleva uudistus valtiollisten ja kunnallisten tehtävien siirrosta maakuntiin ei myöskään tule sisältämään Ahvenanmaan maakuntaa julkisoikeudellisena yhteisönä.

Ahvenanmaan itsehallinnon valtio-oikeudellisen tason korostamiseksi ehdotetaan, että maakunta-käsitteen käyttöä vältetään Ahvenanmaan yhteydessä tai Ahvenanmaahan liittyvissä yhdyssanoissa. Käsite ”valtakunta”, joka on itsehallintolaissa vakiintunut, säilytetään käytännön syistä tilanteissa, joissa tarvitaan yleisempää ilmaisua kuin esimerkiksi ”valtio”. Tätä käsitettä käytetään myös yhdyssanoissa kuten ”valtakunnan laki” tai ”valtakunnan lainsäädäntö”. Lakiehdotuksessa käytetään myös ilmaisua ”eduskuntalaki” ja ” eduskunnan lainsäädäntövalta”, kun se on asiayhteyden kannalta selvempää.

Itsehallinnon kansainvälisoikeudellinen tausta kuten itsehallinnon asema tämän päivän kansainvälisessä oikeudessa on kuvattu yleisperustelujen kohdissa 1.1 ja 1.4.

Pykälän *2 momentin* säännös, jonka mukaan itsehallinnon tulee rakentua kansanvaltaiselle perustalle ja se kuuluu Ahvenanmaan väestölle, jota edustaa Ahvenanmaan maakuntapäivät, on periaatteellisesti tärkeä, vaikka se ei merkitsekään mitään asiamuutosta nykyiseen oikeudelliseen tilanteeseen. Toisen virkkeen säännös yksilön oikeudesta osallistua ja vaikuttaa ahvenanmaalaisen yhteiskunnan ja ahvenanmaalaisen elinympäristön kehittämiseen vastaa perustuslain 2 §:n 2 momenttia.

Pykälän *3 momentin* ensimmäisessä virkkeessä todetaan, että itsehallintoon kuuluvat lainsäädäntövalta ja verotusoikeus sekä taloudellinen itsemääräämisoikeus itsehallintolainsäädännön asettamissa rajoissa. Tällaista toteamusta ei ole ollut itsehallintolaissa aiemmin, mutta se on periaatteellisesti tärkeä johdanto laille.

Myös toisessa virkkeessä on uusi säännös, jonka mukaan lailla tavoitellaan järjestelmää, jolla Ahvenanmaan maakunnan itsemääräämisoikeutta voidaan vahvistaa ja muuttaa yhteiskuntakehityksen myötä. Säännöksellä ilmaistaan, että itsehallintolain tulee olla itsehallintolain dynaamisen kehittämisen väline. Tämä toteutuu siten, että Ahvenanmaan maakuntapäivät saa laajemmat mahdollisuudet päättää, millä aikataululla Ahvenanmaan toimivaltaa voidaan laajentaa. Pykälän 2 momentin säännökset toimivat myös yleisenä perustana sille, miten muita lain pykäliä on tulkittava epäselvissä tilanteissa.

Tärkeimmät itsehallinnon kehittämisen välineet ovat ensinnäkin erilaiset valtakunnan viranomaisten ja itsehallintoviranomaisten väliset neuvottelut ja vuorovaikutus ja toiseksi mahdollisuus lainsäädäntövallan siirtoon maakuntapäiville, mistä ehdotetaan säädettäväksi lakiehdotuksessa. Sen lisäksi, että maakuntapäivät saa mahdollisuuden laajentaa lainsäädäntövaltaansa, lakiehdotuksessa on luettelo oikeudenaloista, jotka voidaan siirtää Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan, kun eduskunta ja maakuntapäivät ovat tehneet asiasta yhdenmukaiset päätökset. Eduskunta päättää siirtämisestä tällöin lailla, joka säädetään tavallisessa (yksinkertaisessa) lainsäätämisjärjestyksessä maakuntapäivien suostumuksella.

Ahvenanmaan neutralisoitu ja demilitarisoitu asema on merkinnyt Ahvenanmaan väestölle ajan mittaan erityisen paljon. Siitä ehdotetaan erityistä mainintaa 3 §:ään.

**2 §.** *Ahvenanmaan kielellinen asema*. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan erillistä säännöstä kielellisestä asemasta painottamaan Ahvenanmaan yksikielistä ruotsinkielistä asemaa, joka perustuu kansainvälisiin takuisiin itsehallinnosta. Vastaava säännös on 36 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä vuoden 1991 itsehallintolaissa. Ehdotuksen sanamuoto on kuitenkin modernimpi.

Pykälän *1 momentti*, joka vastaa asiallisesti aiempia itsehallintolakeja, merkitsee poikkeamista niin perustuslain kuin kielilainkin (423/2003) säännöksistä. Kielilakia ei sovelleta Ahvenanmaalla, ellei siinä ole erityistä säännöstä, jossa nimenomaan sanotaan näin tehtävän. Tämä merkitsee muun muassa, ettei kielilaissa säädetty kuntien ja viranomaisten kielellinen jaottelu koske Ahvenanmaalla toimivaa valtion-, itsehallinto- tai kunnallishallintoa. Sen sijaan kielilakia sovelletaan toisaalta yksittäisten ahvenanmaalaisten ja yhteisöjen, joiden kotipaikka on Ahvenanmaalla, ja toisaalta valtakunnan valtiollisten viranomaisten välisessä yhteydenpidossa siltä osin kuin asiasta ei säädetä itsehallintolaissa (vrt. 91 §).

Pykälän *2 momentissa* ilmaistaan itsehallinnon alkuperäinen ja tärkein tavoite – se, että Ahvenanmaan väestölle taataan ruotsin kielen, kulttuurin ja paikallisten perinteiden säilyminen maakunnassa. Säännös on luonteeltaan toteava, eikä muuta nykytilaa. Vuoden 1991 laissa ei ole vastaavaa säännöstä. Säännös perustuu Ahvenanmaan sopimukseen. Ahvenanmaan sopimus on entiseen tapaan itsehallinnon perussäännösten, kuten säännösten, joilla pyritään kielen ja kulttuurin säilyttämiseen, tulkinnan lähtökohtana.

**3 §.** *Demilitarisoitu ja neutralisoitu asema*. Pykälä, jolla ei ole vastinetta entisissä itsehallintolaeissa, sisältää toteamuksen Ahvenanmaan asemasta kansainvälisen oikeuden mukaisesti demilitarisoituna ja neutralisoituna alueena. Pykälän tarkoituksena ei ole muuttaa vallitsevaa tilannetta, vaan se on ainoastaan toteava – itse demilitarisointi ja neutralisointi ovat seurausta kansainvälisistä sopimuksista, joihin Suomi on sitoutunut. Tällä säännöksellä myös itsehallintolaki viittaa Ahvenanmaan demilitarisoituun ja neutralisoituun asemaan.

Sopimukset, joihin demilitarisointi ja neutralisointi perustuvat, ovat 20 päivänä lokakuuta 1921 tehty Ahvenanmaan linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskeva sopimus (SopS 1/1922), joka perustui ns. Ahvenanmaan servituuttiin eli Venäjän sekä Ranskan ja Englannin väliseen sopimukseen, joka tehtiin vuonna 1856 Pariisin rauhanneuvottelujen yhteydessä Krimin sodan jälkeen. Suomi sitoutui demilitarisoimaan Ahvenanmaan saaret 11 päivänä lokakuuta 1940 Suomen ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton välisellä sopimuksella Ahvenanmaan saarista (SopS 24/1940), joka saatettiin uudelleen voimaan sopimuksella SopS 9/1948. Pariisin rauhansopimuksessa todettiin vuonna 1947, että Ahvenanmaan saaret jäävät vallitsevan tilanteen mukaisesti demilitarisoiduiksi. Venäjä ja Suomi ovat sittemmin sopineet, mitkä Suomen ja Neuvostoliiton välisistä sopimuksista lakkautetaan, eikä tätä sopimusta ole mainittu lakkautettujen sopimusten joukossa (SopS 102/1992).

**4 §.** *Ahvenanmaan alue*. Pykälä vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 2 §:ää eikä tuo asiaan mitään muutosta.

Ahvenanmaa käsittää maakuntaan tämän lain tullessa voimaan kuuluvan alueen, eli alueen, joka muodosti Ahvenanmaan läänin ensimmäisen itsehallintolain astuessa voimaan, ja lisäksi otetaan huomioon Märketin luodolla Ahvenanmerellä vuonna 1985 tehty rajantarkistus.

Maa-alueiden lisäksi Ahvenanmaahan kuuluvat ne aluevedet, jotka voimassa olevien Suomen aluevesien rajoja koskevien säännösten mukaan liittyvät välittömästi Ahvenanmaan alueeseen. Oikeudesta yleiseen vesialueeseen Ahvenanmaan maakunnassa annetun lain (205/1966) mukaan Suomen aluevesi maakunnassa on yleistä vesialuetta siltä osin kuin se on kylänrajan ulkopuolella ja se kuuluu pohjineen maakuntaan. Ehdotus ei siten merkitse muutoksia nykytilanteeseen. Suomen aluevesien yleisten rajojen mahdolliset muutokset koskevat myös Ahvenanmaata ilman että itsehallintolakia tarvitsee muuttaa. Vuonna 1995 Suomi laajensi aluevesiään niin, että niiden ulkoraja on neljän meripeninkulman sijaan pääasiassa kaksitoista meripeninkulmaa sisäisten aluevesien ulkorajasta. Suomen aluevesien rajoista annetun lain (463/1956) mukaan sisäisten aluevesien ulkorajan muodostavan murtoviivan peruspisteet tarkistetaan kolmenkymmenen vuoden väliajoin.

Itsehallintolaki ei vaikuta Ahvenanmaan ympärillä olevaan kolmen meripeninkulman vesialueeseen, joka on demilitarisoitu kansainvälisin sopimuksin.

Pykälän *2 momentti*, joka vastaa voimassa olevan lain 2 §:n 2 momenttia, koskee tapausta, jossa valtakunnan toimivaltaa laajennetaan ilman että aluevedet laajenevat. Tällainen tilanne on esimerkiksi silloin, kun otetaan käyttöön kansainvälisen oikeuden rantavaltiolle antamia mahdollisuuksia alueella, joka nyt on Suomen talousvyöhykettä ja jolla Suomi käyttää talousvyöhykettä koskevien määräysten mukaisia oikeuksiaan. Tällöin voi olla kyse esimerkiksi YK:n merioikeusyleissopimuksen mukaisista lisävyöhykeoikeuksista. Suomi ei ole katsonut tarkoituksenmukaiseksi perustaa lisävyöhykettä mutta tullilain (304/2016) 2 §:n 5 kohdan mukaan Suomen tullialueella tarkoitetaan aluetta, jonka muodostavat valtakunnan maa-alue, aluevedet ja ilmatila, kuitenkin niin, että tullialue ulottuu kaksi meripeninkulmaa aluemeren ulkorajaa ulommaksi, jollei asiasta ole kansainvälisesti muuta sovittu. YK:n merioikeusyleissopimus antaa Suomelle valtuudet valvoa tullimääräyksiä määritellyllä alueella. Toimivallan laajentamisessa on kyse uudesta tilanteesta, joka vaatii tarkempaa kansallista sääntelyä. Sitä, miten tämänkaltainen Suomen toimivallan laajentaminen vaikuttaisi Ahvenanmaahan, ei ole katsottu olevan syytä tai edes mahdollista säännellä tarkasti. Sen sijaan säännös sisältää velvoitteen valtakunnan ja maakunnan viranomaisten väliseen neuvotteluun tällaisen laajennuksen vaikutuksista Ahvenanmaalle. Tällainen neuvottelu perustuisi lakiehdotuksen 50 §:ään. Ilmaus ”valtakunnan vallankäyttöoikeudet” on kuitenkin muutettu ”Suomen toimivallaksi”.

Ahvenanmaan toimivallan laajenemista tulee tarkastella erikseen kussakin esiin tulevassa tilanteessa ja säännellä sitä valtakunnan ja maakunnan välisen yhteisymmärryksen mukaisesti. Säännöksellä pyritään joustavuuteen. Yhteisymmärrys voidaan saavuttaa eri muodoissa riippuen tilanteesta. Jos on kyse Ahvenanmaan hallinnon laajentamisesta vain jonkin asia-alueen sisällä, voidaan käyttää sopimusasetusta. Jossakin tapauksessa julkisoikeudellinen sopimus valtakunnan ja maakunnan välillä voi olla riittävä. Merkittävässä laajennuksessa voidaan Suomen laajennetun toimivallan edellyttämään lainsäädäntöön ottaa säännöksiä, joissa säädetään Ahvenanmaan laajennetuista oikeuksista.

**5 §.** *Lakia säätävät ja toimeenpanevat toimielimet*. Pykälää vastaa lähinnä vuoden 1991 itsehallintolain 3 §:ää.

Pykälän *1 momentti* sisältää säännöksen edustuksellisesta demokratiasta, jonka mukaan maakuntapäivät ilmaisee väestön tahdon itsehallintoa koskevissa kysymyksissä. Maakuntapäivät käyttää itsehallintolakiin perustuvaa edustuksellista demokratiaa. Se sisältää lainsäädäntövallan ja talousarvioon liittyvän päätöksentekovallan sekä oikeuden tehdä aloitteita eduskunnalle ja antaa suostumus esimerkiksi kansainvälisiin sopimuksiin, jotka sisältävät maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia määräyksiä.

Lainsäädäntövaltaa Ahvenanmaan toimivalta-alueella käyttää maakuntapäivät. Ehdotuksen mukaan maakuntapäivien säätämiä lakeja kutsutaan maakuntapäivälaeiksi maakuntalakien sijaan. Ahvenanmaan hallituksen toimivaltaa antaa asetuksia säännellään 37 §:ssä.

Siltä osin kuin maakuntapäivillä on lainsäädäntövalta, valtakunnan lainsäädäntö ei koske Ahvenanmaata. Myöskään presidentin, valtioneuvoston ja ministeriöiden asetukset tai viranomaisten määräykset eivät koske Ahvenanmaata niiltä osin kuin lainsäädäntövalta kuuluu maakuntapäiville. Maakuntapäivien lainsäädäntövallan laajuus ilmenee lakiehdotuksen 27 §:stä.

Pykälän *2 momentissa* todetaan, että yleinen johto ja hallinto kuuluvat Ahvenanmaan hallitukselle ja sen alaisille viranomaisille. Ehdotuksen 12 §:n mukaan Ahvenanmaan hallituksen nimittämisestä säädetään maakuntapäivälailla. Ahvenanmaalla on entiseen tapaan hallintotoimivalta kaikilla niillä alueilla, joilla maakuntapäivillä on lainsäädäntövalta. Lakiehdotuksen mukaan on myös mahdollista siirtää hallintovaltaa Ahvenanmaalle tai siltä pois valtioneuvoston ja Ahvenanmaan hallituksen sovittua asiasta. Tämä tehdään niin kutsutuilla sopimusasetuksilla, jotka antaa tasavallan presidentti. Niistä säädetään lakiehdotuksen 43 §:ssä.

**6 §.** *Kunnallishallinto*. Vuoden 1991 itsehallintolain 27 §:n 1 momentin mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat ”perustuslain säätämistä, muuttamista tai kumoamista sekä perustuslaista poikkeamista”, ja maakunnalla 18 §:n 4 momentin mukaan asioissa, jotka koskevat ”kuntajakoa, kunnallisvaaleja, kuntien hallintoa ja niiden viranhaltijoita, kuntien palveluksessa olevia viranhaltijoita koskevia virkaehtosopimuksia ja kurinpitorangaistuksen määräämistä kuntien viranhaltijoille”.

Myös lakiehdotuksen mukaan on selvää, että perustuslaki, sisältäen perusvapaudet ja -oikeudet, kuuluu eduskunnan lainsäädäntövaltaan, mutta itsehallintolaki on perustuslain tasoinen laki, minkä vuoksi perustuslakia ei sovelleta Ahvenanmaalla niiltä osin kuin itsehallintolaissa on toisenlaisia säännöksiä.

Koska itsehallintolaki voi siten sisältää tietyissä kysymyksissä poikkeuksia tai poikkeamia perustuslaista, on tärkeää, että siitä käy ilmi, kun näin tapahtuu. Ahvenanmaan paikallishallinto on monessa suhteessa erilainen kuin maan muissa osissa, ja on luonnollista, että Ahvenanmaa voi entiseen tapaan päättää paikallishallinnon järjestämisestä itse. Kunnallinen itsehallinto kuuluu silti yksilön perusoikeuksiin – kunnan asukkaille kyse on itsehallinnosta. Tämän perusperiaatteen tulee koskea myös Ahvenanmaata.

Ahvenanmaan jakaantuu siten 1 momentin mukaisesti kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Säännös, jolla on vastineensa perustuslain 121 §:ssä, tarkoittaa, että Ahvenanmaalla on oltava vähintään kaksi kuntaa.

Ensimmäisen momentin toisen virkkeen mukaan tarkemmat säännökset äänioikeudesta ja vaalikelpoisuudesta kunnallisvaaleissa annetaan maakuntapäivälailla. Ahvenanmaan kunnallista itsehallintoa voidaan hoitaa eri tavoin kuin valtakunnan hallintoa. Ahvenanmaan hallintorakenne on erilainen siksi, että maakuntapäivien hallitus ja sen alainen hallinto hoitaa monia tehtäviä, kun taas kunnat ovat pääsääntöisesti pieniä, useat niistä hyvin pieniä. Ehdotus merkitsee sitä, ettei perustuslakivaliokunnan kannanottoja kunnallisen itsehallinnon sisällöstä ja laajuudesta voida aina soveltaa suoraan Ahvenanmaan oloihin.

Pykälän *2 momentin* mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään maakuntapäivälailla tai, jos asia kuuluu eduskunnan lainsäädäntövaltaan, eduskuntalailla. Eduskuntalailla kunnille säädettyjä tehtäviä voidaan siirtää maakuntapäivälailla Ahvenanmaan hallitukselle tai muulle ahvenanmaalaiselle viranomaiselle.

Perustuslain 121 §:n 3 momentin mukaan kunnilla on verotusoikeus. Tämä koskee myös Ahvenanmaan kuntia. Asiaa koskeva toteava säännös ehdotetaan sisällytettäväksi pykälän *3 momenttiin*. Säännökset verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisten oikeusturvasta säädetään lailla. Koska Ahvenanmaalla on toimivalta säätää lakeja kunnallisverosta, kunnallisverosäännökset säädetään maakuntapäivälailla. Sen sijaan oikeusturva kuuluu myös ehdotuksen mukaan eduskunnan lainsäädäntövaltaan ja sitä koskevat säännökset säädetään siksi eduskuntalailla.

2 luku **Maakuntapäivät ja Ahvenanmaan hallitus**

**7 §.** *Maakuntapäivien jäsenten valinta*. Pykälän 1 momentti vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 13 §:n 1 momenttia lukuun ottamatta ruotsinkieliseen versioon ehdotettua pienehköä kielellistä muutosta, joka koskee välittömiin vaaleihin liittyvää ilmaisutapaa. Myös aiempiin itsehallintolakeihin on sisältynyt määräyksiä maakuntapäivien, tai vanhemmissa laeissa maakuntapäivien jäsenten, vaalia koskevista perussäännöistä. Kun itsehallintolakia uudistettiin vuonna 1991, säännöksestä poistettiin äänioikeusikäraja ja suhteellisuusperiaate. Ikäraja poistettiin sillä perusteella, ettei ole tarkoituksenmukaista, että äänioikeusikärajan laskeminen tai nostaminen vaatii aina itsehallintolain muutosta. Äänioikeusikärajasta päättämistä koskeva toimivalta kuuluu muutoksen jälkeen maakunnalle vuoden 1991 itsehallintolain 18 §:n 1 kohdan nojalla (HE 73/1990, s. 65). Voimassa olevan säännöksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan suhteellisuusperiaatteen tai muun periaatteen soveltaminen maakuntapäivävaalien yhteydessä on Ahvenanmaan sisäinen asia, josta voidaan säätää maakuntalaissa.

Pykälän *2 momenttia* vastaava säännös sisältyy vuoden 1991 itsehallintolain 9 §:n 1 momenttiin. Ehdotuksen mukaan kotiseutuoikeutta koskeva vaatimus osallistumiselle ja vaalikelpoisuudelle maakuntapäivävaalissa säilytetään. Tarkempia säännöksiä oikeudesta asettaa ehdokkaita maakuntapäivävaaleissa, äänioikeudesta ja vaalien toimittamisesta annetaan jatkossakin maakuntapäivälailla. Vastaavasta kotiseutuoikeutta koskevasta vaatimuksesta valinnalle kunnanvaltuutetuksi tai kunnallishallinnon muuhun luottamustoimeen ehdotetaan luovuttavan. Vuoden 1991 itsehallintolain 9 §:n 2 momentissa maakunnalle annettiin 67 §:n nojalla mahdollisuus myöntää maakuntalailla äänioikeus ja vaalikelpoisuus kunnallisvaaleissa Suomen kansalaisille ilman kotiseutuoikeutta sekä Tanskan, Islannin, Norjan ja Ruotsin kansalaisille. EU-jäsenyyden myötä mahdollisuutta laajennettiin siten, että maakuntalailla voidaan myöntää myös muiden valtioiden kansalaisille äänioikeus ja vaalikelpoisuus kunnallisvaaleissa. Koska maakunta on käyttänyt toimivaltaansa ja toimivalta säilytetään maakunnassa vuoden 1991 itsehallintolain mukaisesti, tätä koskevaa määräystä ei tarvita nyt ehdotettavaan itsehallintolakiin.

**8 §.** *Maakuntapäivien jäsenten asema*. Pykälää ehdotetaan selventämään maakuntapäivien lainsäädäntövaltaa koskien maakuntapäivien jäsenten asemaa. Vastaavaa säännöstä ei sisälly vuoden 1991 lakiin. Maakunnan nykyisen maakuntapäivien jäsenten asemaa koskevan lainsäädäntövallan on lainsäädäntövalvonnassa katsottu olevan laajempi kuin mitä vuoden 1991 itsehallintolain 18 §:n 1 kohdan sanamuoto ilmaisee. Maakuntapäivien jäsenten erityisasemaa koskevia määräyksiä on pääasiassa Ahvenanmaan maakuntapäiväjärjestyksessä (Ahvenanmaan säädöskokoelma 97/2011).

Kansanedustajien tavoin maakuntapäivien jäsenillä on tehtävänsä perusteella erityisasema. Perustuslain 29 §:n mukaan kansanedustaja on velvollinen noudattamaan perustuslakia, eivätkä häntä sido muut määräykset. Vastaavasti maakuntapäivien jäsenet ovat velvollisia noudattamaan perustuslakia, ja he ovat sitoutumattomia ja vapaita valitsijoiden ja tukiryhmien ohjeistuksesta tointa hoitaessaan. Jäsenille tulee taata sananvapaus, eikä heitä saa estää hoitamasta tointaan. Nämä periaatteet ja muut määräykset kansanedustajien erityisasemasta sisältyvät kansanedustajien osalta perustuslakiin. Koska perustuslain määräykset sääntelevät nimenomaan kansanedustajien asemaa, ne eivät koske maakuntapäivien jäseniä.

Maakuntapäivien jäsenien aseman on katsottu kuuluvan maakuntapäivien organisaatiota ja tehtäviä koskevan lainsäädännön piiriin, jonka hyväksynnästä on vuoden 1991 itsehallintolain 18 §:n 1 kohdan nojalla voinut vastata maakuntapäivät. Vastaava toimivalta oli mainittu myös kahdessa edellisessä itsehallintolaissa, joiden mukaan maakuntapäivien organisaatiota koskevat määräykset annetaan maakuntalailla. Rajat maakunnan toimivallalle päättää maakuntapäivien jäsenien asemasta ilmenevät epäsuorasti maakuntapäivien päätöksistä, jotka koskevat hyväksyttyjä ja voimaan tulleita maakuntalakeja, sekä Ahvenanmaan valtuuskunnan ja korkeimman oikeuden lainsäädäntövalvonnan yhteydessä antamista lausunnoista. Maakuntapäivien on lausuntojen mukaan katsottu olevan vapaa hyväksymään omat maakuntapäiviä ja sen jäseniä koskevat määräyksensä. Maakuntapäivien jäseniin liittyvä maakunnan toimivalta on myös otettu huomioon, kun kansanedustajien asemaa koskevia säännöksiä on sisällytetty muihin lakeihin kuin perustuslakiin valtakunnan toimivaltaan kuuluvilla alueilla. Eduskunta ei esimerkiksi ole maininnut maakuntapäivien jäseniä työtapaturma- ja ammattitautilaissa (459/2015, ks. 8 §). Maakuntapäivien jäseniä ei ole myöskään mainittu tuloverolaissa (1535/1992, ks. 70 §).

Maakuntapäiväjärjestys sisältää määräyksiä maakuntapäivien jäsenien tehtävästä sekä siihen liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista. Määräykset koskevat esimerkiksi maakuntapäivien jäsenien riippumattomuutta, puhevapautta ja esiintymistä, vapautusta tai eroa tehtävästä, esteellisyyttä, oikeutta palkkioon ja kulukorvauksiin sekä koskemattomuutta. Vastaavia määräyksiä on myös vanhemmissa maakuntapäiväjärjestyksissä, jotka on hyväksytty aiempien itsehallintolakien nojalla. Osa maakuntapäivien jäsenien oikeuksista ja velvollisuuksista kuuluu kuitenkin muun lainsäädännön piiriin. Tällainen lainsäädäntö voi koskea maakuntapäivien jäsenien taloudellisia ja sosiaalisia etuja ja työturvallisuusmääräyksiä. Joillakin aloilla maakuntapäivät ei ole käyttänyt lainsäädäntövaltaansa. Tämä on tilanne esimerkiksi maakuntapäivien jäsenien tapaturma- ja sairausturvan osalta. Toistaiseksi tilanne on maakuntapäivien jäsenien osalta ratkaistu vakuutuksin.

Kun vuoden 1991 itsehallintolaki tuli voimaan, maakuntapäivien lainsäädäntövaltaa laajennettiin rangaistussäännöksiin alueilla, joilla maakuntapäivillä on toimivalta. Koska maakuntapäivät ei ole käyttänyt maakuntapäivien jäsenen tekemän rikoksen rankaisua koskevaa lainsäädäntövaltaansa, sovelletaan edelleen 1 päivänä tammikuuta 1993 voimaan tulleita rikoslain määräyksiä vuoden 1991 itsehallintolain 71 §:n nojalla. Maakunnan lainsäädäntövallan laajuus tällaisissa esimerkiksi maakunnan virkamiehiä tai maakunnan hallituksen jäseniä koskevissa virkarikoksissa on siten toistaiseksi vielä tutkimatta.

**9 §.** *Maakuntapäivien avaaminen ja päättäminen*. Pykälä vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 14 §:ää lukuun ottamatta toista lausetta, joka koskee presidentin esitysten ja tiedonantojen luovuttamista maakuntapäiville ja josta ehdotetaan säädettäväksi erikseen 10 §:ssä. Maakuntapäivät avaa ja päättää tasavallan presidentti tai presidentin puolesta maaherra. Kahden ensimmäisen itsehallintolain mukaan tasavallan presidentti määräsi maaherran avaamaan ja päättämään maakuntapäivät.

Ehdotetulla säännöksellä on vastineensa perustuslaissa, jonka mukaan tasavallan presidentti avaa ja päättää eduskunnan työn. Kuten valtiopäiviä avattaessa ja päätettäessä, presidentin rooli maakuntapäivien juhlallisuuksissa on luonteeltaan seremoniallinen. Maakuntapäivät päättää itse työajoistaan. Koko itsehallinnon olemassaolon aikana on vain kerran käynyt niin, ettei tasavallan presidentti eikä maaherra ole voinut osallistua seremoniaan. Tällaisessa tapauksessa presidentti voi määrätä jonkun muun osallistumaan puolestaan juhlallisuuksiin.

**10 §.** *Maakuntapäiville annettavat presidentin esitykset*. Pykälä vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 14 §:n toista lausetta. Se on ollut samansisältöinen aiemmissa itsehallintolaeissa ja liittyy siihen, että tietyissä tapauksissa edellytetään maakuntapäivien hyväksyntää tai suostumusta.

Maaherra luovuttaa tasavallan presidentin esitykset ja tiedonannot maakuntapäiville. Vuoden 1991 itsehallintolain tavoin säännöstä sovelletaan, kun maaherra luovuttaa tasavallan presidentin kansainvälisiä velvoitteita koskevia esityksiä, joiden voimaantulo maakunnassa edellyttää maakuntapäivien hyväksyntää (70 §). Sitä sovelletaan myös silloin, kun eduskuntalain säätäminen edellyttää maakuntapäivien hyväksyntää, esimerkiksi kun presidentti luovuttaa lakiehdotuksen itsehallintolain tai maanhankintalain muuttamiseksi, ja laeille tulee saada maakuntapäivien hyväksyntä ennen lakien voimaantuloa. Säännöstä sovelletaan niin ikään, kun maakuntapäivien lainsäädäntövallan muutosta koskeva lakiehdotus tehdään tämän lakiehdotuksen 30 ja 31 §:n mukaisesti sekä silloin, kun hyväksyntää eduskuntalain muutokseen pyydetään 26 §:n 3 momentin mukaisesti.

**11 §.** *Maakuntapäivien hajottaminen ja ennenaikaiset vaalit*. Vuoden 1991 itsehallintolain 15 §:n mukaan presidentti voi maakuntapäivien puhemiehen kanssa neuvoteltuaan hajottaa maakuntapäivät ja määrätä toimitettaviksi uudet vaalit. Voimassa olevalla säännöksellä annetaan maakuntapäiville mahdollisuus säätää omasta oikeudestaan hajottaa maakuntapäivät. Maakuntapäivät on sisällyttänyt maakuntapäiväjärjestykseen hajottamista sekä ennenaikaisia maakuntapäivävaaleja koskevia määräyksiä. Maakuntapäivien hajottamisen katsotaan pääsääntöisesti olevan maakuntapäivien sisäinen asia. Hajottamiskysymys voi tulla ajankohtaiseksi poliittisista syistä. Ensisijaisesti hajottaminen järjestetään maakuntapäivien itse päättämien menettelyiden mukaisesti.

Pykälässä ehdotetaan maakuntapäivien oman hajottamista koskevan oikeuden ohella, että tasavallan presidentillä olisi edelleen oikeus päättää maakuntapäivien hajottamisesta ja ennenaikaisten vaalien pitämisestä. Tällaista päätöstä tulisi kuitenkin nykyisestä poiketen edeltää maaneuvoksen esitys. Koska maakuntapäivien hajottaminen ehdotetaan perustuvan esitykseen, tarkoittaa pykälä presidentin nykyisen toimivallan supistumista. Ehdotus vastaa perustuslain 26 §:ää, jonka mukaan tasavallan presidentti voi pääministerin perustellusta aloitteesta ja eduskuntaryhmiä kuultuaan määrätä ennenaikaiset eduskuntavaalit toimitettavaksi.

Ennen presidentin päätöksentekoa maakuntapäivien hajottamisesta on maakuntapäivien puhemiehelle annettava tilaisuus esittää oma käsityksensä asiasta. Presidentin päätös tarkoittaa voimakasta puuttumista itsehallintoon ja voi tulla kysymykseen ainoastaan silloin, kun kyseessä on poliittisesti vaikea tilanne, jossa asemat ovat niin lukkiutuneet, ettei maakuntapäivät itse onnistu saamaan aikaan päätöstä hajottamisesta. Presidentin päätös annetaan maakuntapäiville tiedoksi. Maakuntapäivät päättää sen jälkeen, milloin eroava maakuntapäivät päättää työnsä ennen vaalien järjestämistä. Jos tulossa ovat ennenaikaiset vaalit, eroava maakuntapäivät päättää uusien maakuntapäivien toimikaudesta ja siitä, milloin vastavalittu maakuntapäivät vaalien jälkeen ensi kertaa kokoontuu.

**12 §.** *Ahvenanmaan hallitus*. Pykälä vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 16 §:ää. Nimitys maakunnan hallitus ehdotetaan korvattavaksi Ahvenanmaan hallituksella. Ahvenanmaan hallituksen nimittämistapa on maakunnan sisäinen asia, josta säädetään maakuntalaissa.

**13 §.** *Virkasyyte Ahvenanmaan hallituksen jäsentä vastaan*. Pykälä on uusi siltä osin, että Ahvenanmaan maakuntapäivien ehdotetaan tekevän päätöksen syytteen nostamisesta Ahvenanmaan hallituksen jäsentä vastaan. Vuoden 1991 itsehallintolain 60 b §:ssä säädetään, että maaneuvosta ja maakunnan hallituksen jäsentä syytetään virkarikoksesta Turun hovioikeudessa. Vastaava säännös oli myös vuoden 1951 itsehallintolaissa, ja se koski silloin myös esittelijöinä toimivia virkamiehiä. Vuoden 1991 itsehallintolain muutos merkitsi sitä, että nykyään ainoastaan maaneuvoksen ja maakunnan hallituksen muun jäsenen virkarikosten varalta on erityinen virkasyytepaikka.

Pykälän tarkoituksena on, että Ahvenanmaan hallituksen jäsenet rinnastettaisiin nykyistä enemmän valtioneuvoston jäseniin virkarikoksen syytekynnyksen ja syytteen nostamismenettelyn suhteen, joista säädetään valtioneuvoston jäsenten osalta perustuslain 114 ja 116 §:ssä. Perustuslain säännökset koskevat kuitenkin ainoastaan valtioneuvoston jäseniä, eikä vastaavia Ahvenanmaan hallituksen jäseniä koskevia säännöksiä ole. Pykälän muuna perusteluna on se, että Ahvenanmaan hallituksen päätöksenteko ja toimivaltuudet Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluvilla aloilla ovat täysin rinnastettavissa valtioneuvoston päätöksentekoon ja toimivaltuuksiin. Ehdotuksen tarkoituksena on vaikeuttaa rikosilmoitusten käyttämistä poliittisena välineenä Ahvenanmaan hallituksen päätöksentekoon puuttumiseksi. Kun kynnys virkasyytteen nostamiseen Ahvenanmaan hallituksen jäsentä vastaan on perustuslain 116 §:n mallin mukainen, vähäisiä virkarikkomuksia koskevat ilmoitukset eivät johda syytteeseen, mistä voi puolestaan seurata, että mahdollisen ilmoituksen tekemistä harkitaan tarkemmin.

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan sisältyvän nykyinen oikeuspaikkasääntö, jonka mukaan syyte nostetaan Turun hovioikeudessa. Momenttia ehdotetaan täydennettävän perustuslain 114 §:n 2 ja 3 momentin mallin mukaan niin, että päätös syytteen nostamisesta edellyttäisi maakuntapäivien päätöstä ja syytettä ajaisi valtakunnansyyttäjänvirasto. Perustuslain 114 § on menettelysäännös. Lainkäyttö kuuluu kokonaan valtakunnan toimivaltaan. Ehdotettu pykälä poikkeaa perustuslain 114 §:stä, jota täydentää muun muassa valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä annettu laki (196/2000).

Pykälän 2 momentin mukaan maakuntapäivien tulee varata Ahvenanmaan hallituksen jäsenelle tilaisuus selityksen antamiseen ja selvittää jäsenen virkatoimien lainmukaisuutta ennen kuin se tekee päätöksen syytteen nostamisesta. Vastaava sääntely ilmenee valtioneuvoston jäsenen osalta perustuslain 114 §:n 2 momentista. Poiketen siitä, mitä viimeksi mainitussa momentissa säädetään, ehdotetaan, että maakuntapäivälailla annettaisiin tarkempia säännöksiä mainitun selvityksen tekemisestä maakuntapäivillä. Ehdotuksella rajoitetaan valtakunnan nykyistä lainsäädäntövaltaa lainkäytön alalla siltä osin kuin tällaisen selvityksen tekemisestä säädetään maakuntapäivälailla.

Ehdotetun säännöksen nojalla maakuntapäivät saa toimivallan antaa säännöksiä maaneuvoksen tai ahvenanmaalaisen ministerin tekemää virkarikosta koskevan ilmoituksen käsittelystä. Maakuntapäivälaissa voidaan antaa esimerkiksi erityiselle maakuntapäivien elimelle vastuu ilmoituksen tutkimisesta ja aineiston laatimisesta maakuntapäivien päätöksenteon pohjaksi. Lisäksi voidaan antaa säännöksiä tällaisen asian sisäisestä valmistelusta maakuntapäivillä. Jos asian käsittely johtaa siihen, että maakuntapäivät päättää syytteen nostamisesta, asia siirretään valtionsyyttäjälle, joka nostaa syytteen Turun hovioikeudessa. Syyttäjä ei näin ollen voi arvioida uudelleen maakuntapäivien päätöstä. Asian jatkokäsittelyä ohjaavat prosessioikeudelliset säännöt, jotka toimivallan jakoa koskevan ehdotuksen mukaan kuuluvat edelleen valtakunnan toimivaltaan. Edeltävä käsittely maakuntapäivillä ei vaikuta tuomioistuimen syyllisyyskysymystä koskevaan harkintaan. Syyte voi koskea sekä maakuntapäivälain että valtakunnan lain rikkomista.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan vastaavaa syytekynnystä kuin perustuslain 116 §:ssä. Jos siis maakuntapäivät toteaa, että Ahvenanmaan hallituksen jäsen on tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta olennaisesti rikkonut hänelle kuuluvia velvollisuuksia tai muutoin menetellyt virkatehtävissään selvästi lainvastaisesti, maakuntapäivien tulee päättää syytteen nostamisesta.

Perustuslain 116 §:n otsikko on menettelyllinen, mutta keskustella voidaan siitä, onko säännös menettelyllinen vai onko se aineellisia rangaistussäännöksiä supistavaan suuntaan täydentävä. Verrattuna esimerkiksi rikoslain 40 luvun 10 §:ään, joka koskee tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista, perustuslain 116 §:ssä rajataan vastuu törkeään huolimattomuuteen ja velvollisuuksien rikkomisen olennaisuuteen ja selvyyteen. Perustuslain 116 § ei toimi itsenäisenä rangaistussäännöksenä.

Virkarikoksia koskeva perussäännös on rikoslain 40 luvun 9 §:n säännös virkavelvollisuuden rikkomisesta.

Ahvenanmaalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat muun muassa maakunnan ja kuntien viranhaltijoita sekä teon rangaistavaksi säätämistä ja rangaistuksen määrää, kun on kyse maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta. Rikosoikeudellinen lainsäädäntövalta on muilta osin valtakunnalla. Maakunnan lainsäädäntöön ei ole vielä sisällytetty maakunnan hallitusta ja sen virkamiehiä koskevia rangaistussäännöksiä. Vuoden 1991 itsehallintolain 71 §:n nojalla virkarikoksiin sovelletaan sen vuoksi rikoslain rangaistussäännöksiä sellaisina kuin ne olivat 1 päivänä tammikuuta 1993, kunnes maakuntapäivät käyttää toimivaltaansa.

Koska esimerkiksi tahallisuuden määrittelyllä on olennainen vaikutus yksittäisen rikoksen rangaistavuuteen, herää kysymys, onko ehdotetun pykälän 2 momentissa kyse tietyn teon rangaistavaksi säätämisestä, jolloin on mahdollista, että Ahvenanmaalla on lainsäädäntövalta, vai onko kyse jostain muusta rikosoikeudellisesta seikasta, joka kuuluu valtakunnan toimivaltaan. Nykyisen itsehallintolain lähtökohta, jonka mukaan rikosoikeuden yleisiä oppeja koskeva seikka kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan, on edelleenkin voimassa.

3 luku **Ahvenanmaan kotiseutuoikeus**

**14 §.** *Kotiseutuoikeus lain nojalla*. Säännös vastaa asiallisesti vuoden 1991 itsehallintolain 6 §:ää. Säännökseen ehdotetaan pientä kielellistä muutosta, jotta lakiteksti olisi nykyistä neutraalimpi erilaisten perhemuotojen suhteen.

Pykälän 1 *kohdan* mukaan henkilöllä, jolla on kotiseutuoikeus aikaisemman itsehallintolain nojalla, on kotiseutuoikeus myös uuden lain tullessa voimaan. Uuden lain säännöksiä sovelletaan tällaiseen henkilöön.

*Pykälän 2* kohdan mukaan alle 18-vuotiaalla lapsella, joka on Suomen kansalainen ja joka asuu maakunnassa, on kotiseutuoikeus, jos hänen vanhemmallaan on kotiseutuoikeus. Vuoden 1991 itsehallintolain esitöissä todetaan seuraavaa: ”Avioliitossa syntyneelle lapselle riittää kotiseutuoikeuden saamiseksi se, että joko isällä tai äidillä on tämä oikeus. Avioliiton ulkopuolella syntynyt lapsi seuraa äitiä ja, jos isyys on vahvistettu, myös isää. Säännös kattaa ilman nimenomaista mainintaa myös ottolapset, jotka seuraavat ottovanhempia tai -vanhempaa, mutta eivät biologisia vanhempia. Lapsen tämän kohdan mukainen kotiseutuoikeus on itsenäinen. Edellytyksenä kuitenkin on, että lapsi asuu maakunnassa”.

Alle 18-vuotiaalta lapselta ei vaadita ruotsin kielen taitoa. Tämä johtuu siitä, että lapsi saa kotiseutuoikeuden automaattisesti vanhempien perusteella. Maakuntaan muutettaessa lapselle ei sen vuoksi tarvitse hakea erikseen kotiseutuoikeutta.

**15 §.** *Kotiseutuoikeus hakemuksen perusteella* Säännös vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 7 §:ää, mutta se on yksityiskohtaisempi kuin vuoden 1991 laki, sillä se koskee yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita. Ahvenanmaan hallitus voi 1 momentin mukaan myöntää kotiseutuoikeuden hakemuksesta.

Pykälän *2 momentissa* säädetään perusteista, joiden on täytyttävä, jotta kotiseutuoikeus voidaan myöntää. Pykälän 2 momentin mukaan Suomen kansalaiselle on myönnettävä kotiseutuoikeus, jollei sen myöntämistä vastaan ole painavia syitä. Korkein hallinto-oikeus (KHO 2.5.1996 taltio 1271 (2855/1/95)) on katsonut, että Suomen kansalaisuutta koskeva vaatimus on Suomen Euroopan unioniin liittymistä koskevan sopimuksen ja sen nojalla Suomessa noudatettavan Euroopan yhteisöjen oikeuden määräysten mukainen.

Kun on kyse 2 momentin 1 ja 2 kohdassa säädetyistä Ahvenanmaalle muuttoa ja asumista koskevista vaatimuksista sekä harkinnasta hakemuksen perusteella, hakijan on kyettävä epäselvissä tapauksissa osoittamaan, että hänellä on ollut varsinainen asunto ja koti Ahvenanmaalla vähintään viiden vuoden ajan.

Hakijalla on momentin 3 kohdassa säädetyn kielitaitovaatimuksen mukaan oltava riittävä eli tyydyttävä ruotsin kielen taito tullakseen toimeen työelämässä ja muissa arkipäivän tilanteissa yksikielisessä ruotsinkielisessä yhteiskunnassa. Kielitaitovaatimus on tyhjentävä, samoin kuin vuoden 1991 laissa.

Ehdotettu pykälä on kotiseutuoikeuden myöntämisperusteiden ja kotiseutuoikeutta koskevan hakemuksen hylkäämisperusteiden suhteen yksityiskohtaisempi kuin nykyiset säännökset. Jos hakija täyttää kaikki luetellut perusteet, Ahvenanmaan hallituksen on myönnettävä hänelle kotiseutuoikeus. Hallitus voi hylätä hakemuksen 2 momentin nojalla ainoastaan painavista syistä.

Vuoden 1991 laissa ei säädetä tarkemmin, mikä katsotaan painavaksi syyksi hakemuksen hylkäämiselle. Maakunnan hallituksella on sen vuoksi ollut tiettyä harkinnanvaraa, vaikka harkinnan katsotaan olevan laillisuusharkintaa. Vuoden 1991 itsehallintolain perustelujen mukaan säännöstä on tulkittava samojen periaatteiden mukaan kuin tuolloin voimassa olleen kansalaisuuslain (401/1968) 4 §:ää. Lisäksi todetaan, että hakijan voidaan esimerkiksi edellyttää noudattaneen kunniallisia elämäntapoja. Kansalaisuuslaki korvattiin uudella kansalaisuuslailla vuonna 2003 (359/2003).

Kotiseutuoikeuden myöntämistä hakemuksesta koskeva pykälä vastaa asiallisesti nykyistä säännöstä. Siltä osin kuin on kyse Ahvenanmaan hallituksen mahdollisuudesta hylätä hakemus, säännökseen on lisättävä valtuutus antaa tarkempia säännöksiä maakuntapäivälailla, sillä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita on säänneltävä lain tasolla. Säännökseen ehdotetaan sen vuoksi lisäystä, jonka mukaan hylkäämisperusteista säädettäisiin maakuntapäivälailla.

Ahvenanmaan kotiseutuoikeudesta vuonna 2015 annetussa maakuntalaissa säädetään, miten hakijan on osoitettava kielitaitonsa. Samassa laissa on lisäksi tarkempia säännöksiä asumista koskevan vaatimuksen soveltamisesta. Koska toimivallan antaa kielitaitoa ja asumisaikaa koskevia säännöksiä on katsottu kuuluvan maakunnalle, itsehallintolakia ehdotetaan täydennettävän niin, että toimivalta käy nimenomaisesti ilmi lakitekstistä.

Pykälän 3 momentin mukaan Ahvenanmaan hallitus voi erityisestä syystä hyväksyä kotiseutuoikeutta koskevan hakemuksen, vaikka hakija ei täytä kaikkia 2 momentin 2 ja 3 kohdassa säädettyjä vaatimuksia. Lievemmät myöntämisperusteet on vahvistettava maakuntapäivälailla. Erityisenä syynä voi olla esimerkiksi se, että hakijalla on aikaisemmin ollut kotiseutuoikeus tai hakija on muuttanut maakuntaan ja mennyt naimisiin sellaisen henkilön kanssa, jolla on kotiseutuoikeus. Hakija voi erityisestä syystä saada kotiseutuoikeuden viittä vuotta lyhyemmän asumisajan jälkeen. Kotiseutuoikeuden myöntämiseen voi olla erityinen syy myös silloin, kun kielitaitovaatimuksen täyttäminen on mahdotonta esimerkiksi puhevian tai puuttuvan puhekyvyn vuoksi.

**16 §.** *Kotiseutuoikeuden menettäminen*. Säännös vastaa asiallisesti vuoden 1991 itsehallintolain 8 §:ää. Se, joka jostain syystä menettää Suomen kansalaisuutensa, menettää suoraan lain nojalla myös kotiseutuoikeutensa. Kotiseutuoikeuden voi menettää myös se, joka muuttaa Ahvenanmaalta muutoin kuin tilapäisesti. Säännöksessä säädetään tyhjentävästi kotiseutuoikeuden menettämisen perusteet. Pykälän 2 momentin mukaan kotiseutuoikeuden menettämisestä poismuuton vuoksi säädetään tarkemmin maakuntapäivälailla. Ottaen huomioon perustuslain vaatimuksen, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla, maakuntapäivälailla säädetään 3 momentin nojalla tarkemmin myös siitä, mikä ajankohta katsotaan poismuuttopäiväksi, mikä ratkaisee, määritetäänkö poismuutto tilapäiseksi, miten aika lasketaan ja miten kotiseutuoikeuden haltija valvoo oikeuksiaan. Lisäksi maakuntapäivälailla annetaan muita tarvittavia säännöksiä asian käsittelystä.

**17 §.** *Oikeus hankkia kiinteää omaisuutta*. Säännös vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 10 §:ää. Säännöksen mukaan rajoituksista, jotka koskevat oikeutta hankkia omistus- tai käyttöoikeuksin Ahvenanmaalla sijaitsevaa kiinteää tai siihen rinnastettavaa omaisuutta, säädetään Ahvenanmaan maanhankintalaissa. Maanhankintalaissa on säännöksiä ilman kotiseutuoikeutta olevia yksityishenkilöitä sekä yhtiöitä ja muita yhteisöjä koskevista rajoituksista. Rajoitukset eivät koske sitä, jolla on kotiseutuoikeus.

Maanhankintalaissa säädetään rajoitusten ja maanhankintaoikeutta koskevien poikkeusten lisäksi lupamenettelystä.

**18 §.** *Elinkeino-oikeus*. Säännös vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 11 §:ää. Lakitekstiin ehdotetaan lisäystä niin, että avopuoliso rinnastettaisiin puolisoon. Avopuolisoilla tarkoitetaan yhteistaloudessa asuvia parisuhteen osapuolia. Vastaavalla tavalla ehdotetaan, että puoliso-käsite kattaisi myös sellaisen rekisteröidyn parisuhteen osapuolet, jota ei ole muutettu avioliitoksi. Muutosten tarkoituksena on tehdä tekstistä nykyistä neutraalimpi erilaisten perhemuotojen suhteen.

Maakuntapäivälailla voidaan rajoittaa kotiseutuoikeutta vailla olevan henkilön oikeutta harjoittaa elinkeinoa. Rajoitukset oikeuteen harjoittaa elinkeinoa maakunnassa otettiin käyttöön vuoden 1951 itsehallintolailla samaan aikaan, kun Ahvenanmaan kotiseutuoikeutta koskevat erityissäännökset tulivat voimaan. Tarkoituksena oli ”suoda Ahvenanmaan asujaimistolle täysi kansallisuusturva” (HE 100/1946, s. 3). Säännöksessä käytetään ilmaisua ”harjoittaa liikettä tai ammattia elinkeinona”, joka vastaa asiallisesti elinkeinotulon verottamisesta annetussa laissa (360/1968) olevaa elinkeinotoiminnan määritelmää. Saman lain 2 §:n mukaan elinkeinotoiminnalla tarkoitetaan liike- ja ammattitoimintaa. Sanamuoto kattaa myös ammatin harjoittamisen itsenäisenä yrittäjänä, mutta ei palvelussuhteessa olevan ammattitoimintaa.

Maakuntapäivälailla voidaan säännöksen nojalla säätää elinkeinon harjoittamista koskevan oikeuden rajoittamisesta. Rajoitukset voivat olla suoranaisia kieltoja tai sisältää rajoittavia ehtoja. Itsehallintolaista ei välittömästi seuraa rajoituksia, vaan ne jäävät riippumaan siitä, mitä maakuntapäivälaissa säädetään.

Elinkeino-oikeuden rajoittamista koskevaa toimivaltaa rajoittaa tärkeä poikkeus. Vuoden 1991 lain mukaan henkilön oikeutta harjoittaa omaksi elatukseksi sellaista elinkeinoa, jossa ei käytetä muuta avustajaa kuin puolisoa tai omia alaikäisiä lapsia ja jota varten ei ole liikehuoneistoa, toimistoa eikä muuta erityistä toimipaikkaa, ei saa rajoittaa. Vuoden 1991 lain yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan seuraavaa: ”Maakuntalaissa on katsottu olevan syytä määritellä elinkeinon harjoittaminen omaksi elatukseksi tyhjentävästi niin, ettei käsitteen sisältö riipu mahdollisista voimassa olevaan elinkeinolainsäädäntöön tehtävistä muutoksista.” Perustelujen mukaan alaikäisillä lapsilla tarkoitetaan myös alaikäisiä ottolapsia, mikä merkitsi tiettyä laajennusta verrattuna vuoden 1951 itsehallintolakiin, jossa alaikäiset lapset määriteltiin ”suoraan etenevää polvea oleviksi vajavaltaisiksi jälkeläisiksi.” Säännökseen ehdotetaan nyt lisättäväksi, että myös avopuoliso voisi avustaa elinkeinon harjoittamisessa. Lisäksi ehdotetaan, että säännöstä tulkittaisiin laajemmin kuin mitä vuoden 1991 lain yksityiskohtaisista perusteluista ilmenee. Tarkoituksena on, että säännös kattaisi myös muut perhemuodot. Alaikäisillä lapsilla tarkoitetaan perheeseen kuuluvia alaikäisiä lapsia. Kyse voi olla esimerkiksi kasvattilapsesta, avopuolison lapsesta, lapsenlapsesta tai lapsenlapsenlapsesta.

Elinkeinonharjoittajan toiminta voi samalla kuulua muun – niin Ahvenanmaan kuin valtakunnan – elinkeinolainsäädännön piiriin, jossa esimerkiksi edellytetään ilmoitusta tai lupaa tai jotain muuta harkintamenettelyä. Kyse voi olla säännellystä elinkeinosta tai toiminnasta, johon vaaditaan ympäristölupa tai vastaava. Tällainen lainsäädäntö on voimassa riippumatta elinkeino-oikeutta koskevasta lainsäädännöstä Ahvenanmaalla. Edellytys sille, että lupa voitaisiin myöntää muun lainsäädännön nojalla, on siis, että asianosaisella on elinkeino-oikeus myös Ahvenanmaalla.

**19 §.** *Asevelvollisuuden suorittaminen*. Säännös on uusi, ja sen ehdotetaan korvaavan vuoden 1991 itsehallintolain 12 §:n. Vuoden 1991 lain 12 §:n tavoin ehdotetaan, että se, jolla on kotiseutuoikeus, olisi vapautettu asevelvollisuuden suorittamisesta. Tämä ei edelleenkään koskisi sitä, joka 12 vuotta täytettyään on muuttanut Ahvenanmaalle. Lisäksi ehdotetaan uutta säännöstä, jonka mukaan maakuntapäivälailla säädetään asevelvollisuuden suorittamisesta tämän lain mukaisesti vapautettujen pakollisesta osallistumisesta maan siviilipuolustukseen liittyvään toimintaan Ahvenanmaalla.

Maakuntapäivät päättäisi tällaisen palvelun laajuudesta. Maakuntapäivien toimivalta koskee kaikkia, joilla on kotiseutuoikeus, toisin sanoen sekä naisia että miehiä. Maakuntapäivät voi myös määrittää muita perusteita, jotka ratkaisevat, ketkä ovat velvollisia osallistumaan maan siviilipuolustukseen liittyvään toimintaan Ahvenanmaalla. Asevelvollisuuden suorittamisesta vapautetuilla ahvenanmaalaisilla tulee kuitenkin jatkossakin olla mahdollisuus suorittaa asevelvollisuus samalla tavoin kuin asevelvollisilla. Vapaaehtoisesti asevelvollisuuden suorittavia ei tule määrätä lisäksi osallistumaan maan siviilipuolustukseen liittyvään toimintaan Ahvenanmaalla.

Ehdotus antaa näin ollen maakuntapäiville toimivallan säätää lailla kotiseutuoikeuden haltijoiden velvollisuudesta osallistua maan siviilipuolustukseen liittyvään toimintaan Ahvenanmaalla. Puolustusvalmiutta sekä valmiutta poikkeusolojen varalta koskeva lainsäädäntövalta kuuluu lakiehdotuksen 26 §:n 12 kohdan mukaan valtakunnalle. Yleinen järjestys ja turvallisuus kuuluvat jo voimassa olevan lain mukaan maakuntapäivien toimivaltaan. Valmiutta poikkeusolojen varalta koskevia asioita on säännelty sopimusasetuksella, mikä on käytännön syistä aiheellista myös vastaisuudessa.

Säännöksiä ahvenanmaalaisten vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta on aikanaan perusteltu sillä, että myös ruotsinkielisissä joukko-osastoissa komentokielenä on suomi. Vapauttamisella ei historiallisesti tarkasteltuna ole ollut yhteyttä Ahvenanmaan demilitarisoituun ja neutralisoituun asemaan, mutta se on komentokielen ohella yksi ahvenanmaalaisten asepalveluksen vapaaehtoisuutta puoltava tekijä.

Ehdotukseen ei sisälly vuoden 1991 itsehallintolain säännöstä, jonka mukaan valtakunnan lailla säädetään korvaavasta palvelusta luotsi- ja majakkalaitoksessa sekä palvelusta muussa siviilihallinnossa. Kyseinen säännös on ollut itsehallintolaissa vuodesta 1920, mutta tällaista lainsäädäntöä ei ole koskaan annettu. Suomen perustuslain 127 §:n mukaan jokainen Suomen kansalainen on velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään. Maanpuolustusvelvollisuuden sisältöä ei määritellä tarkemmin pykälän perusteluissa (HE 1/1998 vp), mutta se kattaa sotilaallisen maanpuolustuksen lisäksi muutkin isänmaan puolustamisen ja siinä avustamisen tavat. Perustelujen mukaan säännöksen piiriin kuuluu asevelvollisuus puolustusvoimissa ja siihen liittyen velvollisuus osallistua maanpuolustustarkoitusta palvelevaan muuhun koulutukseen. Säännös kattaa myös varusmiespalvelusta korvaavan siviilipalveluksen. Lailla voidaan säätää korvaavasta palvelusvelvollisuudesta niille, jotka on rauhan aikana vapautettu aseellisesta tai aseettomasta palveluksesta. Perusteluissa todetaan, että itsehallintolain 12 §:ssä on erityissäännöksiä asevelvollisuuden suorittamisen korvaavasta muusta palveluksesta niiden henkilöiden osalta, joilla on Ahvenanmaan kotiseutuoikeus.

Ehdotuksen mukaan maakuntapäivien toimivalta säätää maakuntapäivälailla pakollisesta osallistumisesta maan siviilipuolustukseen rajoittuisi maantieteellisesti Ahvenanmaahan kuuluvaan alueeseen sekä henkilöihin, joilla on kotiseutuoikeus. Siviilipuolustukseen kuuluu ainoastaan siviilitehtäviä ja -toimintoja. Siviilipuolustuksen järjestämisen tarkoituksena on valmistautua kriiseihin ja kohotettuun valmiuteen. Kyse on ensisijaisesti toimenpiteistä siviiliväestön suojaamiseksi ja yhteiskunnan tärkeimpien toimintojen turvaamiseksi kriisitilanteissa. Kyseeseen voi tulla toiminta, jota hoidetaan valtakunnan siviilipalveluksen puitteissa, muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon, opetus- ja kulttuuritoimen, pelastustoimen ja ympäristönsuojelun tehtävät. Maakuntapäivien toimivallan ulkopuolelle jää väestönsuojelu ja muut valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat alat. Mikään ei kuitenkaan estä maakuntapäiviä säätämästä palveluksesta muilla aloilla, joita ei säännellä valtakunnan siviilipalveluslailla, jos oikeudenala muutoin kuuluu maakuntapäivien toimivaltaan. Kyseeseen voisi tulla esimerkiksi elintarvike- tai energiahuolto.

Valtakunnan siviilipalveluslainsäädännössä säädetään peruskoulutuksesta, yhteiskunnalle hyödyllisestä siviililuonteisesta työpalvelusta, täydennyspalveluksesta, ylimääräisestä palveluksesta ja liikekannallepanon aikaisesta palveluksesta. Vastaavia säännöksiä siviilipalveluksesta ja koulutuksesta annetaan Ahvenanmaalla maakuntapäivälailla aloilla, joilla maakuntapäivillä on lainsäädäntövalta.

4 luku **Ahvenanmaan maaherra ja Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta**

**20 §.** *Maaherra*. Pykälään ehdotetaan Ahvenanmaan maaherraa koskevia säännöksiä. Voimassa olevat säännökset ovat vuoden 1991 itsehallintolain 52 §:ssä.

Pykälän *1 momentin* mukaan maaherra on valtion edustaja Ahvenanmaalla. Pykälä vastaa 1991 vuoden itsehallintolain 52 §:ä.

Perusajatus Ahvenanmaan maaherrasta sisältyi Kansainliiton päätökseen vuodelta 1921. Päätöksen mukaan takuut, jotka varmistavat, ”että maaherraksi nimitetään henkilö, joka nauttii väestön luottamusta”, tulee kirjata itsehallintolakiin. Kansainliiton kesäkuussa 1921 laatiman päätöksen oheen liitetyn ns. Ahvenanmaan sopimuksen mukaan ”Ahvenanmaan saarten maaherran [...] nimittää Suomen tasavallan presidentti sovittuaan asiasta Ahvenanmaan saarten maakuntapäivien puhemiehen kanssa. Jollei yksimielisyyttä saavuteta, tasavallan presidentti nimittää maaherraksi maakuntapäivien ehdolle asettamista viidestä henkilöstä, joiden on täytettävä 1 momentissa tarkoitetut vaatimukset saarten hyvästä hallinnosta ja valtion turvallisuudesta.”

Ahvenanmaan maaherralla on aina ollut erityisiä tehtäviä maan muihin maaherroihin verrattuna. Siitä lähtien, kun lääninhallitukset ja maaherran virat lakkautettiin valtakunnassa, Ahvenanmaan maaherra on ollut maan ainoa maaherra.

Lakiehdotuksen 9 ja 10 §:n mukaan maaherralla on maakuntapäivien työhön liittyviä tehtäviä. Maakuntapäivät avaa ja päättää tasavallan presidentti tai presidentin puolesta maaherra. Maaherra antaa maakuntapäiville presidentin esitykset ja tiedonannot. Maaherra toimii 24 §:n 1 momentin mukaan Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan puheenjohtajana, jos puheenjohtajaksi ei ole määrätty toista henkilöä. Säännökset vastaavat maaherran voimassa olevan lain mukaisia tehtäviä.

Aluehallintoa koskevan lainsäädännön (laki aluehallintovirastoista 896/2009) seurauksena maaherra toimii myös Ahvenanmaan aluehallintoviraston eli Ahvenanmaalla toimivan valtionviraston johtajana.

Koska maaherra on valtion virkamies, lähtökohtana on, että valtion virkamieslainsäädäntöä sovelletaan virkaan ja sen haltijaan – kuitenkin itsehallintolaista ilmenevin poikkeuksin.

Perustuslain 125 §:n 1 momentista ja valtion virkamieslain 7 §:n 1 momentista 6 kohdasta seuraa, että maaherran on oltava Suomen kansalainen. Perustuslain 125 §:n 2 momentin yleiset nimitysperusteet koskevat myös maaherran nimittämistä. Sitä vastoin itsehallintolakiin ehdotetaan erityisiä pätevyysehtoja, jotka merkitsevät poikkeamista vastaavista valtion virkamieslain säännöksistä.

Ehdotetussa pykälässä mainitaan maaherraa koskevat erityiset pätevyysehdot ja maaherran virkakauden pituus. Ehdotettavat erityiset pätevyysvaatimukset pohjautuvat vuoden 1991 itsehallintolain vastaaviin pätevyysvaatimuksiin ja ne ovat seurausta Ahvenanmaan sopimuksesta. Ehdotuksen sanamuotoa on modernisoitu niin, että maaherraksi valittavalla ”on tarpeelliset edellytykset hoitaa tehtävää hyvin siten, että maakunnan ja valtion etu otetaan puolueettomalla tavalla huomioon”.

Ylempää korkeakoulututkintoa ei vaadita virkamieslaista poiketen, ja tätä perustellaan Ahvenanmaan sopimuksella. Sen mukaan maaherraksi tulee valita henkilö, joka nauttii väestön luottamusta. Siksi on syytä mahdollistaa se, että tarvittaessa voidaan valita henkilö, jolla on alempi korkeakoulututkinto. Valittavan henkilön tulee aina täyttää perustuslain 125 §:n vaatimukset eli hänellä tulee olla tehtävän vaatima ”taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto”. Se merkitsee tehtävän edellyttämää sopivaa, monipuolista ja riittävää kokemusta sekä käytännössä osoitettua johtamiskykyä ja kokemusta johtamisesta.

Koska maaherra edustaa tai voi edustaa tasavallan presidenttiä maakuntapäivillä, maaherran virka-ajaksi ehdotetaan valtion virkamieslaista poiketen kuutta vuotta, jolloin se olisi yhtä pitkä kuin presidentin toimikausi. Ehdotuksen 107 §:ään ehdotetaan siirtymäsäännöksiä maaherran nimittämisestä ensi kertaa kuuden vuoden toimiajaksi sen jälkeen, kun uusi itsehallintolaki on astunut voimaan.

Koska Ahvenanmaa on yksikielisesti ruotsinkielinen ja maakuntaviranomaisten ja valtionhallinnon virkakielenä on Ahvenanmaalla ruotsi, pätevyysehtona tulee olla, että maaherralla on erinomainen ruotsin kielen taito. Valtioneuvoston Ahvenanmaan maakunnassa valtion palveluksessa olevilta vaadittavasta kielitaidosta antaman asetuksen (1218/2007) mukaan tällä hetkellä vaaditaan ruotsin kielen erinomaista suullista ja kirjallista taitoa sekä suomen kielen tyydyttävää ymmärtämisen taitoa, jos korkeakoulututkinto on lain tai asetuksen mukaan valtion palvelussuhteen kelpoisuusvaatimuksena maakunnassa.

Pykälän *2 momentissa* kerrotaan, miten maaherra nimitetään. Säännös vastaa nykyistä lakia ja perustuu Ahvenanmaan sopimukseen. Tasavallan presidentti nimittää maaherran sovittuaan asiasta maakuntapäivien puhemiehen kanssa. Jollei yksimielisyyttä saavuteta, maakuntapäivät asettaa ehdolle viisi henkilöä ja presidentti nimittää yhden heistä. Myös näiden henkilöiden on täytettävä 1 momentin mukaiset viran hakijoille asetetut vaatimukset.

Pykälän *3 momentin* mukaan maaherran virka on ilmoitettava haettavaksi sekä valtioneuvoston että Ahvenanmaan hallituksen toimesta. Nykyisessä laissa ei ole vastaavaa säännöstä. Säännöksen tarkoituksena on taata avoin menettely niin, että jokainen saa tietää viran tulleen haettavaksi, minkä on tarkoitus edistää virkaan rekrytointia. Ehdotetussa säännöksessä otetaan huomioon, että maaherraksi voidaan nimittää myös henkilö, joka ei ole hakenut virkaa mutta joka on suostunut nimitettäväksi. Voidaan katsoa, ettei maakuntapäivien puhemiehen itsehallintolain ja kansainvälisen tapaoikeuden mukaista ehdottamisoikeutta saa rajoittaa ja että puhemiehen tulee siksi voida ehdottaa henkilöä, joka ei ole hakenut virkaa mutta joka täyttää sen kelpoisuusvaatimukset.

**21 §.** *Virkaatoimittava maaherra*. Nykyisen itsehallintolain 53 §:ssä mainittu mahdollisuus nimittää henkilö hoitamaan maaherran virkaa toistaiseksi viran ollessa avoinna tai maaherran ollessa estynyt jätetään ennalleen. Ehdotuksen mukaan myös virkaatoimittavaksi maaherraksi valitun on täytettävä viran yleiset ja erityiset kelpoisuusvaatimukset. Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnassa maaherralla on puheenjohtajana varamies, joka toimii puheenjohtajan tehtävässä tarvittaessa.

**22 §.** *Maaherran irtisanomiseen liittyvä kuuleminen*. Velvoite kuulla maakuntapäivien puhemiestä ennen maaherran virasta irtisanomista säilyy ehdotuksessa ennallaan verrattuna nykyisen itsehallintolain 54 §:ään. Sen sijaan, että viitattaisiin nykyiseen käsitteeseen vapauttaminen, käytetään ilmausta maaherran irtisanominen. Jos maaherra irtisanotaan, sovelletaan valtion virkamieslain säännöksiä.

**23 §.** *Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta*. Pykälään sisältyy säännöksiä Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnasta ja sen tehtävistä ja päätösvaltaisuudesta. Jotta edistettäisiin valtuuskunnan roolia itsehallintojärjestelmän puolueettomana asiantuntijaelimenä, nykyisen Ahvenanmaan valtuuskunnan nimi ehdotetaan muutettavaksi Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnaksi. Siitä ilmenee selvemmin, ettei kyseessä ole ahvenanmaalainen valtuuskunta, vaan asiantuntijaelin, joka antaa lausuntoja ja ratkaisee tiettyjä kysymyksiä itsehallintolain mukaisesti.

Pykälän *1 momenttiin* ehdotetaan säännöstä, joka selventää, että valtuuskunnan päätehtävänä on toimia asiantuntijaelimenä säännöksessä tarkoitetuissa Ahvenanmaahan liittyvissä kysymyksissä.

Valtuuskunnalla on lakiehdotuksen 33 §:n mukaan edelleen tärkeä rooli maakuntapäivien lainsäädäntövalvonnassa. Ehdotuksen 54 §:n mukaan valtuuskunta antaa pyynnöstä lausuntoja valtioneuvostolle ja ministeriöille sekä Ahvenanmaan hallitukselle ja tuomioistuimille asioissa, jotka koskevat Ahvenanmaan itsehallintolainsäädäntöä. Valtuuskunta voi ehdotukseen sisältyvän uuden 55 §:n nojalla myös ratkaista erimielisyyksiä siitä, kuuluuko jokin hallinnollinen toimenpide maakunnan vai valtakunnan viranomaisen toimivaltaan. Valtuuskunnan päätöksistä voi tällaisissa tapauksissa valittaa korkeimpaan oikeuteen. Uusia tehtäviä ehdotetaan valtuuskunnalle EU-tuomioistuimen Suomen Ahvenanmaan osalta EU-oikeuden noudattamista koskevan laiminlyönnin johdosta määräämän korvauksen sovittelussa. Ehdotuksen 84 §:n mukaan valtuuskunnan tulee osapuolen pyynnöstä ratkaista vaatimusta korvauksen sovittelusta.

Pykälän *2 momentissa* luetellaan ne itsehallinnon kulujen rahoitukseen liittyvät valtuuskunnan tehtävät, joista säädetään lakiehdotuksen 9 luvussa. Tehtävät ovat samat kuin mitä nykyisin on säädetty itsehallintolain 56 §:n 2 ja 3 momentissa. Lisäksi valtuuskunnalle ehdotetaan uutta tehtävää maakuntapäivien siirtäessään itselleen lainsäädäntövaltaa (28 §). Jos valtioneuvosto ja Ahvenanmaan hallitus ovat eri mieltä siirrosta johtuvista hallinnollisista ja taloudellisista vaikutuksista, valtuuskunnan tulee arvioida näitä. Kuten nykyisen itsehallintolain mukaan valtuuskunnalla olisi lisäksi tehtäviä Ahvenanmaan itsehallinnosta johtuvien kulujen korvaamista koskevassa tasoitusjärjestelmässä (ehdotuksen 58, 63, 65 ja 66 §). Ehdotuksen 62 §:ssä ehdotetaan, että valtuuskunnalle annettaisiin tehtäväksi joka kolmas vuosi arvioida, onko syntynyt tarvetta muuttaa tasoitusperustetta. Tehtävä on uusi ja liittyy tarpeeseen joustavoittaa nykyistä tasoitusjärjestelmää.

Pykälän *3 momentissa* on säännös siitä, että Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta voi kuulla asiantuntijoita ja pyytää lausuntoja tarvittavilta maakunnan ja valtion viranomaisilta. Valtuuskunnan tällä hetkellä soveltamien menettelytapojen mukaan silloin, kun tarkoituksena on selvittää sille itsehallintolaissa uskottu asia, se kuulee tarvittaessa asianomaisia viranomaisia ja asiantuntijoita. Ehdotus vastaa asiantuntijoiden kuulemisen osalta vuoden 1991 itsehallintolain 55 §:n 3 momentin säännöstä.

Pykälän *4 momentista* seuraa, että Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta on päätösvaltainen vain täysilukuisena. Nykyisessä itsehallintolaissa on vastaava säännös 55 §:n 2 momentissa. Tarkoituksena on, että Ahvenanmaan hallitus jatkossakin vastaisi Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan kustannuksista maakuntapäivien nimittämien jäsenten ja varajäsenten osalta, kun taas muut kulut, kuten Helsingin toimiston vuokra ja toimiston hallinnollisen henkilöstön palkat ja välineistö sekä valtuuskunnan puheenjohtajan ja esittelijän ja valtioneuvoston nimeämien jäsenten matkakulut, maksetaan valtion varoista. Itsehallintolakiin ei katsota tarpeelliseksi ottaa kustannusten jakamista koskevaa voimassa olevan lain 57 §:ään verrattavaa säännöstä.

**24 §.** *Valtuuskunnan kokoonpano.* Pykälän *1 momentti* koskee valtuuskunnan puheenjohtajaa ja puheenjohtajan valintaa. Pääsääntönä on, että maaherra on puheenjohtaja. Presidentin ehdotetaan kuitenkin voivan määrätä puheenjohtajaksi nykyiseen tapaan myös jonkun muun kuin maaherran sovittuaan asiasta maakuntapäivien puhemiehen kanssa. Lisäksi ehdotetaan, että presidentti määrää myös jatkossa valtuuskunnalle varapuheenjohtajan sovittuaan asiasta maakuntapäivien puhemiehen kanssa. Käytännössä mikään ei estä valitsemasta varapuheenjohtajaksi henkilöä, joka ei ole valtuuskunnan jäsen tai varajäsen. Tarvittavan asiantuntemuksen vuoksi varapuheenjohtajaksi on yleensä valittu henkilö, joka on aiemmin ollut jäsen. Ehdotuksen mukaan puheenjohtajan ollessa estynyt puhetta johtaa hänen varamiehensä. Vuoden 1991 itsehallintolain 55 §:ään sisältyvät vastaavat säännökset.

Pykälän *2 momentista* ilmenee, että valtuuskunnan jäsenten ja varajäsenten lukumäärä pysyy samana nykytilanteeseen verrattuna. Siten valtioneuvosto ja maakuntapäivät valitsevat kumpikin valtuuskuntaan kaksi jäsentä ja näille kullekin kaksi varajäsentä. Lisäksi ehdotetaan minimivaatimusta asiantuntemukselle, jonka on oltava edustettuna valtuuskunnan kokoonpanossa. Tarkoituksena on selventää valtuuskunnalle kokonaisuutena asetettavia suuria vaatimuksia tarvittavan asiantuntemuksen suhteen. Jäseniä ja heidän varajäseniään valittaessa on otettava huomioon, että erityisesti itsehallinto-oikeudellinen, valtiosääntöoikeudellinen ja eurooppaoikeudellinen asiantuntemus sekä julkistaloudellinen osaaminen ovat edustettuina.

”Itsehallinto-oikeudellinen” asiantuntemus on laaja käsite, johon sisältyy etenkin hyvät tiedot itsehallintolainsäädännön taustasta ja soveltamisesta, mutta myös läheisistä oikeudenaloista, kuten valtio-oikeudesta ja hallinto-oikeudesta. Tällainen osaaminen ja lisäksi hyvä julkistaloudellinen asiantuntemus ovat tarpeen, kun otetaan huomioon, millaisia lausuntoja ja päätöksiä valtuuskunta antaa ja tekee.

Maakuntapäivien ja valtioneuvoston päätöksiä valmistelevan oikeusministeriön välisen ja nimitysprosessin aikana käytävän vuoropuhelun ja yhteistyön avulla valtuuskunnan kokoonpanoa voidaan muokata tavalla, joka takaa riittävän laajan ja syvän asiantuntemuksen. Asiantuntemus on edellytyksenä sille, että tehtävät pystytään hoitamaan onnistuneesti ja valtuuskunta nauttii luottamusta.

Jäsenet ja varajäsenet valitaan määrittelemättömäksi ajaksi mainitsematta tehtävästä luopumista edellyttävää ikää. Jäsen voidaan kuitenkin erottaa tehtävästään 4 momentissa mainituilla perusteilla.

Kun jäsen tai varajäsen eroaa tehtävästään, uusi jäsen tai varajäsen on valittava heti. Tämä ilmenee *3 momentista*. Koska varajäsenet ovat henkilökohtaisia, jäsenen erotessa valitaan uudet varajäsenet. Mikään ei estä sitä, että eroavan jäsenen varajäsen valitaan myös uuden jäsenen varajäseneksi.

Pykälän 4 momentista ilmenee, että jäsenet ja varajäsenet ovat riippumattomia. Jäsen tai varajäsen, joka on menettänyt kykynsä hoitaa tehtäväänsä, on velvollinen jättämään sen, mutta hänet voidaan erottaa tehtävästä vain tuomioistuimen antamalla lainvoimaisella päätöksellä. Syistä, jotka voivat aiheuttaa erottamisen tehtävästä, mainitaan momentissa nimenomaisesti sairaus, vika ja vamma virkamieslainsäädännön ja tuomioistuinlain (673/2016) esikuvan mukaisesti. Nykyisessä itsehallintolaissa ei ole vastaavia säännöksiä, mutta perustuslain 80 § edellyttää, että tätä koskevista asioista säädetään lailla.

Koska juuri valtuuskunnalla on mahdollisuus havaita työssään mahdollisia pykälässä tarkoitettuja rajoitteita jäsenen kyvyissä, valtuuskunnalle itselleen ehdotetaan mahdollisuutta hakea jäsenen erottamista tehtävästään. Vastaava menettely on voimassa myös tuomioistuimien tuomareilla ja asiantuntijajäsenillä. Koska valtuuskunta on lähinnä hallintoelin, asian käsittelijäksi ehdotetaan hallintotuomioistuinlinjaa. Tämä on perusteltua myös siksi, että hallintotuomioistuin toimii muutoksenhaun käsittelijänä asioissa, jotka koskevat kunnan ja valtion viranhaltijoita, ja sillä on siten tarvittava asiantuntemus.

Tuomioistuimien tuomarien ja asiantuntijajäsenten tavoin asia tulee käsitellä kiireellisenä lainkäyttöasiana. Lisäksi momenttiin ehdotetaan säännöstä siitä, milloin jäsenen tai varajäsenen terveydentila voidaan selvittää.

5 luku **Lainsäädäntö**

**25 §.** *Lainsäädäntövallan jako*. Aiemmat itsehallintolait ovat sisältäneet luettelon maakunnan lainsäädäntövallasta ja toisen valtakunnan lainsäädäntövallasta. Siitä on ilmennyt ainoastaan epäsuorasti, että lainsäädäntövalta on jakautunut Ahvenanmaalla eduskunnan ja maakuntapäivien välille. Pykälään ehdotetaan selvää säännöstä siitä perusperiaatteesta, että lainsäädäntövalta on jakautunut eduskunnan ja maakuntapäivien välille ja että jaottelun tarkempi sisältö käy ilmi tästä laista.

Lainsäädäntövallan jakautuneisuus merkitsee sitä, että maakuntapäivien lainsäädäntövalta on poissulkeva. Eduskunnan säätämiä lakeja ei siten sovelleta Ahvenanmaalla tapauksissa, joissa lainsäädäntövalta on Ahvenanmaan maakuntapäivillä. Eduskuntalait eivät myöskään toimi korvaavina lakeina, jos maakuntapäivät olisi jättänyt säätämättä lain jostakin toimivalta-alueensa kysymyksestä.

Ehdotetun järjestelmän mukaan eduskunnan lainsäädäntövalta luetellaan Ahvenanmaan itsehallintolaissa ja loput asiat kuuluvat maakuntapäiville. Eduskunnan lainsäädäntövalta jakautuu kolmeen alaluokkaan: 1) ns. ydinalueet, jotka jäävät eduskunnalle 2) lainsäädäntövalta, joka jää eduskunnalle, mutta joka voidaan siirtää maakuntapäiville, kun taloudellisista ja hallinnollisista seurauksista on sovittu ja 3) lainsäädäntövalta, joka jää eduskunnalle, mutta joka voidaan siirtää maakuntapäiville yksinkertaisessa lainsäädäntöjärjestyksessä säädetyllä lailla ja maakuntapäivien suostumuksella.

Maakuntapäiville kuuluvaa lainsäädäntövaltaan voidaan muuttaa vain itsehallintolakia muuttamalla. Tämä käy ilmi ehdotuksen 97 §:stä.

Suomen, mukaan lukien Ahvenanmaan, jäsenyys Euroopan unioniin ei sinänsä vaikuta maakunnan ja valtakunnan väliseen toimivallanjakoon, mutta sillä on käytännön tason vaikutuksia. Siltä osin kuin lainsäädäntövalta on maakuntapäivillä, Ahvenanmaan itsehallintoviranomaiset vastaavat unioninoikeuden täytäntöönpanosta ja toimeenpanosta maakunnassa. Kaikilla Euroopan unionin toimivaltaan kuuluvilla aloilla, eduskunnan ja maakuntapäivien lainsäädäntövallanjaolla on merkitystä siihen kuinka Ahvenanmaa pääsee osallistumaan EU:n lainsäädäntömenettelyyn ja miten EU:n lainsäädäntö pannaan kansallisesti täytäntöön.

**26 §.** *Eduskunnan lainsäädäntövalta Ahvenanmaalla*. Pykälä sisältää luettelon asioista, joissa eduskunnan lainsäädäntö kattaa myös Ahvenanmaan. Eduskunnan lait ja valtakunnan asetukset ja muut valtakunnan säännökset näillä oikeudenaloilla koskevat siten myös Ahvenanmaata. Näiden ns. ydinalojen luettelo tarkoittaa sellaisia asioita, joista voidaan ennakoida, ettei niitä tulla siirtämään itsehallinnolle. Jos siirto kuitenkin tulisi kyseeseen, tällainen siirto voisi tapahtua ainoastaan perustuslain säätämisjärjestyksessä ja maakuntapäivien määräenemmistön päätöksellä eli 97 §:ssä tarkoitetussa järjestyksessä, joka koskee myös itsehallintolain muutosta.

Eduskunnan lainsäädäntövaltaan ja ns. ydinaloihin kuuluvat asiat ovat seuraavat:

*Kohta 1. Perustuslain säätäminen, muuttaminen ja kumoaminen sekä perustuslaista poikkeaminen*. Tämä vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 27 §:n 1 kohtaa.

Merkittävä osa perustuslain säännöksistä on sellaisia, että ne koskevat yksinomaan valtion toimielimiä tai muuten valtakunnan olosuhteita. Siten niitä ei sovelleta Ahvenanmaahan eikä niitä tarvitse erikseen luetella itsehallintolainsäädännössä.

Lakiehdotuksessa käytetään lisäksi tekniikkaa, joka eroaa nykyisestä itsehallintolaista siten, että on lueteltu vain ne asiat, joissa ”eduskunnan lainsäädäntövalta kattaa Ahvenanmaan”. Siten laissa ei ole tarpeen mainita sellaista, mikä koskee ainoastaan valtakunnan olosuhteita, koska näitä asioita säännellään suoraan perustuslaissa ja muussa lainsäädännössä.

Lakeja, jotka käsittävät Ahvenanmaan valtiosäännön, ts. Ahvenanmaan itsehallintolakia ja Ahvenanmaan maanhankintalakia (3/1975), voidaan muuttaa ja ne voidaan kumota ja niistä voidaan poiketa ainoastaan perustuslain säätämisjärjestyksessä ja maakuntapäivien määräenemmistön päätöksellä siten kuin näissä laissa säädetään.

Niihin perustuslain säännöksiin, joita Ahvenanmaalla sovelletaan, kuuluvat demokratia- ja oikeusvaltioperiaatteita koskevat säännökset siten kuin ne käyvät ilmi perustuslain 2 §:stä, sekä perustuslain 10 luvun mukaiset laillisuusvalvontaa koskevat säännökset. Siten perustuslain etusijaa koskevaa 106 §:n säännöstä sovelletaan myös maakuntapäivien säätämien lakien osalta ja 107 §:n säännös, joka kieltää perustuslain tai muun lain kanssa ristiriidassa olevien asetusten tai muiden lakia alemmanasteisten säädösten soveltamisen, koskee myös Ahvenanmaan viranomaisia. Perustuslain 107 §:ssä tarkoitetaan siten myös, että asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännöstä, joka on ristiriidassa maakuntapäivälain kanssa, ei saa soveltaa.

Myös perustuslain 2 luku perusoikeuksista sellaisina kuin ne käyvät Suomen perustuslaista ilmi, kattavat Ahvenanmaan, kuitenkin sillä rajoituksella, että muutos tai poikkeus, josta aiheutuisi muutos tai poikkeus Ahvenanmaan itsehallintolaista tai muusta maakuntapäivien hyväksynnällä säädetystä laista, ei tule voimaan Ahvenanmaalla ilman maakuntapäivien suostumusta. Siten esim. ei olisi mahdollista muuttaa perustuslain 17 §:ää tavalla, joka olisi ristiriidassa Ahvenanmaan kielellistä asemaa koskevan itsehallintolainsäädännön säännösten kanssa.

Itsehallintolainsäädäntöön sisältyy eräitä säännöksiä, joista seuraa poikkeuksia perustuslaista tai muusta valtakunnan laista tai täsmennyksiä niihin. Esimerkkeinä voidaan mainita kieltä, kotiseutuoikeutta, maanhankintaa ja elinkeino-oikeutta koskevat säännökset sekä tämän pykälän 8 kohdan säännökset väestön siirtämisestä poikkeusoloissa.

Perustuslakiin sisältyy useita säännöksiä, joiden mukaan tarkempia säännöksiä perusoikeuksien täytäntöönpanosta säädetään lailla. Sikäli kuin lainsäädäntövalta kuuluu maakuntapäiville, tällaiset tarkemmat säännökset säädetään maakuntapäivien säätämällä lailla siten kuin 2 §:n perusteluista käy ilmi. Selvyyden vuoksi 2 §:n 2 momenttiin ehdotetaan tätä koskevaa nimenomaista säännöstä.

*Kohta 2.* *Kansalaisuus*. Kansalaisuutta koskeviin säännöksiin sisältyvät säännökset edellytyksistä Suomen kansalaisuuden saamiselle ja Suomen kansalaisuuden menettämiselle

*Kohta 3. Ulkomaalaislainsäädäntö*. Ulkomaalaislainsäädäntö sisältää määräykset mm. maahantulo-oikeudesta, työluvasta, oleskeluluvasta ja turvapaikasta.

*Kohta 4. Passi ja passiin rinnastettava henkilöllisyystodistus sekä henkilötunnuksen myöntäminen*. Ahvenanmaalla annettavaan passiin on merkittävä myös sana ”Åland”, jos passin haltijalla on kotiseutuoikeus. Tämä käy ilmi 48 §:n 2 kohdasta. Lisäksi ydinalueeksi luetaan henkilötunnus, joka on väestörekisteröinnin perusteena.

*Kohta 5. Suhteet ulkovaltioihin, ottaen huomioon tämän lain säännökset kansainvälisistä velvoitteista ja Ahvenanmaan osallistumisesta EU-asioiden valmisteluun ja täytäntöönpanoon.* Säännös vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 27 §:n 4 momenttia. Eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat siten Suomen viralliset suhteet muihin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin, ellei Ahvenanmaalle ole erikseen annettu toimivaltaa.

Tärkeimpänä eduskunnan toimivallan rajoituksena on, että Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita koskevat tai itsehallintolaista poikkeamista edellyttävät sopimusmääräykset eivät tule voimaan Ahvenanmaalla, ellei maakuntapäivät anna suostumustaan sopimuksen voimaansaattamissäädökselle. Ahvenanmaan itsehallintolakiehdotuksen 10 luvussa on tätä koskevat säännökset. Ehdotetussa itsehallintolaissa Ahvenanmaan asemaa kansainvälisten velvoitteiden neuvotteluissa vahvistetaan.

Toinen tärkeä rajoitus on Ahvenanmaan toimivalta Euroopan unionia koskevissa kysymyksissä. Itsehallintolakiehdotuksen 11 luvussa on tätä koskevat säännökset. Niissä säädellään, miten Ahvenanmaa osallistuu päätöksentekoon EU-asioissa ja unionin oikeuden täytäntöönpanoon Ahvenanmaalla.

Erillisillä järjestelyillä Ahvenanmaalle voidaan myös antaa toimivalta kansainvälisissä yhteistyöelimissä. Siten Ahvenanmaalla on paikka esim. Pohjoismaiden neuvostossa.

*Kohta 6. Ulkomaankauppa*. Ehdotuksen mukaan ulkomaankauppa kuuluu myös jatkossa eduskunnan lainsäädäntövaltaan. Tämä kattaa myös tulleja ja tullilaitosta koskevan lainsäädännön. Vaikka nämä asiat kuuluvat pitkälti EU:n toimivaltaan, ne on mainittava itsehallintolaissa, koska tällä on merkitystä EU:n päätöksenteon ja EU-oikeuden täytäntöönpanon kannalta.

Muita kuin kauppapoliittisia, esim. teknisistä turvallisuusvaatimuksista tai kulttuuri- tai ympäristösyistä johtuvia, rajoituksia koskeva toimivalta arvioidaan sen oikeudenalan perusteella, johon toimenpide asiasisällöltään lähinnä liittyy.

*Kohta 7. Tuomioistuinlaitos ja oikeudenkäyttö Ahvenanmaan itsehallintolain 6 luvun perusteella*. Tuomioistuinlaitos ja lainkäyttö kuuluvat eduskunnan toimivaltaan, kuten aikaisemminkin. Ehdotuksessa uudeksi itsehallintolaiksi on 6 luvussa säännöksiä, jotka koskevat käräjäoikeutta ja Ahvenanmaan hallintotuomioistuinta ja sitä, kuinka hallintopäätöksistä valitetaan. Itsehallintolain 40 §:n 2 momentissa ehdotetaan, että maakuntapäivillä tulee olla rajoitettu toimivalta säätää tietyissä tapauksissa hallintoasioiden valituskelpoisuutta koskevia lakeja.

Itsehallintolain 41 §:ään ehdotetaan uutta säännöstä siitä, että Ahvenanmaan hallintotuomioistuimeen liittyvää menettelyä koskevia erityisiä säännöksiä on voitava säätää maakuntapäivien säätämällä lailla, kun tämä on tarpeen sen perusteella, että Ahvenanmaan lainsäädäntö eroaa valtakunnan lainsäädännöstä.

*Kohta 8. Rikosoikeus, kuitenkin niin, että maakuntapäivillä on toimivalta kun kysymys on teon rangaistavaksi säätämisestä ja rangaistusasteikosta maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvassa asiassa.* Tämä kohta vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 27 §:n 22 kohtaa ja 18 §:n 25 kohtaa.

Rikosoikeuden oikeudenalaan luetaan rangaistusmuodot sekä rikoslain yleinen osa, kuten rikosoikeudellisen vastuun yleiset edellytykset, vastuuvapausperusteet, yritys ja osallisuus ym. Rikosoikeuteen kuuluu myös erilaisten tekojen kriminalisointi eli rikosten tunnusmerkistö ja rikosnimikkeet. Rikosoikeuteen luetaan myös aikaisempaan tapaan armahtaminen.

Rikosoikeuteen ei lueta sellaisia kurinpidollisia rangaistusmuotoja, jotka eivät rikoslain mukaan ole rangaistuksia. Esim. koululaitoksen kurinpitorangaistukset kuuluvat opetuslaitosta koskevaan lainsäädäntöön ja kuuluvat siten maakuntapäivien toimivaltaan.

Maakuntapäivien toimivalta rajoittuu teon rangaistavaksi säätämiseen, eli tekojen kriminalisointi maakuntapäivien toimivaltaan kuuluvilla oikeudenaloilla ja rangaistuksen määrän säätäminen tällaisille teoille. Siten maakuntapäivät voi esim. säätää liikenteeseen muita promillerajoja kuin mitä maan muissa osissa sovelletaan. Maakuntapäivät voi myös jättää kriminalisoimatta tekoja, jotka valtakunnan lainsäädännön mukaan ovat rangaistavia.

*Kohta 9. Esitutkinta ja pakkokeinot*. Esitutkinnalla tarkoitetaan rikoksen selvittämistä. Tätä koskeva olennainen lainsäädäntö kuuluu nykyiseen tapaan eduskunnan toimivaltaan. Koska Ahvenanmaalla on oma poliisilaitos, Ahvenanmaan poliisi on tehnyt esitutkintaa erityisen sopimusasetuksen mukaan. Tarkoituksena on säilyttää tämä järjestelmä.

Pakkokeinojen oikeudenalaan kuuluvat mm. kiinniotto ja vangitseminen, matkustuskielto, vakuustakavarikko, takavarikko, etsintä, kuten kotietsintä, henkilöntarkastus ja henkilönkatsastus, sekä telekuuntelu, televalvonta, kuuntelu, peiteoperaatiot ym.

Eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat myös oikeuslääketieteelliset ruumiinavaukset ja tutkimukset.

Vuoden 1991 itsehallintolain 18 §:n 26 kohdan mukaan maakuntapäivillä on lainsäädäntövalta uhkasakon asettamista ja tuomitsemista sekä muiden pakkokeinojen käyttöä koskevissa asioissa, kun on kysymys maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta. Lakiehdotuksesta ei tältä osin seuraa mitään muutosta nykytilanteeseen nähden, mikä käy 99 §:n siirtymäsäännöksestä ilmi.

*Kohta 10. Hallinnollinen vapaudenriisto ja puuttuminen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen.* Säännöksissä hallinnollisella puuttumisella henkilökohtaiseen vapauteen tarkoitetaan erilaisia potilaan tahdon vastaisia hoitomuotoja sekä lasten hallinnollista huostaanottoa. Hallinnollisella vapaudenriistolla ei tarkoiteta sellaisia lyhytkestoisia kurinpitorangaistuksia, joita voidaan soveltaa esim. koululainsäädännön nojalla ja jotka siltä osin kuuluvat maakuntapäivien toimivaltaan.

*Kohta 11. Tuomioiden ja rangaistusten täytäntöönpano sekä rikoksesta luovuttaminen*. Tuomioiden ja rangaistusten täytäntöönpanoa koskeva lainsäädäntövalta kuuluu jatkossakin eduskunnalle. Tämä koskee sekä yksityisoikeudellisia tuomioita että rikosasioita ja hallintotuomioistuinten ja muiden lainkäyttöelinten päätöksiä. Rikoksentekijän luovuttaminen kuuluu eduskunnan toimivaltaan, kuten aikaisemminkin.

*Kohta 12. Poliisitoiminta valtion turvallisuuden varmistamiseksi sekä puolustustila ja valmius poikkeusolojen varalta*. Poliisitoiminnalla valtion turvallisuuden varmistamiseksi tarkoitetaan suojelupoliisin toimintaa ja terrorismin vastaista toimintaa. Muu yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskeva poliisitoiminta, kuuluu maakuntapäivien toimivaltaan, kuten nykyisin.

Puolustustilalla tarkoitetaan tilaa, joka voidaan ottaa käyttöön Suomeen kohdistuvan sodan tai sellaisten vastaavien sisäisten levottomuuksien aikana, joihin liittyy väkivaltaa ja jotka vaarantavat yleisen järjestyksen ja turvallisuuden säilyttämisen ja joiden tarkoituksena on perustuslaillisen valtiomuodon kumoaminen tai muuttaminen. Toimenpiteet, joihin valtio voi ryhtyä puolustustilan aikana, kuuluvat jatkossakin eduskunnan toimivaltaan.

Myös valmius poikkeusolojen varalta kuuluu jatkossakin eduskunnan toimivaltaan. Tämä koskee kuitenkin ainoastaan poikkeuslainsäädäntöä, joka poikkeuksellisten olosuhteiden perusteella edellyttää puuttumista kansalaisten yleisiin oikeuksiin tai elinkeinoelämän laajaa sääntelyä. Säännös ei koske esim. elinkeinoelämän sääntelyä tuotantohäiriöiden yhteydessä normaaleissa olosuhteissa.

*Kohta 13. Väestönsuojelu puolustustilassa tai poikkeusoloissa ja näihin valmistauduttaessa, kuitenkin niin, että päätös Ahvenanmaalla asuvien henkilöiden siirtämisestä ulkopuoliselle paikkakunnalle voidaan tehdä vain Ahvenanmaan hallituksen suostumuksella.* Tämä kohta vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 27 §:n 28 momenttia. Väestönsuojaan liittyvät toimivallan alat, kuten palo- ja pelastustoimi ja terveyden- ja sairaanhoito ym., kuuluvat ehdotuksen mukaan – voimassa olevan lainsäädännön tavoin – maakunnalle. Jotta väestönsuojelu olisi tehokasta ja toimivaa, tarvitaan yhteistyötä valtakunnan viranomaisten ja Ahvenanmaan viranomaisten kesken. Tätä on jatkossakin säänneltävä sopimusasetuksella.

Lakiehdotuksen 30 §:n 4 kohdan mukaisesti muu kuin puolustustilasta tai poikkeusoloista johtuva väestönsuojelu tulee voida siirtää Ahvenanmaalle yksinkertaisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

*Kohta 14. Maanpuolustus, ottaen huomioon, mitä 19 §:ssä säädetään asevelvollisuudesta*. Maan puolustus kuuluu eduskunnan toimivaltaan, mikä vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 27 §:n 34 kohtaa. Ehdotetun itsehallintolain 19 §:ään liittyvän sisällön vuoksi kuitenkin ehdotetaan asevelvollisuutta koskevien säännösten muuttamista. Ahvenanmaan demilitarisoidun ja neutralisoidun statuksen seurauksena Ahvenanmaalla on tätä koskevien sopimusten mukaan puolustuksellinen erityisasema. Säännökset rajoitetusta sotilaallisesta läsnäolosta Ahvenanmaalla sisältyvät sopimuksiin eivätkä itsehallintolakiin.

*Kohta 15. Maan rajojen ja ilmatilan valvonta*. Tämä kohta vastaa lähinnä vuoden 1991 itsehallintolain 27 §:n 34 momenttia. Meripelastuksen katsotaan sisältyvän tähän, mutta ehdotuksen mukaan sitä säännellään tämän lakiehdotuksen 28 §:n 5 kohdassa ja 30 §:n 16 kohdassa.

*Kohta 16. Sotilaskäyttöön tarkoitetut aseet, ampumatarvikkeet ja räjähdysaineet*. Tämä kohta vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 27 §:n 35 momenttia. Eduskunnan toimivalta koskee asiaa ainoastaan valtion turvallisuutta koskevilta osin. Lukuun ottamatta lakiehdotuksen 30 §:n 22 kohtaa metsästykseen ja urheiluun tarkoitetuista ampuma-aseista ja ampumatarvikkeista kyse on muuten palo- ja pelastuslaitoksesta, yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta sekä elinkeinoelämästä, mitkä asiat kuuluvat maakuntapäiville.

*Kohta 17. Setelinanto ja valuutta*. Säännös vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 27 §:n 37 kohtaa. Vaikka setelinanto ja valuutta kuuluvat nykyisin EU:n toimivaltaan, asian jättämisellä itsehallintolakiin on merkitystä. Sillä on nimittäin merkitystä EU:n päätöksentekoon ja EU-oikeuden täytäntöönpanoon.

*Kohta 18. Ydinvoima, kuitenkin niin, että ydinvoimalaitoksen rakentamiseen, hallintaan ja käyttöön sekä tähän liittyvään materiaalin käsittelyyn ja säilytykseen Ahvenanmaalla on saatava Ahvenanmaan hallituksen suostumus.* Tämä kohta vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 27 §:n 18 momenttia.

*Kohta 19. Muut tämän pykälän perusteiden ja 28 §:n perusteiden mukaan eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluviksi katsottavat asiat.* Oikeudenaloja, joita ei nimenomaisesti mainita tässä pykälässä, arvioidaan toimivallan kannalta pykälässä kokonaisuutena esitettyjen perusteiden nojalla. Kun muodostuu uusi oikeudenala ja on selvää, että oikeudenala kuuluu eduskunnan toimivaltaan, pykälän perusteella tulee arvioida, kuuluuko uusi oikeudenala ydinalaan vai alaan, joka voidaan siirtää maakuntapäiville.

Jos on epäselvää, kuuluuko oikeudenala eduskunnalle vai maakuntapäiville, asiaa arvioidaan tämän pykälän sekä 28 ja 30 §:n perusteiden nojalla.

Pykälän *2 momentissa* ehdotetaan selventävässä tarkoituksessa säädettäväksi, että eduskunnan lainsäädäntövalta kattaa myös ne oikeudenalat jotka mainitaan 28 ja 30 §:ssä ja joita maakuntapäivät ei vielä ole siirtänyt itselleen taikka joita ei ole tälle siirretty.

Pykälän *3 momentin* säännös vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 28 §:n 1 momenttia.

**27 §**. *Maakuntapäivien lainsäädäntövalta*. Vuoden 1991 itsehallintolaissa on luettelo ”maakunnan lainsäädäntövaltaan” kuuluvista asioista (18 §) sekä luettelo ”valtakunnan lainsäädäntövaltaan” kuuluvista asioista (27 §). Lisäksi on ”lainsäädäntövallan siirtoa maakunnalle” (29 §) koskeva pykälä, jossa luetellaan oikeudenalat, jotka voidaan kokonaan tai osittain siirtää maakunnalle yksinkertaisessa lainsäätämisjärjestyksessä ja maakuntapäivien suostumuksella.

Tässä ehdotuksessa tekniikka on erilainen. Sen mukaan maakuntapäivillä on lainsäädäntövalta kaikissa niissä asioissa, jotka eivät tämän lain mukaan kuulu eduskunnalle. Lakiehdotukseen sisältyy yhtäältä säännöksiä, joiden perusteella Ahvenanmaan on tietyin ehdoin mahdollista päättää toimivallan siirtämisestä itselleen, ja toisaalta säännöksiä toimivallasta, joka voidaan siirtää yksinkertaisessa järjestyksessä ja maakuntapäivien suostumuksella säädetyn lain nojalla.

Pykälän 1 momenttiin sisältyy se perusperiaate, että Ahvenanmaan maakuntapäivillä on lainsäädäntövalta kaikissa niissä asioissa, jotka eivät nimenomaisesti kuulu eduskunnalle. Ne asiat, joissa eduskunnan lainsäädäntövalta koskee Ahvenanmaata, on siten lueteltu, mutta muut asiat kuuluvat maakuntapäiville.

Eduskunnan Ahvenanmaata koskevaan lainsäädäntövaltaan kuuluvat asiat on lueteltu pykälissä 26, 28 ja 30 siten, että 26 § sisältää ns. ydinalat eli lainsäädäntövalta, joka voidaan siirtää ainoastaan perustuslain säätämisjärjestyksessä ja maakuntapäivien määräenemmistön päätöksellä, 28 § sisältää asiat, jotka maakuntapäivät voivat päätöksellään siirtää itselleen, ja 30 § sisältää yksinkertaisessa lainsäädäntöjärjestyksessä siirrettävissä olevaa toimivaltaa koskevat säännökset.

Perusoikeuksia koskeva perustuslain 2 luku sisältää useita säännöksiä asioista, joista säädetään tarkemmin lailla. Niissä tapauksissa, joissa lainsäädäntövalta jollakin osa-alueella kuuluu maakuntapäiville, eduskunta ei voi säätää Ahvenanmaata koskevia tarkempia säännöksiä, vaan näistä säätää maakuntapäivät. Tämä todetaan ehdotuksen 2 momentissa. Tästä ei ole säännöstä vuoden 1991 itsehallintolaissa, mutta se vastaa vallitsevaa lainsäädäntökäytäntöä.

Kun maakuntapäivät säätää lakeja, joilla pannaan täytäntöön tai täsmennetään perusoikeuksia, maakuntapäivät ei saa rajoittaa niitä eikä tehdä niihin poikkeuksia. Tämä ylittäisi toimivallan. Maakuntapäivien on noudatettava eduskunnan perustuslakivaliokunnan laatimia perusoikeuksien sisällön tulkintaa koskevia linjauksia. Samassa yhteydessä on kuitenkin myös otettava huomioon, että niin todelliset olosuhteet kuin lainsäädännön sisältö ja systematiikkakin voivat Ahvenanmaalla olla poikkeavat. Siksi perustuslakivaliokunnan kantaa ei välttämättä voida yksittäistapauksessa soveltaa suoraan sellaisenaan vaan sitä on sovellettava paikallisten olosuhteiden ja paikallisen lainsäädännön mukaan.

Maakuntapäivien lakien yhdenmukaisuutta perustuslain kanssa valvotaan lainsäädäntövalvonnan yhteydessä Ahvenanmaan itsehallintolain 32 ja 33 §:n mukaisesti, ja yksittäistapauksessa se voidaan tutkia perustuslain 106 §:n mukaisesti.

Itsehallintolainsäädännössä on itsehallinnon alkamisesta asti ollut kieltä, kiinteän omaisuuden omistus- ja hallintaoikeutta sekä elinkeinojen harjoittamisoikeutta koskevia, perusoikeuksista poikkeavia säännöksiä. Näitä säännöksiä voidaan muuttaa ja niistä voidaan poiketa ainoastaan itsehallintolain muuttamista koskevassa järjestyksessä.

Myös esim. perustuslain 121 §:n mukaisen kunnallisen itsehallinnon osalta on ajateltavissa, että oikeuden sisällön, eli kunnallisen itsehallinnon laajuuden, arviointi on Ahvenanmaalla tehtävä toisin, koska hallintorakenne on muodostettu niin, että eräistä tehtävistä, jotka valtakunnallisesti kuuluvat kunnille, huolehtivat Ahvenanmaan maakunnan hallitus ja sen alaiset viranomaiset.

Pykälän 3 momentti koskee mahdollisuutta sisällyttää maakuntapäivien säätämään lakiin säännöksiä, jotka vastaavat luonteeltaan valtakunnan lainsäädäntöä ja jotka ovat asiallisesti eduskunnan säätämän lain vastaavien säännösten mukaisia. Säännös vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 19 §:n 3 momenttia. Tätä mahdollisuutta säätää ns. ”sekaluonteisia” maakuntapäivien lakeja tulee voida soveltaa tarvittaessa yhtenäisen ja selkeän maakuntapäivien lainsäädännön aikaan saamiseksi. Eduskunnan ja maakuntapäivien keskinäiseen toimivallan jakoon tämä ei sinänsä vaikuta.

Valtakunnan lainsäädäntöä luonteeltaan vastaavan, maakuntapäivien säätämään lakiin sisältyvän säännöksen on asiallisesti oltava eduskunnan säätämän lain säännöksen mukainen. Jos maakuntapäivien säätämän lain säännös poikkeaa eduskunnan säätämästä laista, maakuntapäivät on ylittänyt lainsäädäntövaltansa. Poikkeava sanamuoto, joka ei tuota poikkeavaa asiasisältöä, ei kuitenkaan ole toimivallan ylitys.

Valtakunnan lainsäädäntöä luonteeltaan vastaavan säännöksen sisällyttäminen maakuntapäivien säätämään lakiin edellyttää, että maakunnan hallituksen on seurattava huolellisesti valtakunnan lainsäädännön mahdollisia muutoksia niin, ettei lainsäädäntöön jää vanhentuneita säännöksiä. Jos suurin osa maakuntapäivien säätämästä laista muodostuu blankettisäännöksistä, lakiteknisesti parempi ratkaisu voi olla, että maakuntapäivät säätää ns. blankettilain ja sisällyttää ainoastaan sellaisia soveltamista koskevia säännöksiä, jotka johtuvat paikallisista olosuhteista.

37 §:n 2 momentissa on vastaava oikeus sisällyttää maakunnan asetuksiin valtakunnan säännöksiä.

**28 §**. *Eduskunnalle kuuluva ja maakuntapäivien päätöksellä siirrettävä lainsäädäntövalta*. Pykälä sisältää säännökset ehdotetusta uudesta menettelystä, jolla maakuntapäivät voi yksipuolisesti siirtää eräät lainsäädäntövallanalat itselleen. Pykälään sisältyy luettelo lainsäädäntövallanaloista, jotka maakuntapäivät voi siirtää itselleen.

Ennen siirron toteutumista valtioneuvoston ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen on sovittava siirron taloudellisista ja hallinnollisista seurauksista. Tähän sisältyy sopimus siitä, miten kustannukset jakautuvat ja mitkä viranomaiset hoitavat hallintotehtävät. Pääperiaatteena on, että Ahvenanmaan hallitus ottaa itselleen kustannusvastuun ja hallinnon lainsäädäntövallan siirtämisen yhteydessä, mutta sopimusasetuksella voidaan myös sopia, että valtion viranomaiset hoitavat kaikki tehtävät tai osan niistä myös siirron jälkeen.

Maakuntapäivien toimivallan siirtämistä koskeva päätös tehdään maakunnan laissa säädetyssä järjestyksessä.

Sopimusasetuksella voidaan, samoin kuin vuoden 1991 itsehallintolain mukaan, sopia hallintotehtävien hoitamisesta aiheutuvien kustannusten jakamisesta. Tällöin valtion viranomainen hoitaa Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluvia tehtäviä ja Ahvenanmaan hallitus maksaa korvauksen, joka kattaa tästä aiheutuvat kustannukset.

Jos kyse on toimivallan siirrosta, josta aiheutuu suuria pysyviä kustannuksia, taloudellista selvitystä voidaan kustannusvastuuta koskevan sopimuksen mukaan tarkistaa 62 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Lakiehdotuksen 29 §:ssä on säännös menettelystä tilanteessa, jossa taloudellisista ja hallinnollisista seurauksista ei päästä sopimukseen.

Jos vain osia oikeudenalasta siirretään, siirto tapahtuu muuttamalla tätä lakia 30 §:ssä tarkoitetulla tavalla eli muuttamalla tätä lakia eduskunnan päätöksellä, joka tehdään yksinkertaisessa lainsäätämisjärjestyksessä ja maakuntapäivien suostumuksella. Tällaisessa tilanteessa tätä lakia on nimittäin muutettava, mikä edellyttää yhtäpitäviä päätöksiä maakuntapäiviltä ja eduskunnalta.

Valitulla järjestelmällä varmistetaan, että tämän pykälän 1 momentissa esitetyn luettelon sisältö on aina ajantasainen.

Tässä pykälässä luetellut oikeudenalat ovat luonteeltaan sellaisia, että niillä on katsottu olevan suuri paikallinen merkitys ja ettei niillä ole katsottu olevan yleisempää valtakunnallista merkitystä, joka olisi paikallista merkitystä painavampi. Lisäksi tämän pykälän luetteloon on lisätty eräitä oikeudenaloja sen perusteella, että on ollut tarve pystyä varmistamaan ruotsiksi annettava paikallinen palvelu. Joissakin tapauksissa on lisäksi kyse aloista, jotka paikalliset viranomaiset tai itsehallintoviranomaiset jo hoitavat paikallisesti esimerkiksi sopimusasetuksen nojalla, tai aloista, jotka kuuluvat yhteen muiden Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluvien alojen kanssa.

*Kohta 1. Työehtosopimukset ja työsopimukset sekä muu työntekijöiden oikeuksia ja palkkaussuhteiden ehtoja koskeva lainsäädäntö.* Työehtosopimuksella tarkoitetaan tässä kohdassa yksityisoikeudellisessa työsuhteessa olevien työntekijöiden työehtosopimuksia. Tällaisia on sekä yksityisellä sektorilla että viranomaisilla. Oikeus säätää lailla maakunnan ja kuntien toimihenkilöiden työehtosopimuksista (virkaehtosopimukset) kuuluu jo nyt maakuntapäivien toimivaltaan (18 §:n 2 ja 4 kohdat).

Oikeus säätää lailla yksityisessä palvelussuhteessa olevien työntekijöiden työehtosopimuksista on erotettu siitä työoikeuden osasta, joka nykyisen lain mukaan kuuluu kategoriaan muu työoikeus.

Työehtosopimukset ovat pohjimmiltaan kahden tai useamman työmarkkinaosapuolen välisiä sopimuksia. Tunnusomaista työehtosopimuksille – ja sopimusoikeuden normaalista käytännöstä poikkeavaa – on, että ne tietyin osin sitovat myös muita kuin suoraan sopimuksen tehneitä osapuolia. Vaikka varsinainen sopimussäännös on työehtosopimuksessa, sitovuus seuraa työehtosopimuslainsäädännöstä. Oikeus säätää työehtosopimuksia koskevia lakeja sisältää oikeuden päättää sopimusten sitovuudesta, oikeus määritellä sopimusosapuolet sekä oikeus päättää, mistä asioista voidaan sopia työehtosopimuksissa.

Oikeuteen säätää työehtosopimuksia koskevia lakeja sisältyy myös oikeus sallia asioita, joita säännellään muussa eduskunnan tai maakuntapäivien säätämässä lainsäädännössä, sovittaviksi työehtosopimuksissa. Tällöin edellytyksenä kuitenkin on, että lainsäädäntö, joka voi olla joko eduskunnan tai maakuntapäivien laki, sallii laista poikkeamisen työehtosopimuksilla.

Esimerkkejä lainsäädännöstä, joka osittain sääntelee samoja asioita kuin työehtosopimus, ovat työaikaa koskeva lainsäädäntö, lomia koskeva lainsäädäntö ja työsopimuksia koskeva lainsäädäntö, ja muutkin asetukset sisältävät työntekijöiden oikeuksia ja työsuhteen ehtoja koskevia säännöksiä.

Jos sama lainsäätäjä on laatinut työehtosopimuksia koskevan lainsäädännön ja työsuhteen ehtoja koskevan lainsäädännön, saavutetaan se etu, että sopimusten määräysten ja lainsäädännön säännösten väliset ristiriidat ovat välttämättä vähäisempiä. Siksi oikeus säätää työehtosopimuksia koskevia lakeja on kohdassa yhdistetty oikeuteen säätää muuten työsopimuksia ja työsuhteen ehtoja koskevia lakeja.

Työoikeudellisen lainsäädännön osissa on erilaiset säännöstöt maissa työskenteleville ja merityöntekijöille. Kohdassa luetellut oikeudenalat koskevat kaikkia yksityisoikeudellisia työsuhteita. Sillä ei siis ole merkitystä, onko kyse maissa työskenteleviä työntekijöitä vai merityöntekijöitä koskevista säännöksistä.

Kun maakuntapäivät on siirtänyt itselleen tässä kohdassa luetellun oikeudenalan, yksityisen sektorin toimivaltatilanne muistuttaa jo nyt maakunnan ja kuntien toimihenkilöiden kohdalla vallitsevaa toimivaltatilannetta.

*Kohta 2. Yhteistoiminta yrityksissä*. Yhteistoimintaa yrityksissä koskeva oikeudenala otettiin käyttöön voimassa olevalla lailla, ja se on yksi oikeudenaloista, joka nykyisen lain 29 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan on yksinkertaistetun siirtomenettelyn kohteena. Käsitteellä yhteistoiminta yrityksissä tarkoitetaan sellaista lainsäädäntöä, joka antaa työntekijöille oikeuden saada tietoa ja mahdollisuuden osallistua päätöksentekoon yrityksessä sekä rakenteet tämän yhteistoiminnan toteuttamiseen.

*Kohta 3. Kuntien muiden työntekijöiden kuin rehtorien, opettajien ja tuntiopettajien ja kunnallishallinnon luottamushenkilöiden työeläkesuoja*. Maakunnan toimivaltaan kuuluu nykyisen lain 18 § 2a kohdan mukaan maakunnan työntekijöiden ja luottamushenkilöiden sekä kunnallisten peruskoulujen rehtorien ja opetushenkilökunnan eläkesuojaa koskevien lakien säätäminen. Tässä kohdassa ehdotetaan, että maakuntapäivät voisi siirtää itselleen toimivallan säätää kuntien muiden työntekijöiden ja kuntien luottamushenkilöiden eläkesuojaa koskevia lakeja.

Kohdan mukainen toimivalta koskee sekä kuntien toimihenkilöitä että yksityisoikeudellisessa työsuhteessa olevia. Tähän sisältää paitsi oikeus päättää paitsi voimassa olevista eläke-etuuksista myös niiden rahoittamisesta.

Kuntien omistamien yhtiöiden työntekijöiden työeläkesuoja ei kuulu tähän kohtaan vaan tämän pykälän 5 kohtaan.

*Kohta 4. Muiden kuin 3 kohdassa mainittujen henkilöiden työeläketurva*. Kohdassa tarkoitetaan muita kuin itsehallintoviranomaisten ja kuntien työntekijöitä tai luottamushenkilöitä. Kyse on siis yksityisen elinkeinoelämän työntekijöistä riippumatta siitä, tehdäänkö työ maissa vai merillä, sekä yrittäjistä. Valtion työntekijöiden ja valtion työntekijöihin verrattavien – Ahvenanmaalla valtion työntekijöihin voidaan verrata käytännössä Kelan työntekijöitä – ei katsota kuuluvan tämän kohdan piiriin. Myöskään evankelis-luterilaisen kirkon henkilöstö ei kuulu tämän kohdan piiriin. Tätä koskevia säännöksiä ei ole katsottu tarpeelliseksi sisällyttää, koska tämä seuraa muista säännöksistä.

*Kohta 5. Huviveneiden ja kalastusalusten meripelastus kauppamerenkulun väylien ulkopuolella*. Meripelastuksen käsite on oikeudenalana uusi. Ahvenanmaan valtuuskunta on katsonut toimivallan kuuluvan tällä alalla eduskunnalle. Arvio tehtiin vuoden 2001 meripelastuslain laatimisen yhteydessä. Toimivaltaan laatia meripelastusta koskevia lakeja sisältyy paitsi varsinaisen pelastustoiminnan organisoiminen myös maa-alueilla tapahtuvaan pelastustoimintaan sovellettavien perusteiden kaltaisten perusteiden mukaisesti muiden velvoittaminen osallistumaan yksittäiseen pelastustehtävään henkilö- ja aineellisin resurssein.

Meripelastusta koskeva toimivalta ehdotetaan jaettavaksi tämän kohdan ja 30 §:n 16 kohdan kesken. Nykyinen jakoperuste on nykyinen eduskunnan ja maakuntapäivien välinen jako erilaisia meriliikennelajeja ja vastuuta erityyppisistä väylistä koskevassa asiassa. Tähän kohtaan on siten liitetty liikenne huviveneillä ja kalastusaluksilla kauppamerenkäynnin väylien ulkopuolella. Huviveneet ja kalastusalukset liittyvät alaan, joka kuuluu nykyisen lain 18 §:n 16 ja 21 kohdan mukaan maakuntapäivien toimivaltaan. Kauppamerenkäynnin väylät kuuluvat toisaalta eduskunnan toimivaltaan sekä nykyisen lain että lakiehdotuksen 30 §:n 15 kohdan mukaan.

Tämän pykälän 2 momentin mukaisesti käytävissä neuvotteluissa, kun Ahvenanmaa siirtää itselleen toimivallan, edellytyksenä on, että muodostetaan perusteet meripelastuksen eri osien esimiesten väliselle yhteistyölle. Nämä asiat voidaan ratkaista myös sopimusasetuksella.

*6 kohta. Väestökirjanpito, kuitenkin niin, että sen tulee perustua henkilötunnuksiin.* Tämä kohta koskee oikeutta säätää väestökirjanpitoa koskevia lakeja. Oikeuteen kuitenkin ehdotetaan olennaista rajoitusta. Rajoitus muodostuu varsinaisesti kahdesta osasta, osittain siitä, että yksityishenkilöiden yksilöiminen antamalla heille henkilötunnus ei kuulu tämän piiriin, ja osittain siitä, että tietylle henkilölle annettua henkilötunnusta tulee käyttää väestökirjanpidossa.

Rajoitukset kuuluvat samaan yhteyteen sen kanssa, että väestökirjanpitoon merkittyjen tietojen on oltava sekä Ahvenanmaan että valtion viranomaisten käytettävissä. Tämä on voimassa myös sen jälkeen, kun maakuntapäivät on siirtänyt itselleen oikeudenalaa koskevan toimivallan esim. eduskunnan ja presidentin vaalien yhteydessä. Ehdotetuilla rajoituksilla on varmistettava, että vältetään rekisterin ylläpitäjän ja sen käyttäjän tarpeeton lisätyö.

Oikeus säätää henkilötunnuksen myöntämisestä kuuluu niin sanottuun ydinalueeseen (26 §:n 1 momentin 4 kohta).

*Kohta 7. Suku- ja etunimet*. Suku- ja etunimiä koskeva oikeudenala kuuluu kokonaisuuteen, joka voimassa olevassa laissa sisältyy 27 §:n 6 kohtaan. Kohdan muut osat – holhous ja kuolleeksi julistaminen – on lakiehdotuksessa sisällytetty 30 §:n 6 kohtaan.

Oikeuteen säätää suku- ja etunimiä koskevia lakeja sisältyy, samoin kuin nykyisen lain mukaan, oikeus määrätä, ovatko nämä nimet pakollisia, sekä oikeus määrätä nimisuojasta ja nimenvaihdoksesta ja nimenantoperusteista muuten, ja tässä voidaan asettaa vaatimuksia sille, mitä nimiä voidaan hyväksyä. Tämän kohdan mukaiseen toimivaltaan sisältyy myös oikeus määrätä, missä laajuudessa hyväksytään erikseen nimiä, jotka liittyvät muiden lainkäyttöalueiden viranomaisten tekemiin päätöksiin, vai tulevatko nämä suoraan sovellettaviksi.

*Kohta 8. Yhdistykset.* Nykyisessä laissa on 27 §:n 8 kohdassa säädettyä alaa koskeva toimivalta on jaettu niin, että oikeus säätää yhdistyksiä koskevia lakeja on jaettu omaksi kohdakseen, kun se on aikaisemmin ollut samassa kohdassa yhtiöitä, muita yksityisoikeudellisia yhteisöjä ja säätiöitä koskevien asioiden kanssa. Yhdistyksille on yhteistä se, että niiden tarkoituksena on muu kuin liiketoiminnan harjoittaminen, ja siten ne eroavat muista nykyisen lain 27 §:n 8 kohdassa mainituista yhteisöoikeudellisista rakenteista.

Yhdistyksiä koskevaan lainsäädäntövaltaan kuuluu mm. vaatimusten asettaminen sille, mitä tarkoitusta varten niitä saa perustaa, ja minkä edellytysten on täytyttävä, jotta niitä voidaan pitää itsenäisinä oikeushenkilöinä. Tämän kohdan mukaiseen toimivaltaan kuuluu myös oikeus säätää lakeja, jotka koskevat sitä, miten yhdistyksiä ja säätiöitä tulee hallita, mm. kirjanpidon ja tilintarkastuksen osalta, sekä rekisteröimistä ja valvontaa.

*Kohta 9. Säätiöt*. Nykyisessä laissa on 27 §:n 8 kohdassa säädettyä alaa koskeva toimivalta on jaettu niin, että oikeus säätää säätiöitä koskevia lakeja on jaettu omaksi kohdakseen, kun se on aikaisemmin ollut samassa kohdassa yhtiöitä, muita yksityisoikeudellisia yhteisöjä ja yhdistyksiä koskevien asioiden kanssa. Säätiöille on yhteistä se, että niiden tarkoituksena on muu kuin liiketoiminnan harjoittaminen, ja siten ne eroavat muista nykyisen lain 27 §:n 8 kohdassa mainituista yhteisöoikeudellisista rakenteista.

Säätiöitä koskevaan lainsäädäntövaltaan kuuluu mm. vaatimusten asettaminen sille, mitä tarkoitusta varten niitä saa perustaa, ja minkä edellytysten on täytyttävä, jotta niitä voidaan pitää itsenäisinä oikeushenkilöinä. Tämän kohdan mukaiseen toimivaltaan kuuluu myös oikeus säätää lakeja, jotka koskevat sitä, miten yhdistyksiä ja säätiöitä tulee hallita, mm. kirjanpidon ja tilintarkastuksen osalta, sekä rekisteröimistä ja valvontaa.

*Kohta 10. Kaupparekisteri*. Kaupparekisteriä koskeva lainsäädäntövalta tarkoittaa, samoin kuin voimassa olevan lain 29 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan, sekä sellaisia elinkeinoja, joita koskevien lakien lainsäädäntövalta on eduskunnalla, että sellaisia, joita koskevien lakien lainsäädäntövalta on maakuntapäivillä. Kaupparekisterin käsite on ymmärrettävä laajasti, ja tällöin siihen tulee sisältyä myös yrityskiinnitysjärjestelmä ja muiden elinkeinonharjoittajista pidettävien rekisterien ylläpito. Yksittäinen elinkeinonharjoittajista pidettävä rekisteri voi kuitenkin liittyä lain muuhun kohtaan ja kuulua joko eduskunnan tai maakuntapäivien toimivaltaan rekisterin tarkoituksen mukaan.

*Kohta 11. Kuluttajansuoja; lainsäädäntövallan siirtymiseen asti Ahvenanmaan hallituksen asettama erityinen lautakunta huolehtii kuluttajariitalautakunnalle valtakunnan lainsäädäntöön kuuluvista tehtävistä ja ahvenanmaalaiset viranomaiset huolehtivat kuluttajaneuvonnasta annetun lainsäädännön mukaan maistraatille kuuluvista tehtävistä Ahvenanmaan hallituksen ja valtioneuvoston välisen sopimuksen mukaisesti*. Kuluttajansuoja on oikeudenala, jonka nykyisen lain 30 §:n 10 ja 11 kohdan mukaan hoitavat ahvenanmaalaiset viranomaiset, vaikka se saman lain 27 §:n 10 kohdan mukaan kuuluu eduskunnan lainsäädäntövallan piiriin.

Kuluttajansuojalla tarkoitetaan tavaroiden ja palvelujen kauppaan liittyvää menettelyä, jossa ostaja on luonnollinen henkilö ja myyjä on elinkeinonharjoittaja. Oikeudenalaan sisältyy myös viranomaisvastuu, joka perustuu itsehallintolaista yleisesti johtuviin periaatteisiin. Se, mitkä vaatimukset tavaran tai palvelun on täytettävä, kuuluu kuitenkin pääasiassa sitä elinkeinotoimintaa koskevan lainsäädännön piiriin, jossa tavaraa tai tuotetta myydään. Siten esimerkiksi kuluttajaturvallisuutta koskeva lainsäädäntö ei kuulu kuluttajansuojaa koskevan toimivallan piirin.

Kuluttajansuoja koskee sekä eduskunnan toimivallan piiriin kuuluvia että maakuntapäivien toimivallan piiriin kuuluvia elinkeinoja.

Kohtaan on lakiteknisistä syistä sisällytetty nykyinen säännös, jonka mukaan hallintoa hoitavat maakunnan viranomaiset toimivallan siirtämisen toteutumiseen asti. Kun kohta kumotaan toimivallan siirtämisen yhteydessä 28 §:n 3 momentin säännösten edellyttämällä tavalla, kumotaan siten myös se osa, jonka mukaan hallintoa hoitavat maakunnan viranomaiset.

*Kohta 12. Mittayksiköt, mittalaitteet ja mittamenetelmät*. Tämän kohdan säännösten perusteena on nykyinen 27 §:n 19 kohta, jossa mainitaan mittayksiköt, mittalaitteet ja mittamenetelmät sekä standardisointi. Vuoden 1951 itsehallintolaissa käytettiin käsitteitä pituus, tilavuus ja paino, ja käytäntö kehittyi niin, että myös mittamenetelmien katsottiin sisältyvän tähän. Puutavaran mittausta koskeva eduskunnan lainsäädäntö on siten katsottu soveltuvaksi myös Ahvenanmaalle, mutta hallintoa on hoidettu paikallisten sopimusasetusten mukaisesti.

Ilmausta standardisointi ei enää sisällytetä luetteloon. Standardisoinnin käsitettä ei ole enää missään muussakaan kohdassa, eikä se muodosta enää omaa oikeudenalaansa. Toimivalta päättää siitä, mitä standardeja tietyn tuotteen, rakenteen tai toiminnan tulee täyttää, on siten jatkossa osa tuotetta, rakennetta tai toimintaa koskevaa lainsäädäntövaltaa. Täytettäviä standardeja koskeva vaatimus riippuu siten jatkossa vaatimuksen esittämisyhteydestä. Kun kyse on tuotteesta, rakenteesta tai toiminnasta, joka kuuluu eduskunnan toimivaltaan, esim. ampuma-aseista, eduskunta päättää, mitä standardeja on täytettävä, mutta kun kyse on maakuntapäivien toimivaltaan kuuluvista tuotteista, rakenteista ja toiminnasta, esim. rakennuksista, maakuntapäivät päättää, tuleeko rakennuksen täyttää standardeja ja mitä standardeja.

Tässä tehtävä muutos suhteessa nykyiseen lakiin on nähtävä täysin luonnollisena, sillä yksittäistapauksessa tiettyyn täytettävään standardiin viittaamisen sijaan lakiin voidaan sisällyttää nimenomaisia säännöksiä, joissa esitetään vastaavat vaatimukset ja ehdot.

Standardeja eivät laadi viranomaiset vaan varsinaisen viranomaisrakenteen ulkopuolella toimivat järjestöt. Tietyt standardisoimiselimet ovat kuitenkin virallisesti tunnustettuja, ja esimerkkeinä voidaan mainita kansainvälisellä tasolla kansainvälinen standardisoimisjärjestö ISO, EU-tasolla eurooppalainen standardisoimiskomitea CEN ja kansallisella tasolla Suomen Standardisoimisliitto SFS. Sellaista yleistä vaatimusta ei ole, että standardia olisi noudatettava vain sen vuoksi, että se on laadittu, vaan norminantaja ja yksittäinen yritys tekevät niin halutessaan tapauskohtaisesti. Normaalisti standardi on vain keino osoittaa yhdenmukaisuus vaatimusten kanssa, ja tällöin nämä vaatimukset voidaan täyttää muullakin tavalla.

Korkein oikeus on vuonna 1996 antamassaan lausunnossa (OH 96/54) katsonut, että standardisoinnin käsite sisältyy myös CE-merkintään eli merkintään, joka tehdään osoittamaan yhdenmukaisuutta unionin lainsäädännön kanssa. Kun standardisointi ei enää ole oma oikeudenalansa, myös CE-merkinnästä tulee eduskunnan ja maakuntapäivien kesken jaettu oikeudenala.

Samalla kun standardisointi lakkaa omana oikeudenalanaan ja siirtyy muiden joko eduskunnalle tai maakuntapäiville kuuluvien oikeudenalojen piiriin, maakuntapäivien toimivaltaan kuuluviin oikeudenaloihin tulee toimivallan muutos jo lain astuessa voimaan.

*Kohta 13. Teletoimintalupa; lainsäädäntövallan siirtymiseen asti yleisen teletoimintalupa voidaan myöntää Ahvenanmaalla vain Ahvenanmaan hallituksen suostumuksella*. Nykyisen lain 27 §:n 40 kohdan mukaan telelaitos kuuluu eduskunnan toimivaltaan, ja lupamenettelyyn on sellainen rajoitus, että lupa harjoittaa teletoimintaa Ahvenanmaalla voidaan myöntää ainoastaan Ahvenanmaan maakunnan hallituksen suostumuksella. Kohdassa ehdotetaan nyt, että maakuntapäiville siirretään toimivalta säätää teletoiminnan lupia koskevia lakeja. Tässä kohdassa tarkoitetun toimivallan tarkoituksena on päättää, mitkä vaatimukset ja ehdot muuten koskevat teletoiminnan eri tyyppejä. Oikeudenalaa koskevaan toimivaltaan liittyy myös vastuu siitä, että kansalaisille tarjotaan modernissa yhteiskunnassa tarvittavia telepalveluja kohtuullisella hinnalla.

Siihen asti, kunnes maakuntapäivät on siirtänyt oikeudenalan itselleen, voimassa on nykyinen säännös, jonka mukaan lupa voidaan myöntää ainoastaan maakunnan hallituksen suostumuksella.

Telelaitosta koskeva toimivalta voidaan muuten siirtää maakuntapäiville ainoastaan eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävillä päätöksillä. Tästä on säännökset 30 §:n 12 kohdassa.

*Kohta 14. Verkkotunnukset*. Verkkotunnus on uusi oikeudenala, jonka nykyisessä laissa on katsottu kuuluvan teletoiminnan oikeudenalaan ja jonka nyt ehdotetaan muodostavan uuden oikeudenalan. Verkkotunnus on lyhyt versio tietokoneen yksilöllisestä koodista, IP-osoitteesta, jota tarvitaan tietokoneiden keskinäisessä tietoliikenteessä.

Tehtävistä, joita on hoidettava, jotta verkkotunnusten avulla käytettävä tietoliikenne toimisi, huolehtivat suurimmalta osalta muut kuin viranomaiset, ja niitä hoidetaan Suomen kansainvälisen lainsäädännön ulkopuolella. Ylätason verkkotunnuksia fi ja ax eli Suomen ja Ahvenanmaan standardin ISO 3166 mukaisia maakoodeja hallinnoivat kuitenkin edelleen osittain viranomaiset, ja ne kuuluvat tietyssä määrin Viestintäviraston valvonnan piiriin tietoyhteiskuntakaaren mukaisesti. Maakunnan hallitus hoitaa sopimusasetuksella tehtäviä, jotka muuten kuuluisivat Viestintävirastolle, siltä osin kuin ne koskevat ylätason tunnusta ax.

*Kohta 15. Jalometallien valmistus ja leimaus sekä jalometallia sisältävien esineiden kauppa.* Kohdan säännökset vastaavat nykyisen lain 27 §:n 20 kohtaa, eikä tarkoituksena ole muuttaa sen sisältöä. Oikeudenala koskee lainsäädäntöä, jolla ylläpidetään jalometallituotteita koskevia laatuvaatimuksia, erityisesti jalometallien pitoisuuksien ja niiden merkintöjen osalta.

*Kohta 16. Kiinteistönmuodostus ja kiinteistöjen rekisteröinti sekä niihin liittyvät tehtävät*. Säännökset vastaavat nykyisen lain 27 §:n 16 kohtaa, ja ne kattavat suuren osan kiinteistöoikeudeksi kutsuttavasta oikeudenalasta. Tämän kohdan soveltamisalan ulkopuolelle jää kiinteistöjen hankintaa koskeva lainsäädäntö eli asiat, joita säännellään maakaaren I osassa. Tämäntyyppisten säännösten katsotaan kuuluvan 30 §:n 11 kohdan piiriin, koska ne eivät ole luonteeltaan sellaisia, että niiden toimivallan siirtämisen jälkeen olisi katsottava liittyvän suoraan kiinteistönmuodostukseen, kiinteistöjen rekisteröintiin ja niihin liittyviin tehtäviin.

Tähän oikeudenalaan kuuluu lakien säätäminen siitä, mitä pidetään kiinteistönä ja miten uusia sellaisia voidaan muodostaa ja miten kiinteistöt voivat rasitteilla palvella toisiaan. Kiinteistöjen rekisteröintiin kuuluvat kiinteistöjen rekisteröimisen ja rekisterin systematisoimisen lisäksi niiden käyttöoikeuteen mahdollisesti sisältyvien rasitusten rekisteröiminen ja kirjausten tekemisen eli lainhuudatus- ja kiinnitysmenettelyn ja muiden kirjausten edellytykset ja niiden oikeusvaikutukset.

Tästä oikeudenalasta vastuussa oleva taho vastaa myös karttamateriaalin laatimisesta ja saataville saattamisesta.

*Kohta 17. Apteekkilaitos*. Tässä kohdassa apteekkilaitos on erotettu nykyisen lain (27 §:n 30 kohta) mukaisesta asiayhteydestä omaksi kohdakseen. Apteekkilaitoksen käsitteellä tarkoitetaan tällaisen toiminnan elinkeino-oikeudellista sääntelyä. Tähän sisältyy toimivalta päättää, tuleeko elinkeinon sääntelyä jossakin suhteessa purkaa vai tuleeko sen olla samalla tavalla säännösteltyä kuin aiemminkin. Samaten tähän kohtaan kuuluu toimivalta asettaa toimintaa ja toiminnan harjoittajia koskevia vaatimuksia. Lääkkeitä koskeva lainsäädäntövalta ei kuulu tämän kohdan vaan 30 §:n 19 kohdan piiriin.

*Kohta 18. Mineraalilöydöt ja kaivostoiminta*. Nykyisen itsehallintolain laatimisen yhteydessä kaivoksia koskeva lainsäädäntövalta jaettiin eduskunnan ja maakuntapäivien kesken. Se osa, jolla katsottiin olevan vahvoja yhteyksiä elinkeinoelämän sääntelyyn tai ympäristösuojeluun, osoitettiin silloin maakuntapäiville (18 §:n 19 kohta). Kaivosoikeuden maakuntapäivien toimivallan piiriin osoitettua osaa nimitettiin ”oikeudeksi etsiä, vallata ja hyödyntää mineraalilöytöjä” tuolloisessa kaivoslainsäädännössä käytetyn terminologian perusteella. Muu osa jäi eduskunnalle, ja se liitetään nyt tähän kohtaan.

Tässä kohdassa tarkoitettuun alaan katsottiin toimivallan jakamisen yhteydessä kuuluvan varsinkin kaivostoimintaan liittyvät turvallisuusasiat, jotka kattavat sekä itse kaivoksen että toiminnan mahdollisen vaikutusalueen turvallisuuden. Sen ei kuitenkaan katsota koskevan ympäristöturvallisuutta, koska toimivallan jakamisen yhteydessä ympäristöä koskevan vastuun katsottiin sisältyvän nykyisin maakuntapäivien toimivaltaan kuuluvaan osaan.

*2 momentti*. 2 momentissa määritetään pykälälle kaksi oleellista perustetta. Ensimmäinen peruste on, että maakuntapäivät päättää itse, milloin 1 momenttiin luettava oikeudenala siirretään. Eduskunnan osallisuutta ei edellytetä. Toinen perusperiaate on, että valtioneuvoston ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen tulee käydä keskenään keskusteluja ja neuvotteluja siitä, mitkä ovat taloudelliset ja hallinnolliset seuraukset tietyn oikeudenalan toimivallan siirtämisestä. Lähtökohtana on, että asiasta tulee sopia valtioneuvoston ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kesken, ja tämä on pääsääntöisesti edellytys, jonka on täyttävä, jotta maakuntapäivillä olisi muodollinen oikeus päättää toimivallan siirtämisestä.

Vaikka lähtökohtana on, että taloudellisista ja hallinnollisista seurauksista tulee päästä sopimukseen, voi muodostua tilanne, jossa sopimukseen ei päästä. Tätä tilannetta ei käsitellä tässä pykälässä vaan 29 §:ssä, josta käy ilmi, miten seuraukset tällöin arvioidaan. 29 §:n mukainen seurausten arviointi korvaa tällöin valtioneuvoston ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kesken sovitun arvioinnin, joka muodostaa maakuntapäiville muodollisen perusteen oikeudenalan siirtämiselle.

*Pykälän 3 momenttiin* sisältyy säännös teknisestä menettelystä, jota on maakuntapäivien on noudatettava päättäessään jotakin 1 momentin mukaista oikeudenalaa koskevan toimivallan siirtämisestä. Vaikka laki on annettu eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävillä päätöksillä, maakuntapäivät tekee toimivallan siirtämisen seurauksena lakiin tehtävät muutokset yksin.

**29 §**. *Lainsäädäntövallan siirtämiseen liittyvä hallinnollisten ja taloudellisten vaikutusten arviointi*. Pykälän mukaan Ahvenanmaan valtuuskunnan tulee arvioida hallinnollisia ja taloudellisia seurauksia tilanteessa, jossa maakuntapäivät haluaa siirtää toimivallan itselleen 28 §:n nojalla mutta valtioneuvosto ja Ahvenanmaan maakunnan hallitus eivät pääse sopimukseen arvioinneista.

Lähtökohtana on, että elin, jolla on lainsäädäntövalta, huolehtii hallinnollisista tehtävistä ja vastaa niiden kustannuksista. Jos maakuntapäivät haluaa siirtää lainsäädäntövallan itselleen, valtion viranomaisia ei voida velvoittaa hoitamaan hallinnollisia tehtäviä ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen on tällöin otettava ne hoitaakseen, ellei muuta sopimusta synny.

Hallinnollisten ja taloudellisten vaikutusten arviointiin voi joissakin tapauksissa sisältyä useita elementtejä, ja se voi olla monimutkainen. Ahvenanmaan valtuuskunnalla on arvioinnin tekemiseksi tarvittava asiantuntemus, ja välimieselimenä se soveltuu tehtävään. Valtuuskunta tarvitsee kuitenkin tätä varten tietopohjaa, ja siksi ehdotetaan nimenomaista säännöstä Ahvenanmaan hallituksen ja asianosaisten ministeriöiden velvollisuudesta toimittaa arviointia varten tarvittavia tietoja.

Jos lainsäädäntövallan siirrolla on merkittäviä seurauksia valtion budjettiin, valtioneuvoston tulee pykälän 2 momentin mukaan antaa eduskunnalle selvitys suunnitellusta siirrosta. Menettelyä koskevat säännökset on annettu perustuslain 44 §:ssä. Selvityksen jälkeen eduskunta ei voi äänestää hallituksen luottamuksesta, mutta eduskunnalla on mahdollisuus esittää näkemyksensä asiasta.

**30 §**. *Eduskunnalle kuuluvan lainsäädäntövallan siirtäminen Ahvenanmaalle tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.*

*Kohta 1. Työsuojelu ja työriitojen sovittelu*. Kohtaan sisältyy se osa työoikeudesta, joka voidaan siirtää maakuntapäivien toimivaltaan eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävillä päätöksillä.

Rajanveto sen välillä, mitä pidetään työsuojeluna ja mitä pidetään työoikeuden muina osina, ei ole kaikilta osin täysin selvää ja yksinkertaista. Työsuojeluun tulee lukeutua paitsi työturvallisuus myös fyysinen ja psyykkinen työympäristö, joko yleisesti tai tietyn työntekijäluokan osalta. Nuoria työntekijöitä koskeva erityislainsäädäntö on lainsäädäntöä, jonka tulee suurimmaksi osaksi katsoa kuuluvan työsuojelu-käsitteen piiriin. Sama pätee työterveyshuoltoon. Se, mikä koskee enemmän työntekijöiden taloudellisia ehtoja, kuuluu sitä vastoin pikemminkin 28 §:n 1 kohdassa mainittuihin oikeudenaloihin. Jos yksittäistapauksessa ilmenee epäselvyyttä, apua voidaan hakea pitkän ajan kuluessa kehittyneestä käytännöstä, joka koskee rajanvetoa sen välillä, mitä pidetään työsuojeluna ja mitä pidetään lainsäädäntönä maakunnan ja kuntien virkamiehistä sekä näiden virkamiesten virkaehtosopimuksista.

Työriitojen sovittelua voidaan nykypäivän lainsäädännön perusteella pitää tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisena pakollisen oikeudenhoidon muotona, jonka avulla pyritään ratkaisemaan riitoja, jotka voivat muuten johtaa työnseisaukseen tai muihin työtaistelutoimiin. Sovittelutoiminnalla on yhteyttä työehtosopimuksiin ja siten oikeuteen säätää lailla työehtosopimuksista. Se, että sopimuksilla ja sovittelulla voi tulevaisuudessa olla eri lainsäätäjä, ei kuitenkaan ole mitään uutta, vaan periaate on sama kuin mitä nykyään noudatetaan maakunnan ja kuntien virkamiesten osalta.

Työtuomioistuin on osa tuomioistuinlaitosta, ja tuomioistuinta ja sen toimintaa koskevat säännökset kuuluvat 26 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan eduskunnan toimivaltaan. Toimivallan siirto tältä osin edellyttää, että päätös tehdään eduskunnassa perustuslainsäätämisjärjestyksessä.

*Kohta 2. Sosiaalivakuutus.* Työeläkkeitä ja muuta sosiaalivakuutusta koskeva lainsäädäntövalta, josta säädetään nykyisen lain 29 §:n 3 kohdassa, on jaettu lakiehdotuksessa 28 §:ään, jossa säädetään työeläkkeitä koskevasta toimivallasta, ja tähän kohtaan, jossa säädetään sosiaalivakuutuksesta. Käsitteeseen sosiaalivakuutus katsotaan tässä yhteydessä sisältyvän ne etuudet, jotka siihen on vakiintuneen käytännön mukaan katsottu sisältyneen. Tämä koskee ennen kaikkea erityisin maksuin rahoitettavia etuuksia. Ehkä merkittävimpiä sosiaalivakuutukseen kuuluvia etuuksia ovat yleinen kansaneläke, yleinen sairausvakuutus sekä äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaakorvaukset.

Sosiaalivakuutusta koskeva oikeudenala voidaan siirtää ilman, että samalla siirretään oikeus periä veronluonteisia maksuja toiminnan rahoittamiseksi kokonaan tai osittain. Jos myös oikeus periä maksuja siirretään, on otettava huomioon, että nämä maksut kuuluvat tämän pykälän 3 kohdan mukaan eduskunnan toimivaltaan.

*Kohta 3. Verot ja veronluonteiset maksut, jotka eivät tämän lain säännösten nojalla kuulu maakuntapäivien toimivaltaan.* Tämän kohdan säännökset koskevat veroja ja maksuja, jotka kuuluvat nykyisen lain mukaan (27 § 36 kohta) eduskunnan toimivaltaan. Maakuntapäivien toimivaltaan kuuluvia veroja ovat nykyisen lain mukaan (18 § 5 kohta) kunnalle tuleva vero, maakunnalle tulosta perittävä lisävero ja tilapäinen ylimääräinen tulovero sekä elinkeino- ja huviverot. Maksut suorituksista maakuntapäiville kuuluvilla aloilla kuuluvat nykyisen lain saman kohdan mukaan maakuntapäivien toimivaltaan.

*Kohta 4. Muusta kuin puolustustilasta tai poikkeusoloista johtuva väestönsuojelu tai näihin valmistautuminen; kuitenkin niin, että päätös Ahvenanmaalla asuvien henkilöiden siirtämisestä Ahvenanmaan ulkopuolella sijaitsevalle paikkakunnalle voidaan tehdä vain Ahvenanmaan hallituksen suostumuksella.* Väestönsuojelua koskeva lainsäädäntövalta on jaettu kahteen kohtaan. Toimivalta puolustustilasta tai poikkeusoloista johtuvan väestönsuojelun osalta kuuluu 26 §:n mukaan eduskunnalle, mistä seuraa, että oikeus säännellä väestönsuojelua tällaisissa oloissa voidaan siirtää maakuntapäiville vain noudattamalla itsehallintolain muuttamisessa noudatettavaa monimutkaista menettelyä. Muilta osin väestönsuojelu voidaan siirtää maakuntapäiville eduskunnan yksinkertaisella äänten enemmistöllä tekemällä päätöksellä.

Väestönsuojelusta Ahvenanmaalla nykyään vastaavat viranomaiset ovat jossain määrin valtion viranomaisia mutta pääasiassa viranomaisia, joiden toiminta perustuu pohjimmiltaan maakuntapäivien lainsäädäntöön. Tämä koskee ennen kaikkea palo- ja pelastustoimen sekä terveydenhuollon viranomaisia. Väestönsuojelusta on lisäksi tulossa entistä tiiviimpi osa palo- ja pelastustointa. Tätä taustaa vasten on oltava mahdollista siirtää väestönsuojelua koskeva toimivalta siltä osin kuin on kyse paikallisen väestön suojelusta muissa oloissa kuin puolustustilassa tai poikkeusoloissa tai näihin valmistautuminen.

*Kohta 5. Yleiset ehdot ulkomaalaisten ja ulkomaisten yhteisöjen oikeudesta omistaa ja hallita kiinteää omaisuutta ja osakkeita sekä harjoittaa elinkeinoa*. Tämän kohdan oikeudenala vastaa nykyisen lain 27 §:n 9 kohtaa. Soveltamisala on sama, mutta sitä rajoittaa nykyään käytännössä EU:n jäsenyys. Samalla tavoin kuin nykyisen lain mukaan, Ahvenanmaan hallitus tutkii ulkomaalaisen tai ulkomaisen yhteisön hakemuksen, joka koskee kiinteistön omistamista tai hallintaa tai elinkeinon harjoittamista Ahvenanmaalla (lakiehdotuksen 48 §:n 4 kohta).

*Kohta 6. Avioliitto ja perhesuhteet, lapsen oikeudellinen asema, holhous, lapseksi ottaminen, perintö, kuolleeksi julistaminen*. Kohtaan sisältyy lainsäädäntövalta perhe- ja jäämistöoikeuden alalla. Vastaavat säännökset ovat nykyisen lain 27 §:n 6 ja 7 kohdassa, ja tämä oikeudenala edellytetään myös vastaisuudessa ymmärrettävän laajasti. Tähän alaan kuuluu siten esimerkiksi lapsen ja vanhempien välisen oikeussuhteen ratkaiseminen, kun lapsi on syntynyt hedelmöityshoidon tai sijaissynnytyksen avulla. Se, missä laajuudessa keinohedelmöitys ja siihen rinnastettavat toimenpiteet ovat sallittuja, ei sitä vastoin sisälly tähän kohtaan vaan tämän pykälän 18 kohtaan.

Tämän kohdan mukaiseen avioliittoa ja perhesuhteita koskevaan lainsäädäntöoikeuteen katsotaan sisältyvän myös oikeus säätää avoliiton ja muiden parisuhdemuotojen seurauksista.

*Kohta 7. Yhtiöt ja muut yksityisoikeudelliset yhteisöt.* Kun yhdistykset ja säätiöt kirjataan 28 §:n 1 momentissa (8 ja 9 kohta) oikeudenaloihin, jotka maakuntapäivät voi siirtää itselleen, tähän kohtaan jäi loput voimassa olevan lain 27 §:n 8 kohdassa kuvatusta yhteisöoikeudesta.

Yhtiöt ja muut yhteisöt perustetaan yleensä liiketoiminnan harjoittamista varten. Käsitettä kirjanpito ei mainita enää erikseen, mutta sen on katsottava kuuluvan tähän kohtaan siltä osin kuin on kyse yhtiöiden ja muiden yksityisoikeudellisten yhteisöjen kirjanpidosta. Muuntyyppisten yhteisöjen kirjanpitoa koskevan lainsäädäntöoikeuden on samalla tavoin katsottava sisältyvän yhteisöä koskevaan lainsäädäntöoikeuteen.

*Kohta 8. Pankki- ja luottolaitos sekä vakuutussopimukset*. Pankki- ja luottolaitos sekä vakuutussopimukset on nykyisessä laissa erotettu toisistaan niin, että pankki- ja luottolaitosta koskeva toimivalta luetaan aloihin, jotka voidaan jo nyt siirtää maakuntapäiville eduskunnan yksinkertaisella äänten enemmistöllä tekemällä päätöksellä. Nyt nämä alat yhdistetään jälleen, ja niiden siirtämisessä ehdotetaan noudatettavan samaa yhtenäistä menettelyä. Kohdan säännökset koskevat sekä lainsäädäntöä oikeudesta harjoittaa näitä elinkeinoja ja niiden valvonnasta että lainsäädäntöä oikeudesta asettaa erilaisia ehtoja toiminnalle. Tällaiset ehdot ovat välttämättömiä tarjottuja palveluja käyttävien suojaamiseksi, ottaen huomioon ehtojen suuri taloudellinen merkitys sekä yksilölle että yritykselle.

Lainanannosta ja lainanotosta sekä joukkovelkakirjojen liikkeeseenlaskusta koostuvan perinteisen pankkitoiminnan lisäksi tämän kohdan soveltamisalaan katsotaan kuuluvan myös luottokorttitoiminta, valuuttakauppa ja arvopaperikauppa sekä muiden sijoituspalvelujen tarjoaminen.

Kun pankki- ja luottolaitoksen piirissä tarjotaan yksittäisille asiakkaille palveluja, voi syntyä tilanteita, joissa menettelyn voidaan katsoa kuuluvan sekä tämän kohdan että kuluttajansuojaa koskevan 28 §:n 1 momentin 11 kohdan soveltamisalaan. Pankki- ja luottolaitoksen tai vakuutuslaitoksen piirissä asetettavien vaatimusten on tällaisissa tapauksissa yleensä katsottava kuuluvan tätä kohtaa koskevan oikeudenalan eikä kuluttajansuojaa koskevan oikeudenalan piiriin.

*Kohta 9. Tekijänoikeus, patentti, mallioikeus ja tavaramerkki*. Tämä kohta vastaa osaa nykyisen lain 27 §:n 10 kohdasta eli tekijänoikeuksia. Kuluttajansuojan ja kilpailuoikeuden, jotka tällä hetkellä kuuluvat 27 §:n 10 kohtaan, ehdotetaan sisältyvän muihin kohtiin. Oikeuteen säätää patenteista on, kuten nykyisenkin lain mukaan, katsottava kuuluvan oikeuden säätää varsinaisiin patentteihin verrattavissa olevista tekijänoikeuksista, esimerkiksi kasvilajeja ja eläinrotuja jalostaneen oikeuksista sekä piiri- ja hyödyllisyysmalleja luoneen oikeuksista.

*Kohta 10. Sopimaton menettely elinkeinotoiminnassa, kilpailun edistäminen.* Tähän kohtaan sisältyy kilpailuoikeus, joka vuoden 1991 laissa kuuluu 27 §:n 10 kohtaan yhdessä tekijänoikeuksien ja kuluttajansuojan kanssa. Tekijänoikeudet kuuluvat nyt tämän momentin 9 kohtaan, ja kuluttajansuoja sisältyy 28 §:ään, koska kuluttajansuoja on yksi niistä oikeudenaloista, jotka maakuntapäivien on tarkoitus voida siirtää itselleen.

Oikeus säätää julkisista hankinnoista ei kuulu tämän kohdan soveltamisalaan. Oikeuden säätää Ahvenanmaan hallituksen ja sen alaisten viranomaisten sekä Ahvenanmaan kunnallisviranomaisten tekemistä hankinnoista on jo nykyisen lain mukaan katsottu kuuluvan maakuntapäivien toimivaltaan, eikä tällä lakiehdotuksella ole tarkoitus saada aikaan muutoksia tässä suhteessa.

*Kohta 11. Muut kuin tässä laissa erikseen mainitut yksityisoikeudelliset kysymykset, jollei kysymys välittömästi liity sellaiseen oikeudenalaan, joka tämän lain mukaan kuuluu maakuntapäivien toimivaltaan.* Tämä kohta vastaa nykyisen lain 27 §:n 41 kohtaa, ja muotoilu on sama, lukuun ottamatta sitä terminologista eroa, että käytetään maakuntapäivien toimivaltaa maakunnan lainsäädäntövallan sijaan. Tämän kohdan oikeudenalaan on katsottu kuuluvan muun muassa vahingonkorvauksia koskevan lainsäädännön sekä kauppaedustajia ja kauppaoikeuden muita osia koskevan lainsäädännön, joka kuuluu yleiseen yksityisoikeuteen, esimerkiksi vekseli- ja sekkioikeuden.

Kun osa oikeudenalaa, joka kuuluu tämän kohdan soveltamisalaan, liittyy välittömästi maakuntapäivien toimivaltaan kuuluvaan oikeudenalaan, maakuntapäivien on, kuten nykyisenkin lain mukaan, voitava säätää lakeja itsenäisesti tällä alalla. Jos luonteeltaan yksityisoikeudellisten säännösten peruste maakuntapäivien laissa on osittain tämä kohta ja osittain säännös, jonka mukaan maakuntapäivien laki kuuluu pääasiassa maakuntapäivien toimivaltaan, tilanne on toinen kuin silloin, kun on kyseessä epäitsenäinen oikeus ottaa maakuntapäivien lailla käyttöön säännöksiä, jotka oikeastaan kuuluvat eduskunnan toimivaltaan (lakiehdotuksen 27 §:n 3 momentti).

*Kohta 12. Telelaitos, poikkeuksena teletoimintalupa ja verkkotunnukset*. Tämän kohdan soveltamisalaan kuuluu suurinta osaa telelaitoksesta eli niitä osia koskeva toimivalta, jotka eivät kuulu 28 §:n 1 momentin 13 ja 14 kohdan soveltamisalaan eivätkä kuluttajansuojan alaan ja kuuluvat siten 28 §:n 1 momentin 11 kohdan soveltamisalaan, ja kohta vastaa tältä osin nykyisen lain 27 §:n 41 kohdan säännöstä. Sillä ei ole merkitystä, onko kyse viestinnästä radioaaltojen vai maaverkon välityksellä.

*Kohta 13. Maatalous- ja kalastustuotteiden hinnoittelu sekä maataloustuotteiden vienninedistäminen.* Kohta on muuttumaton verrattuna nykyiseen lakiin (27 §:n 15 kohta). Maataloutta ja kalastuselinkeinoa koskeva lainsäädäntötoimivalta on tällä hetkellä jaettu eduskunnan ja maakuntapäivien välillä. Maakuntapäiville kuuluva osa on se, joka kuuluu käsitteen maatalous ja maatalouden ohjaaminen alle (17 §:n 15 kohta). Jaetun toimivallan pohjalta on kehitetty käytäntöjä siitä, mitkä tukimuodot kuuluvat Ahvenanmaan ja mitkä valtion toimivaltaan.

Nykyinen jaettu toimivalta luotiin, kun maatalouspolitiikka oli kansallinen asia. Suomen tultua osaksi Euroopan yhteismarkkinoita maatalouspolitiikka ei enää ole kansallinen kysymys vaan Suomea sitoo muiden EU:n jäsenvaltioiden tavoin unionin yhteinen maatalouspolitiikka.

Maatalouspolitiikan jako eduskunnan ja maakuntapäivien välillä ei ole ongelmaton, kun samaan aikaan maatalouspolitiikka ja sen kehittäminen eivät ole kansallisessa määräysvallassa. Käytännössä on sitä paitsi käynyt ilmi, että EU:n komissiolla on ollut näkemyksiä siitä, miten tukijärjestelmiä on hallinnoitava siten, että järjestelmiä voidaan pitää yhtenäisinä. Tätä taustaa vasten on tarkoituksenmukaista, että siihen saakka, kun ala on kokonaisuudessaan siirretty maakuntapäivien ja Ahvenanmaan hallituksen vastuulle, valtion ja maakunnan välillä tehdään tiivistä yhteistyötä sen osalta, miten EU:n maatalouspolitiikkaa toteutetaan Ahvenanmaalla. Hallintoa koskevassa luvussa (7 luku) on edellytetty, että alalla on oltava voimassa sopimusasetus.

Kalastusalalla olosuhteet ovat vastaavat, ja tälläkin alalla edellytetään sopimusasetusta.

*Kohta 14. Ilmailu*. Tämä kohta vastaa nykyisen lain 27 §:n 14 kohtaa, ja käsitteellä ilmailu katsotaan olevan sama sisältö kuin aiemmin eli käytännössä kaikki, mikä liittyy ilmaliikenteeseen, lukuun ottamatta elinkeino-oikeudellista näkökulmaa. Tätä kohtaa täydentävät 48 §:n säännökset päätöksenteosta tietyissä ilmaliikennettä koskevissa asioissa (10, 11 ja 12 kohta).

*Kohta 15. Kauppamerenkulku ja kauppamerenkulun väylät*. Tämä kohta vastaa nykyisen lain 27 §:n 13 kohtaa, ja myös sanamuoto on muuttumaton. Täydentäviä säännöksiä siitä, miten tietyntyyppiset asiat tällä alalla hoidetaan, on 48 §:n 7, 8 ja 9 kohdassa. Oikeus säätää paikallisen meriliikenteen väylistä on ennenkin kuulunut Ahvenanmaan toimivaltaan (18 §:n 21 kohta voimassa olevassa laissa).

*Kohta 16. Kauppamerenkulun meripelastus sekä huviveneiden ja kalastusalusten meripelastus kauppamerenkulun väylillä*. Tähän kohtaan on sisällytetty se osa meripelastusta, joka vaatii eniten resursseja. Käsitteiden osalta käytetään vakiintuneita termejä kauppamerenkulku ja kauppamerenkulun väylät, jotka sisältyvät tämän momentin 15 kohtaan.

Tämän kohdan soveltamisalaan kuulumattomaan osaan meripelastusta liittyvä toimivalta kuuluu 28 §:n 1 momentin 5 kohdan soveltamisalaan.

*Kohta 17. Alkoholilainsäädäntö, kuitenkin niin, että alkoholin anniskelu kuuluu maakuntapäivien toimivaltaan*. Tämän kohdan mukaiseen toimivaltaan kuuluu kaikki muu alkoholilainsäädäntö paitsi se, joka liittyy alkoholijuomien tarjoiluluvan edellytysten vahvistamiseen. Anniskelu kuuluu nykyisen lain 18 §:n 13 kohdan mukaan maakuntapäivien toimivaltaan.

Alkoholilainsäädännön tähän osaan kuuluu lainsäädäntö, joka koskee sitä, mitä alkoholituotteita saa valmistaa ja myydä eri tarkoituksiin, sekä alkoholituotteiden tukku- ja vähittäiskauppaa. Näin ollen siihen sisältyy muun muassa oikeus määrätä alkoholiyhtiön monopolista ja kaikesta alkoholipolitiikasta paitsi siitä, joka liittyy anniskeluun tai on osa sosiaalipolitiikkaa.

*Kohta 18. Terveyden- ja sairaanhoidon piirissä toimivien kelpoisuusvaatimukset, ihmisten tarttuvat taudit, kastrointi ja sterilointi, raskauden keskeyttäminen, keinohedelmöitys, oikeuslääketieteelliset tutkimukset*. Tämä kohta vastaa nykyisen lain 27 §:n 29 kohtaa ja osaa 27 §:n 30 kohdasta. Tämän kohdan säännökset muodostavat poikkeuksen pääsäännöstä, jonka mukaan terveyden- ja sairaanhoito kuuluvat maakuntapäivien toimivaltaan (voimassa olevan lain 18 §:n 12 kohta).

Oikeuden säätää terveyden- ja sairaanhoidon piirissä toimivien tietyistä kelpoisuusvaatimuksista on katsottu koskevan myös niitä, jotka toimivat eläinlääkintähuollon ja apteekkilaitoksen piirissä. Sellaisten lääkinnällisten toimenpiteiden luettelon, joita koskevat erityiset eettiset näkökohdat, ei ole tarkoitus olla tyhjentävä, vaikka se muodostaa poikkeuksen pääsäännöstä, jonka mukaan maakuntapäivillä on toimivalta terveyden- ja sairaanhoidon alalla, vaan tätä kohtaa sovelletaan myös muihin lääkinnällisiin toimenpiteisiin, joiden kohdalla on pohdittava vastaavia eettisiä näkökohtia. On huomioitava, että apteekkitoiminnan elinkeino-oikeudellista sääntelyä ehdotetaan lakiehdotuksen 28 §:n 17 kohdan mukaan maakuntapäivien voitavan siirtää itselleen, mutta kelpoisuutena toimia esim. farmaseuttina säilyisi ehdotetun 18 kohdan alaisuudessa.

*Kohta 19. Lääkkeet ja lääkkeenomaiset tuotteet, huumaavat aineet sekä myrkkyjen valmistaminen ja niiden käyttötarkoituksen vahvistaminen*. Tämä kohta vastaa nykyisen lain 27 §:n 30 kohtaa. Sisältö on myös sama sitä lukuun ottamatta, että oikeuden säätää terveyden- ja sairaanhoidon piirissä toimivien kelpoisuusvaatimuksista ehdotetaan nyt sisältyvän toiseen kohtaan, tämän momentin 18 kohtaan. Kuten nykyisenkin lain mukaan, Ahvenanmaan hallitus hoitaa Ahvenanmaalla ne hallintotehtävät, jotka myrkkyjä koskevan lainsäädännön mukaan kuuluvat valtion viranomaisten hoidettaviksi (48 §:n 5 kohta).

*Kohta 20. Eläinten ja eläintuotteiden maahantuonnin kieltäminen, kotieläinten tarttuvien tautien torjunta ja kasvintuhoojien maahan kulkeutumisen estäminen.* Tämä kohta vastaa 27 §:n 31–33 kohtaa, ja kohta muodostaa poikkeuksen maakuntapäivien toimivalta-alasta maa- ja metsätalous, terveyden- ja sairaanhoito sekä eläinsuojelu ja eläinlääkintähuolto (voimassa olevan lain 18 §:n 12, 15 ja 17 kohta). Myös sanamuoto on sama, lukuun ottamatta sitä, että kasvintuhoojat on korvattu haitallisilla eliöillä, ja tarkoitus on, että oikeudenalalla on sama sisältö kuin ennenkin. Oikeuden säätää villieläinten taudeista katsottiin ennen kuuluvan maakuntapäivien toimivaltaan.

*Kohta 21. Kirkkolaki ja muu uskonnollisia yhdyskuntia koskeva lainsäädäntö*. Tämän kohdan säännökset vastaavat nykyisen lain 27 §:n 25 kohtaa. Tässä ei kuitenkaan mainita, kuten nykyisessä laissa, toimivaltaa säätää oikeudesta päästä julkiseen virkaan riippumatta uskontunnustuksesta.

Uskonnonvapaus on yksi perustuslakiin sisältyvistä perusoikeuksista (11 §), ja niihin kuuluu myös oikeus siihen, ettei ilman hyväksyttävää perustetta tule asetetuksi eri asemaan uskonnon tai vakaumuksen perusteella (6 §). Perusoikeudet kuuluvat tässä lakiehdotuksessa 26 §:ään. Lainsäädäntö, joka koskee sellaisen vaatimuksen asettamista, että hakijan on tunnustettava tiettyä uskoa, on mahdollinen vain, jos se on yhdenmukaista perusoikeuksien kanssa. Jos tällaisille vaatimuksille halutaan antaa suurempi laajuus kuin mitä perustuslaissa sallitaan, tämän on tapahduttava siinä järjestyksessä, joka koskee perustuslain muuttamista. Jos toimivalta alalla siirretään eduskunnalta maakuntapäiville, on tämän vastaavasti tapahduttava siinä järjestyksessä, joka koskee itsehallintolain muuttamista.

*Kohta 22. Metsästykseen tai urheiluun tarkoitetut ampuma-aseet ja ampumatarvikkeet.* Tämän kohdan säännökset vastaavat osittain vuoden 1991 lain 27 §:n 27 kohtaa. Oikeus säätää ampuma-aseista ja ampumatarvikkeista muihin tarkoituksiin kuuluu niihin oikeudenaloihin, jotka voidaan siirtää vasta eduskunnan tehtyä päätöksensä perustuslain mukaisessa järjestyksessä.

Siihen saakka, kun tämän kohdan mukaiset lainsäädäntöoikeudet on siirretty maakuntapäiville, sovelletaan tähänastisia periaatteita. Tämä tarkoittaa, että eduskunnan lainsäädäntöä alalla sovelletaan samanaikaisesti kun maakuntapäivät voivat metsästyslainsäädännössä asettaa vaatimuksia siitä, minkä tyyppisiä eduskunnan lainsäädännössä sallittuja aseita saa käyttää eri riistalajien metsästyksessä.

*Kohta 23. Tilastot valtion tarvetta varten*. Toimivalta säätää lakeja tilastoista on jaettu eduskunnan ja maakuntapäivien välillä samoin perustein kuin nykyisessä laissa, jossa eduskunnalle kuuluvasta lainsäädäntötoimivallasta säädetään 27 §:n 38 kohdassa ja maakuntapäiville kuuluvasta 18 §:n 24 kohdassa. Lakiehdotuksen 46 §:ään on sisällytetty säännöksiä valtion ja Ahvenanmaan tilastoviranomaisten yhteistyön perusteista tilastotyössä.

*Kohta 24. Geenitekniikka*. Käsite geenitekniikka on oikeudenalana uusi. Korkein oikeus on kuitenkin vuonna 1996 antamassaan lausunnossa (OH 96/38), joka koski geenitekniikkalain hyväksymistä koskenutta maakuntapäivien päätöstä, arvioinut geenitekniikan kuuluvan nykyisen lain mukaan eduskunnan toimivaltaan. Geenitekniikalla tarkoitetaan tässä kohdassa sellaisen tekniikan käyttämistä ja kehittämistä, jota voidaan käyttää muuntogeenisen organismin (GMO) keinotekoiseen tuottamiseen. Toimivalta tässä kohdassa koskee itse tekniikkaa sekä sitä ja tuotetta koskevia vaatimuksia. Tämän kohdan säännöksellä tarkoitetaan näin ollen kaikenlaisten organismien muuntamista.

Kun muuntogeenisiä tuotteita on saatettu markkinoille ja asetettu saataville, saatetaan tarvita lisävarotoimenpiteitä, vaikka geeniteknisessä työssä olisi otettu huomioon varovaisuusperiaate. Riskinä saattaa olla, että GMO-organismit leviävät tavalla, joka ei ole toivottavaa. Erityisesti kasviaineiston kohdalla riskinä saattaa olla ei-toivottu leviäminen luonnollisella tavalla. Tällaisen ei-toivotun leviämisen estämiseksi, EU-lainsäädännössä vahvistetuissa puitteissa, säädetyn lainsäädännön ei kuitenkaan pidä katsoa kuuluvan geenitekniikka-käsitteen vaan itsehallintojärjestelmän muiden oikeudenalojen piiriin. Oikeudenala tai oikeudenalat, johon tai joihin tällainen säännöstö kuuluu, voi/voivat tällöin kuulua joko eduskunnan tai maakuntapäivien toimivaltaan. Tämän vahvisti Korkein oikeus vuonna 2012 muuntogeenisten kasvien tuotantoa koskeneesta maakuntapäivien päätöksestä antamassaan lausunnossa (OH 2012/111).

Vaikka geenitekniikasta tässä kohtaa tulisi erillinen oikeudenala, tarkoitus ei ole muuttaa eduskunnan ja maakuntapäivien toimivallan välistä nykyistä rajanvetoa, jonka Korkein oikeus vahvisti edellä mainituissa lausunnoissa.

*Kohta 25. Muut tämän pykälän ja 28 §:n perusteiden mukaan, ja ottamalla huomioon maakuntapäivien toimivalta tämän lain voimaantullessa ja toimivalta, jonka maakuntapäivät on siirtänyt itselleen tai joka on siirretty maakuntapäiville, eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluviksi katsottavat asiat*. Kun uusia oikeudenaloja syntyy, ne kuuluvat joko eduskunnan tai maakuntapäivien toimivalta-alaan. Uuden alan arviointia toimivallan kannalta koskeva perusperiaate vuoden 1991 laissa on se, että se liitetään siihen alaan, johon sillä on vahvimmat yhteydet. Kumpikaan luetteloista nykyisen lain maakuntapäivien toimivaltaa koskevassa 18 §:ssä tai eduskunnan toimivaltaa koskevassa 27 §:ssä ei paina arvioinnissa toista enempää. Sen sijaan nykyisen lain 29 §:n luetteloon ei sisälly mitään vastaavaa säännöstä oikeudenaloista, joita koskee yksinkertaisempi siirtomenettely.

Koska uusi laki ei perustu luetteloihin lainsäädäntöaloista samalla tavalla kuin vuoden 1991 laki, arviointia koskevat säännökset on laadittava hieman eri tavalla. Arvioita on voitava tehdä ja niiden on voitava johtaa järjestelmällisesti hyväksyttäviin tuloksiin sekä heti lain voimaantulon jälkeen että myös myöhemmin, kun maakuntapäivät on siirtänyt toimivaltaa itselleen tai maakuntapäiville on siirretty toimivaltaa. Sen paremmin maakuntapäiville voimaantulohetkellä kuuluvat oikeudenalat kuin ne oikeudenalatkaan, jotka voidaan siirtää maakuntapäiville 28 §:n mukaisesti, eivät enää ole itsehallintolain eläviä osia samalla tavalla kuin luettelot muuten.

Lain 26 §:n 1 momentin 19 kohdassa on säännös, jossa kuvaillaan, milloin uuden oikeudenalan on katsottava kuuluvan eduskunnan toimivaltaan sen seurauksena, millaiset yhteydet oikeudenalalla on momentissa lueteltuihin oikeudenaloihin. Siinä todetaan myös, että arvioinnissa on otettava huomioon 28 §:n perusteet. Tähän kohtaan on otettu mukaan nämä perusteet. Perusteet perustuvat siihen, että niiden alojen, jotka voidaan siirtää maakuntapäiville, on katsottava olevan suhteellisen tyhjentävästi kuvailtuja ja että maakuntapäivien tämän pykälän mukaista toimivaltaa ei pidä laajentaa tulkitsemalla. Tämä kuuluu yhteen sen kanssa, että siihen saakka, kun ala on siirretty maakuntapäiville, se on yksi eduskunnan toimivalta-aloista. Samalla on toimivan järjestelmän kannalta välttämätöntä, että arvioinnissa otetaan huomioon sekä maakuntapäivien nykyinen että tuleva toimivalta ja että sille annetaan sille kuuluva paino.

**31 §**. *Lainsäädäntövallan siirtäminen maakuntapäiviltä eduskunnalle*. Ehdotuksen mukaan yksinkertaisessa lainsäädäntöjärjestyksessä ja maakuntapäivien suostumuksella on oltava mahdollista palauttaa toimivalta eduskunnalle 28 ja 30 §:ssä tarkoitetuissa asioissa. Maakuntapäivät tekee päätöksen maakuntapäivien asetuksessa säädetyssä järjestyksessä.

Kun oikeudenala siirretään takaisin pykälän mukaisesti, vastaava kohta palautetaan lakiin.

Pykälässä todetaan selvyyden vuoksi, että muu lainsäädäntövallan siirtäminen maakuntapäiviltä eduskunnalle tapahtuu perustuslain säätämisjärjestyksessä muuttamalla tätä lakia 97§:ssä mainitussa järjestyksessä.

**32 §.** *Lakineuvosto*. Maakuntapäivät saavat pykälän avulla mahdollisuuden perustaa lakineuvoston tarkastamaan Ahvenanmaan hallituksen ehdotukset maakuntapäivälaeiksi. Tarkemmat säännökset lakineuvoston kokoonpanosta ja tehtävistä säädetään silloin kyseisellä maakuntapäivälailla.

Lakineuvoston ideana olisi saada lainvalmistelun aikaisessa vaiheessa erityistä asiantuntemusta arvioimaan lakiesitysten suhdetta erityisesti maakuntapäivien ja eduskunnan väliseen toimivallanjakoon ja suhdetta EU-oikeuteen ja muuhun kansainväliseen sääntelyyn. Lakineuvostoon lähetettävät lakiehdotukset olisivat etenkin sellaisia, joiden oikeudenala on laaja ja monimutkainen tai joissa toimivallanjako on epäselvä tai EU-oikeudellinen tulkinta ongelmallinen. Lakineuvoston käsittelyn avulla maakuntapäivien olisi helpompi havaita ongelmia, joita voidaan ajatella syntyvän, ja asiasta saataisiin monipuolisempi käsitys.

Lakineuvoston käsittelyn avulla mahdolliset epäselvyydet voitaisiin selvittää prosessin aikaisemmassa vaiheessa, minkä voidaan ajatella vähentävän sitä riskiä, että maakuntapäivät ylittää lainsäädäntövaltansa. Vaikka lakineuvoston käsittely veisi oman aikansa, se voi nopeuttaa myöhemmän vaiheen käsittelyä, koska maakuntapäivät saa asiantuntijalausunnon, mikä voi puolestaan johtaa siihen, että toimivaltakysymykset selvitetään ajoissa eikä prosessia tarvitse aloittaa alusta. Lakineuvoston lausunnot voisivat parantaa lainsäädännön laatua, mutta ne eivät olisi oikeudellisesti sitovia.

**33 §.** *Lainsäädäntövalvonta*. Pykälä sisältää säännöksiä maakuntapäivälakien valvonnasta, jota tehdään sen jälkeen, kun maakuntapäivät on säätänyt lait. Kuten 5 ja 27 §:n perusteluista ilmenee, maakuntapäivälait ovat täysivaltaisia lakeja, jotka ovat periaatteessa samalla hierarkian tasolla kuin eduskunnan säätämät lait.

Valtakunnan elin ei ole mukana maakuntapäivälakien synnyssä, eikä tasavallan presidentti vahvista niitä samalla tavoin kuin presidentti vahvistaa perustuslain 77 §:n mukaan eduskunnan säätämät lait. Voimassa olevan itsehallintolain mukaan, kuten myös aiempien itsehallintolakien mukaan, maakuntapäivien maakuntalakien hyväksymispäätösten tulee kuitenkin käydä läpi erityinen tarkastus, jotta voidaan valvoa, että ne ovat itsehallintolain mukaisia eikä maakuntapäivät ole siten ylittänyt lainsäädäntövaltaansa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta suorittaa vastaavaa eduskuntalakien valvontaa eli valvoo, ettei eduskunta säädä lakeja, jotka olisivat ristiriidassa itsehallintolain kanssa. Tämä valvonta tapahtuu kuitenkin lausunnon tai mietinnön muodossa ennen kuin eduskunta tekee asiassa päätöksiä.

Nykyiset säännökset lainsäädäntövalvonnasta ovat vuoden 1991 lain 19 ja 20 §:ssä. Tämän ehdotuksen 26–29 §:ään sisältyvät vastaavat säännökset. Ehdotus pohjautuu nykyisiin säännöksiin, mutta pyrkii vahvistamaan Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan asemaa prosessissa.

Pykälän *1 momentin* mukaan maakuntapäivien päätös maakuntapäivälain hyväksymisestä tulee jättää Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnalle ja samaan aikaan oikeusministeriölle. Tämä koskee kaikkia maakuntapäivälakeja. Koska oikeusministeriö saa asian samanaikaisesti, ministeriö voi tarvittaessa aloittaa oman tutkintansa odottaessaan valtuuskunnan lausuntoa. Lainsäädäntövalvonnalle 34 §:ssä säädettävä neljän kuukauden määräaika lasketaan siitä päivästä, kun maakuntapäivälaki rekisteröidään saapuneeksi oikeusministeriöön.

Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta antaa 2 momentin mukaan oikeusministeriölle lausunnon, jossa valtuuskunta tutkii, onko maakuntapäivälain hyväksymispäätös itsehallintolain ja Ahvenanmaan toimivaltalain mukainen. Valtuuskunta tutkii siis, ettei maakuntapäivät ole ylittänyt lainsäädäntövaltaansa hyväksyessään maakuntapäivälain, ettei maakuntapäivälaki ole ilmeisessä ristiriidassa Ahvenanmaata sitovan kansainvälisen velvoitteen kanssa ja ettei maakuntapäivälaki koske Suomen sisäistä tai ulkoista turvallisuutta. Tutkinta koskee siten perusteita, joilla tasavallan presidentti voi käyttää veto-oikeuttaan 34 §:n mukaisesti.

Valtuuskunnan tutkinta on yleensä ainoastaan oikeudellinen. Valtuuskunta ei siten tutki, onko maakuntapäivälaki tarkoituksenmukainen. Tämä ei kuitenkaan estä valtuuskuntaa antamasta lakiteknisiä ja muita näkökohtia lainsäädännön laadusta, kuten on jo käytännössä toimittukin.

Jos Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta on yksimielinen, se voi päättää, että maakuntapäivälaki voi astua voimaan eikä sitä tarvitse esitellä presidentille. Tarkoituksena on, että näin voitaisiin toimia rutiinitapauksissa tai silloin, kun toimivallanjako on muuten selvä. Jos kuitenkin on kyse uusista oikeudenaloista, uudesta rajatapausongelmasta tai muista periaatteellisesti tärkeistä asioista, tarkoituksena on, että laki esitellään presidentille, vaikka valtuuskunta olisikin yksimielinen. Oikeusministeriö esittelee siinä tapauksessa lain tavanomaisessa järjestyksessä.

Jos Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta ei ole yksimielinen, maakuntapäivälaki esitellään aina presidentille.

Tämän uuden järjestelmän mukaan Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta voi päättää tietyissä tapauksissa, että maakuntapäivälaki saa tulla voimaan ilman esittelyä tasavallan presidentille. Tämä saattaa mahdollisesti johtaa siihen, että presidentin rooli valvontajärjestelmässä heikentyy liikaa. Siksi presidentillä on 3 momentin mukaan aina mahdollisuus määrätä, että maakuntapäivien päätös on esiteltävä presidentille. Tämän on silloin tapahduttava 34 §:ssä määrätyn ajan sisällä. Käytännössä presidentti saa tietää vireillä olevista asioista oikeusministeriön kautta, jos ministeriö arvioi, että presidentille tulee tiedottaa niistä.

Kun maakuntapäivälaki esitellään presidentille, siinä otetaan huomioon perustuslain 58 §:n 3 momentin mukainen menettely eikä asiaa siten käsitellä valtioneuvoston yleisessä istunnossa. Esittelyssä on läsnä ministeriön Ahvenanmaa-asioita esittelemään valittu virkamies.

**34 §**. *Tasavallan presidentin veto-oikeus*. Pykälä koskee presidentin oikeutta päättää, että maakuntapäivien päätös maakuntapäivälain hyväksymisestä raukeaa kokonaisuudessaan tai osittain. Veto-oikeus on ehdoton, eikä sen vaikutus siten ole ainoastaan lykkäävä. Jos presidentti käyttää veto-oikeutta, maakuntapäivien on toisin sanoen käsiteltävä asia uudestaan ja korjattava se virhe, joka on presidentin päätöksen syynä.

Presidentti voi käyttää veto-oikeuttaan vain itsehallintolaissa mainituista syistä. Nämä syyt ovat lakiehdotuksen mukaan samat kuin nykyisessä 19 §:n 2 momentissa. Presidentti voi siis käyttää veto-oikeuttaan, jos

1. maakuntapäivät on ylittänyt lainsäädäntövaltansa hyväksyessään maakuntapäivälain tai
2. maakuntapäivälaki koskee Suomen sisäistä tai ulkoista turvallisuutta.

Nämä veto-oikeusperusteet vastaavat vallitsevaa oikeustilannetta, eikä niitä ole tarkoitus muuttaa.

Veto-oikeusperusteet ovat pääosin oikeudellisia, ja veto-oikeuden käyttäminen merkitsee siten juridista tutkintaa eikä poliittista tarkoituksenmukaisuustutkintaa. Ainoastaan toisen veto-oikeusperusteen eli sen, että maakuntapäivälaki koskee Suomen sisäistä tai ulkoista turvallisuutta, voidaan ajatella merkitsevän osin myös tarkoituksenmukaisuustutkintaa. Tämä veto-oikeusperuste tulee tuskin ajankohtaiseksi kuin aivan äärimmäisissä tapauksissa.

Korkeimman oikeuden oikeuskäytännön mukaan maakuntapäivien katsotaan ylittäneen lainsäädäntövaltansa, jos maakuntalaissa koskeva säännös tarkoittaisi ilmeistä poikkeamista kansainvälisestä velvoitteesta, eli kansainvälisen velvoitteen rikkomista. Kysymys siitä, onko maakuntapäivälaki ristiriidassa kansainvälisen velvoitteen kanssa, voi tulla ajankohtaiseksi esim. suhteessa Euroopan ihmisoikeussopimukseen tai EU-oikeuteen.

Kysymys lain suhteesta kansainväliseen velvoitteeseen voi olla hankala, ja voi olla hyvin vaikea arvioida, merkitseekö laki esimerkiksi EU-direktiivin oikeaa täytäntöönpanoa. Harkinnassa on siten sovellettava ilmeisyysvaatimusta, mikä tarkoittaa, että presidentti voi käyttää veto-oikeutta ainoastaan sellaisissa tapauksissa, ettei ole mitään epäilystä siitä, että sopimusta on rikottu. Erityisesti, kun on kyse lainsäädännön suhteesta unionin oikeuteen, EU-tuomioistuin arvioi viime kädessä, onko unionin oikeuden vaatimukset täytetty. Siksi ei olisi sopivaa, että presidentti puuttuisi tulkintaan epäselvissä tapauksissa käyttämällä veto-oikeutta.

Osittaista vetoa voidaan nykyiseen tapaan käyttää tilanteessa, jossa maakuntapäivälaki sisältää jonkun säännöksen, joka merkitsee lainsäädäntövallan ylittymistä, mutta säännös on sellainen, että se voidaan poistaa, eikä koko lain tarvitse raueta sen vuoksi. Kun osittaisen veton käyttämistä harkitaan, tulee ottaa huomioon sen vaikutus maakuntapäivälain soveltamiseen kokonaisuudessaan. Jos toimivallan ylitys koskee keskeistä aineellista säännöstä, osittainen veto ei yleensä tule kyseeseen. Vaikka presidentti olisi käyttänyt osittaista vetoa, Ahvenanmaan hallitus voi päättäessään maakuntapäivälain voimaantulosta päättää, että laki raukeaa kokonaisuudessaan. Säännös tästä sisältyy 36 §:ään.

Nykyisen itsehallintolain mukaan tasavallan presidentin on saatava lausunto korkeimmalta oikeudelta ennen kuin päätös veto-oikeudesta voidaan tehdä. Tämä menettely säilyy ehdotuksessa. Korkeimman oikeuden lausunto ei sido presidenttiä, mutta käytännössä presidentin päätökset ovat noudattaneet lausuntoja melkein aina. Jossakin yksittäisessä tapauksessa presidentillä on ollut eri käsitys tai hän on seurannut vähemmistön käsitystä, kun korkeimman oikeuden päätös on syntynyt äänestämällä. Ehdotus ei pyri muuttamaan vallitsevaa käytäntöä.

Tasavallan presidentin on tehtävä päätös veto-oikeuden käyttämisestä neljän kuukauden sisällä siitä, kun maakuntapäivälaki on saapunut oikeusministeriöön. Tämä määräaika koskee kaikkia tapauksia, myös sitä, kun presidentti on päättänyt maakuntapäivälain esittelystä, vaikka Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta on katsonut, että se voi astua voimaan ilman esittelyä presidentille.

Jos presidentti ei ole päättänyt veto-oikeuden käytöstä määrätyn määräajan sisällä, maakuntapäivälaki voi astua voimaan.

**35 §**. *Maakuntapäivälakien voimaantulo ja julkaiseminen*. Pykälä vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 20 §:ää. Ensimmäinen ja toinen momentti vastaavat vuoden 1991 lain 20 §:n 1 momenttia. Säännöksiä on mukautettu siten, että lainsäädäntövalvonta voidaan saattaa päätökseen Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan yksimielisellä päätöksellä 33 §:ää koskevan ehdotuksen mukaisesti. Kolmas momentti vastaa asiallisesti vuoden 1991 itsehallintolain 20 §:n 2 momenttia. Muutosehdotus 3 momentissa on luonteeltaan ainoastaan kielellinen.

Lainkohta sisältää säännöksiä menettelystä sen jälkeen, kun Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta ja presidentti, mikäli myös presidentti osallistuu valvontaan, ovat tutkineet maakuntapäivien lakia ja tehneet siitä päätöksensä. Oikeusministeriön tulee ilmoittaa Ahvenanmaan hallitukselle, ettei maakuntapäivien lain voimaantulolle ole estettä tai että presidentti on päättänyt käyttää veto-oikeutta. Oikeusministeriön ilmoitus siitä, että laki voi tulla voimaan, voi perustua Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan yksimieliseen päätökseen 33 §:n mukaisesti heti, kun oikeusministeriö on varmistunut siitä, ettei presidentti aio määrätä, että laki on esiteltävä presidentille. Vastaavasti Ahvenanmaan hallitukselle ilmoitetaan, ettei voimaantulolle ole esteitä, jos presidentti valvontansa yhteydessä päättää olla käyttämättä veto-oikeuttaan.

Jos valtuuskunta ei ole tehnyt yksimielistä päätöstä, laki on aina esiteltävä presidentille. Koska presidentti voi ehdotuksen 33 §:n nojalla valtuuskunnan päätöksestä riippumatta päättää tutkia lakia, on myös teoreettisesti mahdollista, että laki esitellään presidentille, vaikka Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta olisi yksimielinen siitä, ettei voimaantulolle ole esteitä. Valtuuskunnan tutkinnan tuloksesta riippumatta oikeusministeriön on ilmoitettava presidentille, mitä lakeja valtuuskunnassa on käsitelty.

Jos presidentti on käyttänyt veto-oikeutta asiassa, joka koskee jonkin maakuntapäivien lain tiettyä osaa, Ahvenanmaan hallitus päättää maakuntapäivälain muiden osien voimaantulosta tai sen raukeamisesta kokonaisuudessaan. Näin ollen on itsehallintoviranomaisten päätettävissä, onko tarkoituksenmukaista antaa lain muiden osien tulla voimaan vai antaa koko lain raueta. Tarkempia säännöksiä menettelystä annetaan maakuntapäivälailla.

Maakuntapäivälait julkaistaan *3 momentin* mukaan Ahvenanmaan säädöskokoelmassa. Jollei voimaantulon ajankohdasta ole säädetty maakuntapäivälaissa, Ahvenanmaan hallitus päättää siitä. Voimaantulo edellyttää lisäksi julkaisemista. Jollei lakia ole julkaistu laissa säädettynä ajankohtana, se tulee voimaan julkaisemispäivänä.

**36 §**. *Voimaantulo eräissä kiireellisissä tapauksissa*. Lainkohtaa, joka osittain vastaa nykyisen itsehallintolain 20 §:n 3 momenttia, ehdotetaan laajennettavaksi siten, että se kattaa myös Euroopan unionin oikeuden tai muun kansainvälisen velvoitteen täytäntöönpanoa koskevan lainsäädännön. Alkuperäinen säännös sisällytettiin vuoden 1991 itsehallintolakiin vuonna 2004.

Maakuntapäivät voi *1 momentin* mukaan valtuuttaa Ahvenanmaan hallituksen päättämään, että laki kokonaan tai osittain tulee voimaan jo ennen kuin Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta on antanut lausuntonsa laista. Valtuutus voidaan antaa, jos Ahvenanmaan talousarvioon otettu määräraha taikka Euroopan unionin oikeuden tai muun Ahvenanmaata sitovan kansanvälisen velvoitteen kiireellinen täytäntöönpano edellyttää maakuntapäivälain säätämistä ja lain nopealle voimaantulolle on erityisiä syitä.

Vuoden 2004 säännöksen yksityiskohtaisista perusteluista käy ilmi, että tällaisen päätöksen edellytys on, että maakunnan talousarviomääräraha edellyttää lainsäädäntöä ja että lain nopealle voimaantulolle on erityisiä syitä. Lisäksi siinä todetaan, että tavallisesta menettelystä poikkeamiselle on oltava erityisiä syitä. Tällainen erityinen syy voi olla se, että kiire johtuu ulkoisista olosuhteista, joihin maakunnan hallitus tai maakuntapäivät eivät voi vaikuttaa, tai että on erityisen tärkeää, että maakuntalaki voidaan saattaa voimaan esimerkiksi vuodenvaihteessa. Erityisten syiden olemassaolon arvioiminen on yksinomaan maakuntapäivien tehtävä. Tarkoitus ei ole, että Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta, Korkein oikeus tai tasavallan presidentti lainsäädäntövalvonnan yhteydessä tarkistaisi, onko erityisiä syitä ollut käsillä vai ei. Vuoden 2004 perusteluissa todetaan edelleen, että jos maakuntapäivälaki on saatettu voimaan ennen presidentin päätöstä ja presidentti tämän jälkeen käyttää veto-oikeuttaan kokonaan tai osittain, on maakuntahallituksen esityksen mukaan ilmoitettava, että laki tai sen osa lakkaa olemasta voimassa. Ilmoitus on tehtävä välittömästi ja julkaistava samalla tavalla kuin maakuntalakien kohdalla. Jos maakuntalaki raukeaa kokonaan tai osittain, voimassaolon aikaiset oikeusvaikutukset eivät raukea. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että erikseen myönnettyjä sosiaalietuuksia ei voida vaatia takaisin vedoten lain raukeamiseen. Jotta käytännössä ei syntyisi tilanteita, joissa jo voimaan tullut maakuntalaki raukeaisi presidentin veto-oikeuden käyttämisen seurauksena, maakuntapäivien on harkittava tarkkaan, onko olemassa riski, että presidentti käyttää veto-oikeutta, ja mitä seurauksia sillä saattaisi olla. Jos tällainen riski on olemassa, voimaantuloa on lykättävä, kunnes presidentti on tehnyt päätöksensä. Maakuntalakeja, joilla on merkittäviä oikeusvaikutuksia yksityisten henkilöiden suhteisiin, ei myöskään yleensä pidä saattaa voimaan ennen presidentin päätöstä. Jos maakuntapäivät on valtuuttanut maakunnan hallituksen saattamaan maakuntalain voimaan heti, maakunnan hallituksen ei myöskään pidä käyttää valtuutusta, jos Ahvenanmaan valtuuskunta on ehtinyt antaa lausuntonsa ja katsonut siinä maakuntapäivien ylittäneen lainsäädäntövaltansa.

Säännöstä voimaantulosta eräissä kiireellisissä tapauksissa laajennetaan ehdotuksessa siten, että se kattaa Euroopan unionin oikeuden tai muun Ahvenanmaata sitovan kansanvälisen velvoitteen. Erityisesti EU:n oikeuden kohdalla täytäntöönpano voi eri syistä olla kiireellistä, koska yleensä vahvistetaan päivämäärä, jolloin lainsäädäntö on viimeistään oltava pantu täytäntöön seuraamusten välttämiseksi. EU:n oikeuden puutteellinen täytäntöönpano voi johtaa siihen, että Suomi tuomitaan maksamaan kiinteämääräinen hyvitys, uhkasakko tai jokin vastaava rahamäärä. Ahvenanmaa on lakiehdotuksen 83 §:n nojalla vastuussa tästä määrästä siltä osin kuin se johtuu Ahvenanmaan toimenpiteestä tai laiminlyönnistä. Ehdotus sisältää tässä säännöksessä mahdollisuuden nopeuttaa voimaantuloa ja siten välttää tuomioistuinmenettelyn ja seuraamukset, jotka johtuisivat myöhäisestä täytäntöönpanosta.

**37 §**. *Ahvenanmaan hallituksen asetukset*. Tämä pykälä vastaa asiallisesti nykyisen itsehallintolain 21 §:ää. Muutosehdotus on luonteeltaan kielellinen. Säännöstä muutettiin vuonna 2004, jolloin se mukautettiin perustuslain 80 §:n 1 momentin vaatimuksiin.

Ahvenanmaan hallitus voi maakuntapäivälaissa säädetyn valtuuden nojalla antaa asetuksia. Ehdotuksen 1 momentin mukaan Ahvenanmaan hallitus voi maakuntapäivälaissa säädetyn valtuuden nojalla antaa asetuksia Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluvista asioista. Maakuntapäivälailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain tai itsehallintolainsäädännön mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Asetusten antamisoikeuden aineellisten rajojen sääntely yhtenäistettiin säädösvaltaa koskevilla perustuslain säännöksillä vuonna 2004.

Perustuslain 80 §:n muokkaamisen lähtökohta oli se, että oikeus vahvistaa yleisiä oikeussääntöjä kuuluu eduskunnalle mutta eduskunnan pitää tiettyjen rajojen sisällä voida delegoida lainsäädäntövaltaa asetuksia antavalle taholle. Tarkoitus oli myös vahvistaa oikeusvaltioperiaatteita tarkentamalla laissa niiden asioiden aineellista alaa, joita säädellään lakeja alemman tason oikeussäännöillä. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Perustuslain perustelujen mukaan tämä lainkohta tarkoittaa, että mainitunkaltaiset asiat kuuluvat lain alaan, ja se rajoittaa siten toisaalta eduskunnan toimivaltaa delegoida säädösvaltaansa asetuksia antaville viranomaisille ja toisaalta näiden viranomaisten toimivaltaa antaa säännöksiä rajauslausekkeessa mainituista asioista. Pykälässä edellytetään, että kaikista yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita koskevista säännöksistä on säädettävä lailla. Asetuksia antavalle taholle voidaan kuitenkin lailla antaa valtuutus antaa tarkempia säännöksiä yksityiskohdista, joilla on vähäisempi merkitys yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta. Tällaisen valtuutuslain on täytettävä täsmällisyyttä ja tarkasti rajattuja säännöksiä koskevat vaatimukset, joita perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään edellyttänyt. Perustuslain 80 §:n 1 momentissa tarkoitetaan asioilla, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan, muun muassa säännöksiä perusoikeuksista, verotuksesta ja kuntien tehtäviin liittyvästä lainsäätämisjärjestyksestä. Kun itsehallintolakia muutettiin vuonna 2004, tarkoitus oli rajata mahdollisuutta valtuuttaa maakunnan hallitus antamaan maakunta-asetuksia säännöksellä, joka suurelta osin vastaa edellä kuvailtua säännöstä perustuslain 80 §:n 1 momentissa. Rajoitusta täydennettiin siten, ettei myöskään olisi mahdollista antaa maakunta-asetuksella säännöksiä asioissa, jotka itsehallintolain mukaan kuuluvat lain alaan.

Säännöksen mukaan on mahdollista maakuntapäivälaissa säädetyn valtuutuksen nojalla antaa asetuksella säännöksiä hallinnon järjestämisestä Ahvenanmaan hallituksen alaisuudessa. Perustuslain 119 §:n 2 momenttia vastaavasti hallintoelinten yleisiä perusteita koskevien säännösten on kuitenkin sisällyttävä maakuntapäivälakiin, jos elimen tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä.

Ehdotuksen 2 momenttiin sisältyy säännös oikeudesta tietyissä tapauksissa ottaa asetukseen valtakunnan toimivallan piiriin kuuluvia säännöksiä. Vuoden 1991 itsehallintolakiin sisältyi viittaus vastaavaan säännökseen oikeudesta ottaa maakuntalakiin valtakunnan toimivallan piiriin kuuluvia säännöksiä. Selventävässä tarkoituksessa ja lukemisen helpottamiseksi ehdotetaan, että viittaus jätetään pois ja että lakitekstissä korostetaan sen sijaan aineellista sisältöä. Sisältö vastaa asiallisesti vuoden 1991 lakia.

6 luku **Tuomiovalta**

**38 §.** *Tuomioistuinlaitos*.Lainkäyttö ja tuomioistuinlaitos ovat oikeudenala, joka kuuluu eduskunnan lainsäädäntövaltaan, ns. ydinalueeseen. Ensimmäisessä oikeusasteessa Ahvenanmaalla on käräjäoikeus ja hallintotuomioistuin kuten nykyisinkin. Se merkitsee sitä, että Ahvenanmaan tuomioistuinjärjestelmään mahdollisesti tehtävät muutokset edellyttävät itsehallintolain muutosta. Ahvenanmaan käräjäoikeus ja hallintotuomioistuin ovat alueellisesti toimivaltaisia tuomioistuimia oikeudenkäymiskaaren tai erityislainsäädännön säännösten mukaisesti. Ahvenanmaan hallintotuomioistuin käsittelee siten asioita, jotka viranomainen on ratkaissut Ahvenanmaalla sekä tiettyjä hakemusasioita, joissa hakijan kotipaikka on Ahvenanmaalla ja hallintoriita-asioita, joiden osapuolena on ahvenanmaalainen viranomainen.

Valtakunnan lainsäädäntö tuomioistuimista koskee myös Ahvenanmaan tuomioistuimia, mutta niiden hallinnollinen järjestäytyminen ja työtavat voidaan tarvittaessa järjestää toisella tavalla ja mukauttaa tarpeen mukaan. Tällaiset säännökset säädetään valtakunnan lailla. Tällä hetkellä käräjäoikeus ja Ahvenanmaan hallintotuomioistuin on liitetty organisatorisesti toisiinsa, mikä perustuu lakiin Ahvenanmaan hallintotuomioistuimesta (547/1994). Tämän lakiehdotuksen 41 §:n mukaan on myös rajoitetussa määrin mahdollista säätää maakuntapäivälailla säännöksiä Ahvenanmaan hallintotuomioistuinmenettelystä.

Ahvenanmaan tuomioistuinten virkakieli on 86 §:n mukaan ruotsi. Yksilön kielellisistä oikeuksista Ahvenanmaan tuomioistuimissa säädetään 89 §:ssä.

**39 §**. *Valituskelpoisuus ja oikeus hakea muutosta hallintopäätöksiin*. Ehdotuksen mukaan Ahvenanmaan hallintoviranomaisten päätöksistä valittamiseen sovelletaan valtakunnan lainsäädäntöä valituskelpoisuudesta ja muutoksenhakuoikeudesta. Tämä koskee sekä Ahvenanmaan hallituksen ja sen alaisten viranomaisten päätöksiä että kuntien ja valtion viranomaisten päätöksiä Ahvenanmaalla.

Vaikka pääsääntönä on, että valituskelpoisuus ja muutoksenhakuoikeus noudattavat valtakunnan säännöksiä, Ahvenanmaalle tarvitaan joskus erityisiä säännöksiä. Näitä tarpeita on ilmennyt etenkin ympäristöoikeuden ja kaavoitus- ja rakennuslainsäädännön aloilla. On tärkeää, ettei muutoksenhakuoikeudesta ole epäselvyyttä. Siksi tulee olla mahdollista täsmentää valtakunnan lainsäädäntöä maakuntapäivälailla tai antaa muutoksenhakusäännöksiä tilanteissa, joissa ne puuttuvat valtakunnan lainsäädännöstä tai kun valtakunnan lainsäädännön säännökset eivät ole suoraan sovellettavissa. Sellaiset tilanteet voivat tulla ajankohtaisiksi, kun substanssilainsäädännössä on säännöksiä valittamisesta ja muutoksenhakuoikeudesta.

Maakuntapäivien lainsäädäntövaltaa rajoitetaan näissä tapauksissa niin, että maakuntapäivälakien sääntelyn on johduttava siitä, että vastaava sääntely puuttuu valtakunnan laista tai se ei ole sovellettavissa Ahvenanmaalla, ja siksi tarvitaan erityisiä säännöksiä selvyyden vuoksi. Lisäksi maakuntapäivälakien sääntelyn on oltava yhteneväinen niiden perusteiden kanssa, joita valtakunnan lainsäädännössä sovelletaan vastaavissa tai lähes samanlaisissa asioissa. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että muutoksenhakukielto voidaan säätää vain, jos valtakunnan lainsäädännössä on muutoksenhakukielto vastaavissa tai lähes vastaavissa asioissa, ja sitä, että oikeuden valittaa päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen on noudatettava valtakunnan lainsäädännön periaatteita.

**40 §**. *Toimivaltainen muutoksenhakuviranomainen*. Pykälä sisältää säännöksiä toimivaltaisesta tuomioistuimesta hallintoasioissa. Pääsääntö on, että Ahvenanmaan hallintotuomioistuin käsittelee niin itsehallintoviranomaisten kuin Ahvenanmaalla toimivien kunnallisten ja valtion viranomaisten päätöksistä tehdyt valitukset. Tästä pääsäännöstä voidaan säätää poikkeuksia lailla, mikä yleensä tarkoittaa valtakunnan lakia. Maakuntapäiville ehdotetaan kuitenkin tietyissä, itsehallintolaissa selvästi mainituissa tapauksissa mahdollisuutta laatia erityisiä säännöksiä siitä, mikä taho on toimivaltainen.

Pykälän *1 momentin 1 kohdan* mukaan Ahvenanmaan hallituksen päätöksiin haetaan yleensä muutosta Ahvenanmaan hallinto-oikeudelta. Muutosta Ahvenanmaan hallituksen täysistunnossa tehtyyn päätökseen haetaan kuitenkin korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Tämä vastaa valtakunnan sääntelyä, jonka mukaan valtioneuvoston alaisen viranomaisen päätöksiin ja ministeriöiden päätöksiin voi hakea muutosta hallinto-oikeudelta. Sen sijaan valtioneuvoston yleisistunnon päätöksiin haetaan muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Ahvenanmaan hallituksen täysistunnossa käsiteltävien asioiden osalta on kuitenkin mahdollista säätää maakuntapäivälailla, että muutoksenhakuviranomaisena toimii Ahvenanmaan hallinto-oikeus. Säännöksellä otetaan huomioon tilanteet, joissa päätös koskee yksittäisiä asianomistajia ja maakunnan substanssilainsäädäntöön tarvitaan säännös siitä, että hallinto-oikeus on ensimmäinen muutoksenhakuelin, jottei asia mene suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Pykälän *2 kohdan* mukaan itsehallintoviranomaisen päätökseen ja julkisesta hallintotehtävästä vastaavan muun toimijan päätökseen haetaan muutosta Ahvenanmaan hallinto-oikeudelta. Säännös koskee kaikkia Ahvenanmaan hallituksen alaisia viranomaisia sekä tapauksia, joissa yksittäiset toimijat hoitavat julkisia hallintotehtäviä.

Pykälän *3 ja 4 kohdan* mukaan Ahvenanmaalla toimivien kunnallisten ja valtion viranomaisten päätökseen haetaan muutosta Ahvenanmaan hallinto-oikeudelta, jos lailla ei säädetä muusta muutoksenhakuelimestä.

Pykälän *2 momentin* mukaan pääsääntönä on, että itsehallintoviranomaisen, ahvenanmaalaisen kunnan tai Ahvenanmaalla toimivan valtion viranomaisen tekemään päätökseen haetaan muutosta samalta taholta, joka käsittelee valituksia valtakunnassa vastaavassa tapauksessa, jos hallinto-oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden asemesta on perustettu erityinen valituselin. Ahvenanmaalla toimivalla valtion viranomaisella ei tarkoiteta ainoastaan Ahvenanmaan valtionvirastoa, vaan myös kaikkia niitä valtion viranomaisia, joilla on erityinen osasto tai yksikkö tekemässä päätöksiä Ahvenanmaata, siellä asuvia henkilöitä tai siellä toimivia yrityksiä koskevissa asioissa.

Pykälän 2 momentissa tarkoitetut tapaukset voivat koskea esim. opintotukipäätöksiä, ympäristöoikeuden ja kaavoitus- ja rakennuslainsäädännön alaan tai julkiseen hankintaan liittyviä päätöksiä.

Maakuntapäivillä tulee olla tarvittaessa mahdollisuus säätää, että Ahvenanmaalla muutoksenhakutahona tulee olla Ahvenanmaan hallinto-oikeus valtakunnan lainsäädännön mukaisen toimivaltaisen muutoksenhakuviranomaisen sijaan. Tämän maakuntapäivien lainsäädäntövallan ehtona on tarve, että hallintotuomioistuin toimii muutoksenhakuviranomaisena, koska Ahvenanmaan lainsäädäntö poikkeaa valtakunnan lainsäädännöstä. Hankinta-asioiden valitukset käsitellään kuitenkin markkinaoikeudessa silloin, kun se on toimivaltainen eli kun EU:n kynnysarvot ylittyvät.

Pykälän *3 momentissa* on nykyiseen lakiin verrattuna uusi säännös, joka koskee muutoksenhakutahoa tapauksissa, joissa hallintotoimivalta on siirretty sopimusasetuksella. Säännös merkitsee sitä, että valitukset käsittelee tällaisissa tapauksissa se muutoksenhakuelin, joka käsittelee normaalisti kyseisen viranomaisen päätöksistä tehdyt valitukset.

**41 §**. *Erityiset säännökset Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa noudatettavasta menettelystä*. Tietyissä tapauksissa Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa ei voida soveltaa samoja menettelytapasäännöksiä kuin valtakunnassa. Tällöin voi olla kyse esimerkiksi siitä, mitä viranomaisia asiassa kuullaan, esimerkiksi yhdenvertaisuusvaltuutettua. Siksi tulee olla mahdollista mukauttaa valtakunnan säännöksiä maakuntapäivälailla Ahvenanmaan oloihin niin, että valtion viranomaisen sijasta on kuultava vastaavaa ahvenanmaalaista viranomaista. Vastaavasti on jo nyt mahdollista ottaa esimerkiksi Ahvenanmaan hallintotuomioistuimesta annettuun valtakunnan lakiin tuomioistuinmenettelyä koskevia erityisiä säännöksiä, jotka poikkeavat valtakunnan hallintotuomioistuimissa muutoin sovellettavista säännöksistä.

7 luku **Hallinto**

**42 §**. *Hallintovallan jako*. Tähän lainkohtaan sisältyy pääsääntö, joka koskee Ahvenanmaan hallintovallan jakoa Ahvenanmaan ja valtion viranomaisten välillä. Sama pääsääntö on voimassa myös vuoden 1991 lain mukaan, mutta asia ilmaistaan siinä eri tavalla useaan pykälään jaettuna (3 §:n 2 momentti, 23 ja 30 §). Pääsääntö on, että tehtävien syntymisestä vastaava taho myös vastaa tehtävien hoitamisesta. Tähän sisältyy myös taloudellinen vastuu toiminnasta. Maakuntapäivät eivät siis pääsäännön mukaan voi säätää lakeja niin, että valtion viranomaisten on hoidettava uusia hallintotehtäviä. Yhtä vähän eduskunta voi pääsäännön mukaan säätää lakeja niin, että Ahvenanmaan viranomaiset velvoitetaan hoitamaan hallinto.

Pääsääntöön ehdotetaan useita poikkeuksia. Osittain nimenomainen poikkeus sisältyy suoraan itsehallintolakiin. Tällaisia poikkeussäännöksiä on esimerkiksi lakiehdotuksen 48 §:ssä. Tämän lisäksi pääsäännöstä poikkeava menettely voi olla seurausta siitä tehtävästä sopimuksesta ja sellaisen sopimusasetuksen hyväksymisestä, joka tarkoittaa, että tietyt hallintotehtävät hoidetaan toisin kuin pääsäännön mukaisesti. Yleinen säännös sopimusasetuksista sisältyy lakiehdotuksen 43 §:ään, ja lisäksi muissa säännöksissä on edellytetty, että tietyllä alalla on oltava tällainen asetus.

Sovellettaessa vuoden 1991 lakia ja sitä edeltänyttä lakia vuodelta 1951 on käytännössä hyväksytty lisäpoikkeus pääsäännöstä, vaikkakin vähäinen. Kyse on tuolloin ollut siitä, että maakuntapäivät on antanut valtion viranomaisille tehtäviä, jotka vastaavat tehtäviä, joita ne jo hoitavat muualla maassa eduskuntalain nojalla. Maakuntapäivien päätöksen on tältä osin katsottu syntyneen yhtenäisyyden ja selkeyden lisäämiseksi. Eduskunnalla ei sen sijaan ole mahdollisuutta antaa vastaavin perustein tehtäviä Ahvenanmaan viranomaisille. Myös tähän lakiehdotukseen (27 §:n 3 momentti) sisältyy säännös, joka vastaa täysin aiempia vastaavia säännöksiä, niin että tämä käytäntö voi jatkua.

**43 §**. *Sopimusasetukset*. Sopimusasetukset ovat ainutlaatuinen asetusmuoto valtion ja Ahvenanmaan välisiä suhteita koskevassa järjestelmässä. Asetusten on nykyisten sopimusasetusten tavoin tarkoitus olla presidentin asetuksia. Kuten tälläkin hetkellä, tarkoitus on voida siirtää tehtäviä valtion viranomaisilta itsehallintoviranomaisille sekä siirtää tehtäviä päinvastaiseen suuntaan.

Vaatimuksella siitä, että Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnalta on aina haettava lausunto ennen sopimusasetuksen antamista, on silläkin vastaavuutensa nykyisessä laissa. Tämän pakollisen kuulemisen perusteena on ajatus valtuuskunnan roolista itsehallintojärjestelmässä ja erityisestä tietämyksestä, joka valtuuskunnalla tämän takia on.

Tämäntyyppisten asetusten, tai oikeastaan sopimusten, tarkoitus on mahdollistaa hallintovallan jakoa koskevasta pääsäännöstä poikkeaminen. Pääsäännöstä poikkeamiselle on useimmiten käytännön syitä, ja myös kokonaistaloudellisilla syillä on merkitystä. Sillä taholla, jolle tehtävät siirretään, voi olla valmiina sopiva hallintorakenne, kun taas sellaista ei ole taholla, jonka pääsäännön mukaan pitäisi vastata hallinnosta. Sopimusasetuksen mukaisen menettelyn vaihtoehto olisi tällöin rinnakkaisen hallintorakenteen luominen.

Sopimusasetukset ovat erityisiä, koska niillä otetaan käyttöön säännöksiä, jotka poikkeavat eduskunnan tai maakuntapäivien laissa säädetystä. Samalla kuitenkin sopimusasetusten sallittu sisältö on periaatteessa rajattu kysymykseen siitä, kuka hoitaa tietyn hallintotehtävän, joka yleensä on lailla annettu toiselle viranomaiselle kuin sille, jonka asetuksen mukaan on hoidettava se.

Käytännössä on hyväksytty, että hallintotehtävien siirtämiseen liittyy myös sopimus tehtävien rahoituksesta. Sopimus voi koskea varsinaisen hallinnon kuluja mutta myös niitä kuluja, joita siirrot ja muut maksusuoritukset aiheuttavat maksajalle. Jos rahoituksesta ei tehdä erillistä sopimusta, tehtävien aiheuttamista kuluista vastaa taho, joka ottaa tehtävät hoitaakseen.

Sopimusasetuksen osapuolten on mahdollista halutessaan peruuttaa sopimus, joka tehtiin sopimusasetuksella. Perusajatus on, että molemmat osapuolet ovat tasavertaisia eikä kumpikaan niistä voi estää sopimuksen peruuttamista.

Voidaan olettaa, että irtisanominen tapahtuu yleensä yhteisymmärryksessä, koska irtisanominen voi aiheuttaa käytännön järjestelyjen tarpeen molemmilla puolilla. Osapuolet sopivat tällöin myös siitä, milloin asetus kumotaan tai sitä muutetaan joltain osin. Muussa tapauksessa sopimuksen katsotaan lakanneen olemasta voimassa vuoden kuluttua irtisanomisesta. Tämä vastaa täysin nykyisiä säännöksiä.

Pykälässä on myös otettu huomioon, että maakuntapäivät voivat hyväksyä lain, joka on ristiriidassa sopimusasetuksen kanssa. Maakuntapäivälakia ei tällöin saa soveltaa siltä osin kuin se on ristiriidassa asetuksen kanssa. Kyseessä ei myöskään ole 34 §:n mukainen veto-oikeuden käyttämisen peruste. Myös tältä osin säännökset vastaavat vuoden 1991 lain vastaavia säännöksiä.

**44 §**. *Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle*. Nykyisessä laissa ei ole säännöksiä hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Tällaisen siirtämisen, jota yleensä kutsutaan välilliseksi julkishallinnoksi, on kuitenkin katsottu olevan sallittua. Lainsäädäntövalvonnan yhteydessä lähtökohtana on pidetty sitä, mikä katsotaan hallinnon säännönmukaisuuden yleiseksi periaatteeksi, ja on asetettu vaatimuksia, joiden on täytyttävä, jotta siirtäminen voidaan hyväksyä.

Tarkasteltavana olevassa pykälässä ehdotetaan nyt selkeitä vaatimuksia, joiden on täytyttävä, 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 yksittäisessä tapauksessa. Tämä sopii yhteen sen periaatteen kanssa, joka ehdotetaan vahvistettavaksi 27 §:n 2 momentissa ja jonka mukaan tarkemmat säännökset perusoikeuksien toteuttamisesta annetaan maakuntapäivälailla siltä osin kuin asia kuuluu maakuntapäivien toimivaltaan.

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 kynnys. Yksittäistapauksessa on maakuntapäivien tehtävä arvioida ja taata, mikä on tarkoituksenmukaista Ahvenanmaan yhteiskunnassa niillä aloilla, joilla Ahvenanmaalla on oikeus itsehallintoon.

**45 §**. *Sovellettavat hallintolait*. Tämä lainkohta on uusi, eikä sillä ole vastaavuuksia nykyisessä tai aiemmissa itsehallintolaeissa.

Pykälään on sisällytetty säännöksiä siitä, mitä menettelysäännöksiä noudatetaan silloin, kun Ahvenanmaan viranomainen hoitaa tehtäviä, jotka oikeastaan olisivat kuuluneet valtion viranomaisten hoidettaviksi, tai kun valtion viranomainen hoitaa tehtäviä, jotka oikeastaan olisivat kuuluneet Ahvenanmaan viranomaisten hoidettaviksi. Kyse on siis tilanteista, joissa ei noudateta 42 §:n pääsääntöä hallintovallan jaosta. Pykälässä ei ole merkitystä sillä, johtuuko pääsäännöstä poikkeaminen itsehallintolain nimenomaisesta säännöksestä vai sopimusasetuksesta.

Oikeus säätää viranomaisasioinnin eri osista on jaettu siten, että eduskunnan lainsäädäntö ohjaa asiointia valtion viranomaisissa ja Ahvenanmaan viranomaisia taas ohjaavat maakuntapäivälakien säännökset. Tätä alaa koskevat eduskuntalait ja maakuntapäivälait eroavat toisistaan jonkin verran. Tätä taustaa vasten on tärkeää selvittää tarkasti, mitä menettelysääntöjä on noudatettava myös silloin, kun Ahvenanmaan viranomainen käsittelee jotakin asiaa eduskuntalain nojalla tai valtion viranomainen käsittelee jotakin asiaa maakuntapäivälain nojalla.

Pykälän tarkoitus on yksinkertaistaa asianomaisten viranomaisten työtä, jottei työ monimutkaistu tarpeettomasti. Säännöksiä muotoiltaessa oli myös tärkeää saada aikaan yhdenmukaisuutta, mikä tarkoittaa, että valtion viranomaisia ja Ahvenanmaan viranomaisia kohdellaan pykälässä yhdenvertaisesti.

Pykälässä valittu ratkaisu eli se, että viranomaisten on muutettava käytänteitään ainoastaan joissakin poikkeustapauksissa, kun niille annetaan tehtäviä sopimusasetuksella tai suoraan itsehallintolailla, on tarkoituksenmukainen, ja sen on tarkoitus helpottaa työtä asianomaisissa viranomaisissa. Pykälässä rinnastetaan itsehallintolakiin muut eduskuntalait, jotka laaditaan maakuntapäivien suostumuksella.

Poikkeustilanteita ovat 1 momentin toisessa virkkeessä mainitut tilanteet eli kun on kyse hallintomenettelystä, salassapidosta ja asiakirjojen julkisuudesta sekä henkilötiedoista annetuista säännöksistä säännöstössä, joka periaatteessa koskee muuta asiaa, esimerkiksi jotakin tiettyä taloudellista etua, joka voidaan myöntää tai myönnetään yksityishenkilöille tai yrityksille. Tällaisia erityissäännöksiä on tällöin tarkoitus soveltaa hallintomenettelystä, salassapidosta ja asiakirjojen julkisuudesta sekä henkilötiedoista annetun yleisen lainsäädännön säännösten sijaan.

**46 §**. *Yhteiset hallintoasiat*. Tässä lainkohdassa on edellytetty, että kolmella eri alalla on voimassa sopimusasetuksia. Kahdella ensimmäisellä kohdalla on vastaavuudet vuoden 1991 laissa, mutta kolmas kohta on uusi. Myös 28 §:ssä, jossa annetaan maakuntapäiville oikeus siirtää itselleen lainsäädäntövaltaa tietyillä oikeudenaloilla, on säännöksiä pakollisista sopimusasetuksista. Lain 28 §:n pakollisia sopimusasetuksia koskevat säännökset kuuluvat kyseiseen säännökseen eivätkä tähän pykälään, koska uuden lain rakenne on sellainen, että tällaisten pakollisia sopimusasetuksia koskevien säännösten on tarkoitus hävitä laista, kun maakuntapäivät siirtävät itselleen oikeudenalan, johon ne liittyvät. Maakuntapäiville siirtäminen tapahtuu 28 §:n mukaan maakuntapäivälailla, ja tällä maakuntapäivälailla on myös kumottava se kohta 28 §:ssä, jossa siirretty oikeudenala mainitaan.

Tämän pykälän *1 kohdan* säännös vastaa vuoden 1991 lain 30 §:n 3 kohtaa. Kohdan sisällön osalta ei ehdoteta mitään muita muutoksia kuin niitä, jotka ovat tarpeen siksi, että yleistä terminologiaa on osittain muutettu nykyiseen lakiin verrattuna.

Väestönsuojelulle tyypillistä on sekä nykyisen lain että lakiehdotuksen mukaan se, että sitä säädellään eduskunnan lainsäädännöllä samaan aikaan kun suuri osa toiminnassa tarvittavista voimavaroista kuuluvat viranomaisille, joiden toimintaa säädellään maakuntapäivälailla. Nämä viranomaiset ovat ennen kaikkea palo- ja pelastustoimeen ja terveyden- ja sairaanhoitoon kuuluvia viranomaisia. Arviota, joka tehtiin nykyistä lakia laadittaessa siitä, että valtion ja Ahvenanmaan viranomaisten välinen tehokas koordinointi taataan parhaiten sopimusasetuksella, ei ole syytä tarkistaa. Yhteisen hallinnon tarpeeseen ei vaikuta se, että väestönsuojelu toimivalta-alan ominaisuudessa ehdotetaan nyt jaettavaksi kahteen alaan, yhtäältä 26 §:n 13 kohdassa olevaan väestönsuojelun alaan, joka liittyy puolustustilaan ja poikkeusoloihin, ja toisaalta 30 §:n 4 kohdassa olevaan alaan, joka koskee muuta väestönsuojelua. Myös 30 §:n 4 kohdassa tarkoitettua alaa koskevan toimivallan osalta sopimusasetusta tarvitaan edelleen.

Tämän pykälän *2 kohdan* säännös vastaa vuoden 1991 lain 23 §:n 1 ja 2 kohtaa sekä 30 §:n 5 kohtaa. Lainsäädäntövalta tällä alalla on jaettu niin, että maakuntapäivien toimivalta kattaa tilastot maakunnan oloista (18 §:n 24 kohta), kun taas eduskunta säätää tilastoista valtakunnan tarvetta varten (27 §:n 38 kohta). Tähän jakoon ei ehdoteta muutoksia.

Tilastotyön toteuttamista koskevien voimassa olevien säännösten pohjalta ei ole edellytetty sopimusasetusta vaan ainoastaan yhteistyötä, jonka muotoja ei ole määritetty. Yhteistyöllä on suuri merkitys sekä niille, jotka keräävät tietoja ja laativat tilastoja, että niille, jotka antavat tietoja. Jos yhteistyötä ei tehdä, päällekkäisen työn riski on suuri sekä tietojen antajien että tietoja keräävien ja työstävien viranomaisten osalta. Kyseisessä kohdassa ehdotetaan alalle sopimusasetusta. Asetuksesta voi tällöin, samalla tavoin kuin väestönsuojelun kohdalla, tulla valtion tilastoviranomaisten ja Ahvenanmaan tilastoviranomaisten välisen yhteistyön varsinainen perusta.

Tilastoja voidaan esittää eri tavoin. Tietojen esittämistavan mukaan tietoihin tutustuville voidaan antaa erilaisia käsityksiä esitettävien tietojen taustalla olevista seikoista. Ahvenanmaan puolelta on ymmärretty, että Ahvenanmaata itsehallinnollisena alueena ei tilastoyhteyksissä ole aina esitetty tavalla, jota Ahvenanmaan itsehallinto edellyttäisi. Tämän takaamiseksi vastedes tähän kohtaan on sisällytetty nimenomainen säännös siitä, että Ahvenanmaata koskevat tiedot on mahdollisuuksien mukaan erotettava muuta maata koskevista tiedoista. Erillinen esittäminen ei kuitenkaan aina ole mahdollista, koska joissakin yhteyksissä voi olla tarpeen, että maata koskevat tiedot esitetään yhtenäisesti.

Tämän pykälän *3 kohdan* säännökset vastaavat vuoden 1991 lain 18 §:n 15 kohtaa sekä 30 §:n 19 kohtaa. Sekä maatalouspolitiikka että kalastuspolitiikka ovat valtion ja Ahvenanmaan välillä jaettuja oikeudenaloja (18 §:n 15 ja 16 kohta sekä 27 §:n 15 kohta). Toimivallan jako on lakiehdotuksessa muuttumaton.

Suuri osa maataloutta ja kalastusta kuuluu nykyään Euroopan unionin yhteiseen politiikkaan (YMP ja YKP). Nykyinen tukikausi tai ohjelmakausi, joka koskee maataloutta vuosina 2014–2020, jaetaan yleensä kahteen pilariin, joita täydennetään kansallisella tuella. Pilari 1 kattaa tukimaksut ja markkinoiden sääntelyn, kun taas pilari 2 kattaa maaseudun kehittämispolitiikan. Tukijärjestelmistä osa on kokonaan EU:n rahoittamia, osa osittain EU:n rahoittamia ja osa kansallisesti rahoitettuja.

Nykyisen ohjelmakauden päätyttyä on todennäköistä, että uusi ohjelmakausi käynnistetään vuoden 2021 alussa. On epäselvää, millaisia eri tukijärjestelmistä tässä tapauksessa tulee.

Vaikka maatalouspolitiikka on nykyään yksi unionin politiikanaloista, valtion ja tuottajajärjestöjen välillä käydään tietyssä laajuudessa edelleen neuvotteluja tukijärjestelmistä. Siksi on myös syytä säilyttää maakuntahallituksen mahdollisuus olla valtion rinnalla edustettuna neuvotteluissa.

Koska maatalouspolitiikkaa ei enää ohjata kansallisesti, on vaikeaa saada itsehallintolaissa aikaan toimivallan jako, joka voi säilyä voimassa ohjelmakaudelta toiselle. Lisäksi on käynyt ilmi, että komissiolla on ollut näkemyksiä toimivallan jaosta. Siihen saakka, kunnes toimivalta alalla on suurimmaksi osaksi tai kokonaan siirretty maakuntapäiville, tarvitaan yhteistyömuotoa, joka voi tarjota suurimman mahdollisen jouston. Jousto tarkoittaa myös sitä, että voidaan reagoida suhteellisen nopeasti, kun unioni käynnistää uusia ohjelmakausia tai tekee alalla muita suurempia muutoksia. Sopimusasetus antaa mahdollisuuksia joustoon, kun tapahtuu muutoksia edellytyksissä, jotka eivät ole kansallisessa määräysvallassa. Tällaisen asetuksen puitteissa osapuolet voivat tarvittaessa myös sopia kuluista.

**47 §**. *Ahvenanmaan toimivaltaa koskevat erityissäännökset*. Tässä pykälässä on asetettu vaatimuksia siitä, että Ahvenanmaan hallituksen on hankittava asianomaisen valtakunnan viranomaisen lausunto ennen kahteen erityyppiseen toimenpiteeseen ryhtymistä. Säännöksillä on vastaavuudet nykyisen lain 23 §:n 3 ja 4 kohdassa. Verrattuna nykyisiin säännöksiin ehdotetaan ainoastaan muutoksia, jotka ovat luonteeltaan terminologisia ja teknisiä. Pakollisella kuulemisella taataan, että myös valtion tämän alan keskusviranomaisten, Museoviraston ja Valtionarkiston, erityisosaaminen huomioidaan asioiden valmistelussa.

**48 §**. *Valtion toimivaltaa koskevat erityissäännökset*. Tämä pykälä perustuu vuoden 1991 lain 30 §:ään ja sisältää ne kohdat, jotka jäävät jäljelle, kun tietyt kohdat on sisällytetty lakiehdotuksessa 28, 46 ja 47 §:ään. Yksi nykyisen lain kohta (30 §:n 18 kohta) ehdotetaan kuitenkin poistettavaksi kokonaan. Kyse on kohdasta, jonka mukaan Suomen Pankin on, mikäli mahdollista, neuvoteltava Ahvenanmaan hallituksen kanssa ennen kuin se tekee päätöksiä, joiden voidaan olettaa olevan erityisen tärkeitä Ahvenanmaan elinkeinoelämälle tai työllisyydelle. Kohta on menettänyt merkityksensä, kun Suomesta on tullut osa euroaluetta ja Euroopan talous- ja rahaliittoa EMUa. Myös joidenkin muiden kohtien merkitys on vähentynyt unionin jäsenyyden myötä, mutta niillä voi edelleen olla merkitystä suhteessa EU:n ja ETA:n ulkopuolisten maiden kansalaisiin ja yrityksiin.

Useimmissa kohdissa on tehty ainoastaan terminologisia ja teknisiä muutoksia, ja muuten niiden sanamuoto on sama kuin nykyisessä laissa. Ehdotuksen 7 kohdan säännös on kuitenkin muotoiltu uudelleen, jotta se kuvailisi paremmin todellisia olosuhteita. Nyt kohdassa ehdotetaan pääsäännöksi, että uusi kauppamerenkulun väylä voidaan avata vain Ahvenanmaan hallituksen suostumuksella. Jos asiassa ei päästä yksimielisyyteen, kiistan ratkaisee ensisijaisesti Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta 55 §:ssä säädetyn toimivaltariidan ratkaisussa noudatettavan menettelyn mukaisesti.

Pykälään ehdotetaan myös täysin uutta 11 kohtaa, jossa säädetään, että lennonjohdon kieli Ahvenanmaalla on ruotsi kansainvälisesti käytetyn englannin kielen rinnalla. Ahvenanmaalaisilla ja myös muilla ruotsinkielisillä lentäjillä on oltava oikeus käyttää ruotsia ollessaan yhteydessä Maarianhaminan lennonjohtoon. Tämä on lentäjien ja lentoliikenteen turvallisuuteen vaikuttava kysymys, joka kriittisissä tilanteissa voi kehittyä lentoturvallisuuteen vaikuttavaksi kysymykseksi.

8 luku **Aloite, neuvottelu, kuuleminen, virka-apu ja toimivaltariidat**

**49 §**. *Maakuntapäivien ja Ahvenanmaan hallituksen lainsäädäntöaloitteet*. Pykälän 1 momentin mukaan maakuntapäivät voi tehdä aloitteita ”asioissa, jotka kuuluvat eduskunnan lainsäädäntövaltaan ja jotka ovat erityisen tärkeitä Ahvenanmaalle siellä vallitsevien olosuhteiden vuoksi”. Nykytilanteeseen verrattuna aloiteoikeutta ehdotetaan muutettavaksi hieman niin, ettei alueellista sidonnaisuutta vaadita. Tarkoituksena on, että aloitteella on oltava erityinen merkitys Ahvenanmaalle, jotta se käsiteltäisiin. Toisaalta se ei saa olla mikään este, että lainsäädäntö tulee voimaan myös muualla maassa. Aloiteoikeus ei siten ole alueellisesti rajoittunut niin, että kyseisen lainsäädännön tulisi välttämättä olla voimassa vain Ahvenanmaalla, vaikka yksinomaan Ahvenanmaan erityissäännöksiä koskevat aloitteet ovat tietenkin mahdollisia. Tämä merkitsee, että maakuntapäiville ehdotetaan jonkin verran laajempaa aloiteoikeutta eduskunnan lainsäädäntövallan sisällä kuin mitä sillä on nykyisin katsottu olevan (vrt. PeVL 3/2011 vp – M 1/2011 vp).

Tästä aloiteoikeudesta huolimatta ahvenanmaalaisella kansanedustajalla, jonka erityinen edustajanpaikka perustuu perustuslain 25 §:n 2 momentin toiseen lauseeseen, on täysi aloiteoikeus eduskunnan lainsäädäntövallan suhteen samalla tavoin kuin muillakin kansanedustajilla.

Aloiteoikeus koskee jatkossakin lakialoitteiden lisäksi toivomus- ja raha-asia-aloitteita.

Hallitus antaa maakuntapäivien aloitteen eduskunnan käsiteltäväksi. Hallituksella ei ole tällöin asiassa harkintavaltaa. Sen tehtävänä on välittää asia eduskunnan käsiteltäväksi esityksen muodossa.

Pykälän *2 momentin* mukaan Ahvenanmaan hallituksella on oikeus tehdä valtakunnan viranomaisille esityksiä lakia alemmanasteisten säännösten ja määräysten laatimisesta. Tämä vastaa vuoden 1991 vuoden itsehallintolain 22 §:n 2 momenttia ja koskee Ahvenanmaalla sovellettavien asetusten ja hallinnollisten määräysten laatimista.

**50 §**. *Neuvonpito ja suostumus*. Pykälän *1 momentissa* ehdotetaan uutta yleissäännöstä sekä valtakunnan viranomaisten että Ahvenanmaan hallituksen ja sen alaisten viranomaisten velvoitteesta tiedottaa ja tarvittaessa neuvotella keskenään, kun suunnitellaan toiselle osapuolelle erityisen merkityksellisiä toimenpiteitä.

Ahvenanmaalle erityisen merkityksellisiä toimenpiteitä ovat esimerkiksi mahdolliset tulevat toimet, jotka johtuvat Itämeren alueen yleisestä turvallisuustilanteesta tai suunnitteilla olevat Ahvenanmaan alueveteen rajautuvaa aluetta koskevat toimet. Ahvenanmaan alueveden läheisyydessä tehtäviä toimia voivat olla esimerkiksi luonnonvarojen kuten öljyn, mineraalien tai biomassan kerääminen tai hyödyntäminen merenpohjasta, uusien energiantuottomuotojen käyttöönotto ja kaasuputkien rakentaminen, vesihankkeet ja muut ympäristövaikutuksia Ahvenanmaan alueelle mahdollisesti aiheuttavat hankkeet sekä infrastruktuurihankkeet kuten tunnelin rakentaminen, olemassa olevien väylien muutokset tai uusien perustaminen. Kyse voi olla myös hankkeista, jotka koskevat uusien kuljetusmuotojen kehittämistä ilmatilassa Ahvenanmaan ilmatilan läheisyydessä. Suunnitellut toimet, joilla on erityinen merkitys valtakunnan viranomaisille, ovat vastaavia toimia valtakunnan alueen tai vesialueen läheisyydessä. Valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan lainsäädännössä on esimerkiksi ympäristölupia ja rakennuslupia koskevia ja muita vastaavia erityisiä säännöksiä, jotka on otettava huomioon pykälässä tarkoitetusta neuvottelusta huolimatta.

Pykälän *2 momentissa* viitataan suostumusta ja neuvonpitoa koskeviin erityisiin säännöksiin, jotka sisältyvät lakiehdotukseen. Nämä säännökset koskevat tilanteita, joissa valtakunnan viranomaiset eivät saa tehdä päätöksiä ennen kuin he ovat joko pyytäneet suostumusta Ahvenanmaan hallitukselta tai neuvotelleet sen kanssa. Suostumus merkitsee sitä, ettei päätöstä voi tehdä ilman Ahvenanmaan hallituksen myötävaikutusta, ja neuvonpidolla tarkoitetaan, että osapuolien tulee pyrkiä ratkaisuun, jonka molemmat voivat hyväksyä.

**51 §**. *Lausunnon pyytäminen ehdotuksesta laiksi tai muuksi säädökseksi*. Pykälän *1 momentista* seuraa, että Ahvenanmaan hallitusta on kuultava lakiehdotuksesta, jolla on Ahvenanmaalle erityistä merkitystä. Nykyisessä itsehallintolaissa on vastaava säännös 28 §:n 2 momentissa. Uutta säännöksessä on nimenomainen vaatimus, että kuulemisen tulee tapahtua ennen kuin hallitus antaa esityksensä eduskunnalle. Tarkoituksena on antaa Ahvenanmaan hallitukselle mahdollisuus vaikuttaa valtakunnan lainsäädäntöön kysymyksissä, jotka ovat tärkeitä maakunnalle ja joissa ehdotettu valtakunnan lainsäädäntö kuuluu eduskunnan lainsäädäntövaltaan ja tulee siten voimaan myös Ahvenanmaalla.

Kynnys kuulla Ahvenanmaan hallitusta on suhteellisen korkealle kuten nykyisinkin. Ahvenanmaan hallitusta on kuultava tilanteissa, joissa lakiesitys koskee pelkästään Ahvenanmaata tai on muuten erityisen tärkeä maakunnalle. Lainsäädäntöasioissa, jotka koskevat tai voivat koskettaa Ahvenanmaata, tulee pyrkiä hyvään yhteistyöhön ja vuoropuheluun ahvenanmaalaisten viranomaisten kanssa. Vuoropuhelu on erityisen tärkeää rajatapauksissa, eli kun ministeriön on syytä selvittää, onko Ahvenanmaan hallitusta kuultava. Ministeriön valmistelevan virkamiehen on siksi syytä arvioida lainsäädäntöprosessin varhaisessa vaiheessa, sovelletaanko valtakunnan lakia myös Ahvenanmaalla ja onko valmisteltavalla lainsäädännöllä sellaista yhteyttä tai erityisiä vaikutuksia Ahvenanmaalle, jotka edellyttävät lausunnon pyytämistä Ahvenanmaan hallitukselta. Jos vastuuministeriö on epävarma, onko asia erityisen merkityksellinen Ahvenanmaalle, ministeriön on tehtävä aloite Ahvenanmaan hallituksen kanssa asiasta käytävästä vuoropuhelusta. Oikeusministeriö osallistuu pyynnöstä vuoropuheluun Ahvenanmaan kysymyksiin liittyvän asiantuntemuksensa vuoksi. Vuoropuhelussa tulee pyrkiä yhteisymmärrykseen, mutta vastuuministeriö päättää viime kädessä kuulemisen laajuudesta. Arvioitaessa, onko Ahvenanmaan hallitusta kuultava, tulee pyrkiä joustavaan menettelyyn, jonka painopiste on prosessin alkuvaiheessa. Ahvenanmaan hallitusta voidaan kuulla esimerkiksi jo työryhmävaiheessa asian merkityksestä Ahvenanmaalle.

Esimerkkinä hyvästä hallintotavasta voidaan mainita, että ministeriöt järjestävät keskusteluja tai neuvotteluja säännöllisin väliajoin epävirallisella tasolla Ahvenanmaan hallituksen virkamiesten kanssa. Näissä käydään läpi yleisellä tasolla tai oikeudenaloittain ministeriön toimialan lainsäädäntöhankkeita ja ajankohtaisten EU-asioiden valmistelua. Ylläpidettäessä jatkuvaa vuoropuhelua Ahvenanmaan viranomaisten kanssa voidaan ministeriössä paremmin ennakoida, miten Ahvenanmaa on otettava huomioon yksittäisen lainvalmisteluasian edetessä lausuntovaiheeseen.

Jos tilanne on se, että maakuntapäivien ja eduskunnan välistä toimivallanjakoa koskevien säännösten tai niiden tulkintakäytäntöjen perusteella on epäselvää, tuleeko ehdotettava laki voimaan myös Ahvenanmaalla, vastuuministeriön on kuultava Ahvenanmaan hallitusta hallituksen esityksen valmistelun aikana. Lainsäädäntöasialla on sellaisessa tapauksessa erityistä merkitystä Ahvenanmaalle. Valtioneuvostolla ei ole etuoikeutta ratkaista epäselvää toimivaltakysymystä, vaikka sen onkin muodostettava asiasta käsitys. Jos kuulemisen jälkeen ilmenee, että Ahvenanmaan hallitus ja valtioneuvosto ovat eri mieltä valtakunnan lain tulevasta soveltamisesta Ahvenanmaalla tai myös Ahvenanmaan hallitus pitää asiaa epäselvänä, toimivallanjaosta on pyydettävä lausunto Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnalta. Valtuuskuntaa voidaan myös kuulla eduskuntakäsittelyn aikana, jos toimivaltakysymys nousee silloin esiin.

Kynnystä itsehallintoviranomaisten kuulemiseen ei saa nostaa keinotekoisesti, jotta lakiesitystä ei tarvitsisi kääntää riittävän aikaisessa vaiheessa ruotsiksi (oikeusasiamiehen päätös 14.4.2011, Dnro 503/4/09). Kun ministeriö pyytää lausuntoa Ahvenanmaan hallitukselta, lausunnon antamiselle asetettavan määräajan tulee vastata muiden lausunnonantajien saamaa aikaa (eduskunnan oikeusasiamiehen päätös 27.6.2008, Dnro 3433/2/06).

Pykälän *2 momentissa* on nimenomainen säännös Ahvenanmaan hallituksen mahdollisuudesta pyytää lausuntoa ministeriöiltä ehdotuksesta maakuntapäivälaiksi. Käytännössä ei ole ollut tavallista, että lausuntoa pyydetään ehdotuksesta maakuntapäivälaiksi, mutta siihen tulee olla mahdollisuus esimerkiksi, kun on syytä sovittaa lainsäädäntöä yhteen tai kun kyse on EU-direktiivien täytäntöönpanotavasta.

Pykälän *3 momentissa*, joka vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 33 §:ää, on säännös tasavallan presidentin, valtioneuvoston, ministeriön ja muun viranomaisen velvoitteesta pyytää Ahvenanmaan hallituksen lausuntoa ennen kuin ne antavat asetuksia tai muita säädöksiä tai määräyksiä, jotka koskevat pelkästään Ahvenanmaata tai joilla on muuten erityistä merkitystä Ahvenanmaalle.

Sanamuodolla on tarkoitus kattaa hallinnolliset määräykset silloin, kun on kyse erityisesti Ahvenanmaata koskevista konkreettisista säännöksistä. Sillä ei ole merkitystä, annetaanko nämä säännökset erikseen Ahvenanmaata varten vai sisältyvätkö ne suurempaan kokonaisuuteen.

**52 §**. *Ahvenanmaa-asioiden yhteensovittaminen valtioneuvostossa*. Oikeusministeriöllä on Ahvenanmaa-asioissa yleinen toimivalta. Kaikki lakisääteiset Ahvenanmaa-asiat esitellään oikeusministeriöstä lukuun ottamatta taloutta koskevia asioita, jotka esitellään valtiovarainministeriöstä. Oikeusministeri tai joskus tehtävään valittu toinen ministeri on siten toimivaltainen ministeri Ahvenanmaa-asioissa.

Sektoriministeriöiden tulee ottaa toiminnassaan huomioon Ahvenanmaa ja valmistella sektorinsa Ahvenanmaa-asiat niissäkin tapauksissa, kun asia tullaan esittelemään oikeusministeriöstä. Tämä tarkoittaa, että sektoriministeriöiden on otettava Ahvenanmaa huomioon esimerkiksi lainvalmistelussa, kun on kyse EU:n lainsäädännön ja päätösten valmistelusta ja täytäntöönpanosta, sopimusasetusten valmistelusta ja Ahvenanmaan maakuntapäiviltä pyydettävästä suostumuksesta sopimuksen voimaantuloon Ahvenanmaalla.

Järjestelystä seuraa, että ministeriöiden virkamiesten on tehtävä yhteistyötä oikeusministeriön esittelijän kanssa ja käytännössä virkamiehillä on myös epävirallisia yhteistyömuotoja.

Perustuslain (58 §:n 3 momentin 4 kohdan) mukaan tasavallan presidentti päättää ilman valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyä muista Ahvenanmaata koskevista asioista kuin maakunnan taloutta koskevista asioista. Se tarkoittaa toisin sanoen, että Ahvenanmaa-asiat esitellään oikeusministeriöstä suoraan presidentille ilman että ministerit olisivat käsitelleet asiaa yhdessä. Sellaiset Ahvenanmaa-asiat, joita ei esitellä presidentille vaan jotka valtioneuvosto ratkaisee, ratkaistaan usein asianomaisessa sektoriministeriössä.

Periaatteellisissa ja kauaskantoisissa kysymyksissä tai kun Ahvenanmaan hallituksen ja toimivaltaisen ministeriön välillä vallitsee erimielisyys, oikeusministeriö saa toisinaan eräänlaisen välittäjän roolin. Monesti tämä toimii hyvin, mutta vaikeammissa tapauksissa tai laajemmissa kysymyksissä voi olla mukana useita ministeriöitä ja tällöin on yhteensovittamisen tarvetta.

Koska Ahvenanmaa-asioita käsitellään harvoin erillisinä asioina valtioneuvoston yleisistunnossa, tarvitaan joskus, vaikkakaan ei usein, sektorien välistä poliittista keskustelua ja korkean tason valmistelua, johon Ahvenanmaan hallitus osallistuu. Pykälässä ehdotetaan siksi vuoropuheluun perustuvaa järjestelyä, jossa periaatteellisia ja laaja-alaisia kysymyksiä voidaan valmistella pääministerin johdolla. Ehdotus tarkoittaa valtioneuvoston edustajien ja Ahvenanmaan maaneuvoksen muodostamaa valmistelevaa kokoonpanoa, joka ei tee muodollisesti sitovia päätöksiä, mutta jossa pyritään poliittiseen yhteisymmärrykseen. Kokoonpano, joka ei kokoonnu kuin joitakin kertoja vuodessa, ovat mukana pääministeri tai hänen estyneenä ollessaan luonnollisesti sijainen puheenjohtajana sekä Ahvenanmaan maaneuvos, oikeusministeri, Ahvenanmaa-asioita hoitamaan nimitetty ministeri, mikäli tämä on muu kuin oikeusministeri, se tai ne sektoriministerit, joiden alaan kysymys kuuluu sekä tarvittaessa valtiovarainministeri. Ahvenanmaan maaneuvos kuuluu siten kokoonpanoon sen sijaan, että häntä ainoastaan kuultaisiin valmistelussa. Mitään erityistä sihteeristöä ei ehdoteta perustettavaksi tätä vuoropuhelun yhteensovittamista varten, vaan sihteeristötehtävät voidaan yksittäistapauksessa hoitaa valtioneuvoston kanslian, oikeusministeriön ja toimivaltaisen sektoriministeriön välisen sopimuksen mukaisesti. Aloite asian käsittelystä pykälässä tarkoitetussa kokoonpanossa voi tulla Ahvenanmaan hallitukselta tai toimivaltaiselta ministeriöltä.

**53 §**. *Valtakunnan viranomaisten velvollisuus antaa virka-apua Ahvenanmaalla toimiville viranomaisille*. Pykälän mukaan valtakunnan viranomaiset ovat velvollisia antamaan yleisen toimivaltansa rajoissa Ahvenanmaan hallituksen pyynnöstä virka-apua Ahvenanmaalla toimiville viranomaisille itsehallintoon kuuluvien tehtävien hoitamisessa. Säännös vastaa sisällöltään nykyisen itsehallintolain 31 §:ää. Ahvenanmaan hallitus voi pyytää valtakunnan viranomaisilta virka-apua. Valtakunnan viranomaisten velvollisuus antaa tällaista virka-apua rajoittuu viranomaisen omaan toimivaltaan valtion hallinnon sisällä. Säännös helpottaa itsehallintoviranomaisten ja valtakunnan viranomaisten välistä yhteistyötä ja mahdollistaa asiantuntemuksen hyödyntämisen.

**54 §**. *Lausunto itsehallintolainsäädännön soveltamisesta*. Nykyisen itsehallintolain 56 §:n 1 momenttia vastaavaa säännöstä ehdotetaan täydennettäväksi niin, että siitä ilmenee selvästi lausuntojen koskevan Ahvenanmaan itsehallintolainsäädäntöä. Säännös mahdollistaa sen, että valtioneuvosto ja ministeriöt, Ahvenanmaan hallitus ja tuomioistuimet voivat pyytää tarvittaessa lausuntoa valtuuskunnalta esimerkiksi vireillä olevissa hallinto- tai lainsäädäntöasioissa tai EU-säädösten täytäntöönpanossa Ahvenanmaalla, kun itsehallintolain tulkinta on epäselvä. Kyse voi olla siitä, että toimivallanjako eduskunnan ja maakuntapäivien välillä tietyn kysymyksen lainsäätäjänä on epäselvä tai ettei ole selvää, ovatko valtakunnan tai Ahvenanmaan viranomaiset toimivaltaisia ryhtymään tiettyyn hallintotoimenpiteeseen. Yksittäisissä tapauksissa lausuntopyyntö on koskenut jotakin muuta näkökulmaa kuin toimivallanjakoa. On kysytty esimerkiksi, koskeeko vuoden 1951 itsehallintolain voimassa ollessa ja asetuksella ennen vuotta 1993 voimaan saatettu kansainvälinen sopimus myös Ahvenanmaata siltä osin kuin siinä on kyse maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvista asioista. Myös nykyisen itsehallintolain 61 §:n säännökset valtion kiinteistöomistuksesta Ahvenanmaalla ovat olleet lausunnon aiheena.

**55 §.** *Toimivaltariidan ratkaiseminen*. Pykälä sisältää säännökset siitä, miten Ahvenanmaan ja valtakunnan viranomaisten väliset hallintoriidat tulee ratkaista, jos niiden välille syntyy erimielisyyttä toimivallasta jossakin asiassa. Tällainen säännöksessä tarkoitettu erimielisyys voi koskea niin suunniteltua kuin jo suoritettua hallintotoimenpidettä. Ehdotuksen mukaan Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta ratkaisee riidan valtakunnan viranomaisen tai Ahvenanmaan hallituksen esityksestä. Ahvenanmaan ja valtakunnan viranomaiset voivat myös laatia yhteisen esityksen. Ennen kuin valtuuskunta ratkaisee asian, vastapuolelle eli kyseiselle valtakunnan viranomaiselle tai Ahvenanmaan hallitukselle annetaan tilaisuus ilmaista näkemyksensä. Osapuolet voivat valittaa valtuuskunnan päätöksestä korkeimpaan oikeuteen.

Ehdotus merkitsee muutosta nykyisen itsehallintolain 60 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan vastaavat erimielisyydet ratkaistaan korkeimmassa oikeudessa sen jälkeen, kun tuomioistuin on pyytänyt lausunnon Ahvenanmaan valtuuskunnalta.

Epäselvyys tai erimielisyydet itsehallintolainsäädännön tulkintatavasta voidaan siten ratkaista soveltamalla ehdotetun pykälän menettelyä tai maakuntapäivälakien lainsäädäntövalvonnan yhteydessä tai tuomioistuimen lainvoimaisella päätöksellä.

9 luku **Ahvenanmaan talous**

**56 §**. *Taloudellinen itsehallinto*. Lakiehdotuksessa ehdotetaan yleistä säännöstä Ahvenanmaan taloudellisesta itsehallinnosta. Taloudellisesta itsehallinnosta seuraa kustannusvastuu itsehallinnon kuluista.

**57 §**. *Talousarvio*. Pykälän sisältö vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 44 §:n 1 momenttia. Maakuntapäivien tehtävänä on vahvistaa Ahvenanmaan vuotuinen talousarvio. Kuten nykyisinkin, maakuntapäivälailla, maakuntapäiväjärjestyksellä, annettaisiin tarkempia säännöksiä Ahvenanmaan talousarviosta. Maakuntapäivillä on vuoden 1991 itsehallintolain tapaan jatkossa oikeus säätää lailla lakiehdotuksen 108 §:n 5 kohdasta ilmenevällä tavalla tietyistä veroista ja Ahvenanmaan hallinnon perimien maksujen perusteista.

Pykälän *2 momentin* säännös vastaa nykyisen itsehallintolain 50 §:ää, kuitenkin niin, että obligaatiolainoja koskeva maininta on poistettu tarpeettomana.

58 §. *Tasoitus.* Pykälän sisältö vastaa voimassa olevan itsehallintolain 45 §:ää. Valtionverotus kuuluisi edelleen eduskunnan toimivaltaan ja kunnallisverotus jäisi maakuntapäivien toimivaltaan. Esityksen mukaan verotusta koskevaa toimivaltaa voitaisiin siirtää Ahvenanmaalle tavallisella lailla ja maakuntapäivien suostumuksella. Ne valtionverot, jotka kannetaan Ahvenanmaalla, sisällytetään valtion tilinpäätökseen. Ahvenanmaalle suoritetaan jatkossakin vuosittain valtion varoista tasoitusmäärä, joka vahvistetaan erityisessä tasoituksessa.

Tasoitus toimitetaan *2 momentin* mukaan vuosittain jälkikäteen kultakin kalenterivuodelta. Samalla tavoin kuin nykyisessä rahoitusjärjestelmässä tasoitusmäärästä maksetaan ennakkoa, jotka on tarkoitus maksaa kuukausittain varainhoitovuoden valtion talousarvion perusteella. Uutta on ehdotus siitä, että ennakkoa maksetaan kuukausittain. Tasoitusmäärän tulee normaalioloissa kattaa itsehallinnon rahoitustarpeet. Tämä periaate pätee myös nykytilanteessa.

**59 §.** *Tasoitusmäärän laskeminen*. Vuosittaisen tasoitusmäärän laskentapohjaksi ehdotetaan samaa kuin mitä voimassa olevan itsehallintolain 46 §:ssä on säädetty. Tasoitusmäärä lasketaan *1 mom*. mukaan valtion tilinpäätöksen mukaisten asianomaisen vuoden tulojen perusteella lukuun ottamatta uusia valtion lainoja. Tätä laskentapohjaa ehdotetaan kutsuttavaksi lakiehdotuksessa tasoituspohjaksi. Valtion vuoden 2016 tilinpäätöksen mukaan tasoituspohja kohosi voimassa olevassa järjestelmässä 49 538 miljoonaan euroon.

Ahvenanmaa saa tällä hetkellä palautuksena valtion siellä perimän arpajaisveron (lakiehdotuksen 64 §:ään ehdotetaan nykykäytännön säätämistä).

Väestöosuuden muutoksen laskemista varten ehdotetaan *2 momentin* mukaan kerrointa, joka korottaa tai alentaa tasoitusmäärää. Säännös on uusi. Kerroin annetaan ja laskemisessa sitä käytetään viiden desimaalin tarkkuudella.

Tasoitusmäärä lasketaan seuraavasti:

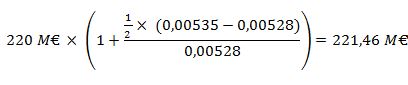
Tasoitusmäärä = (tasoituspohja\*tasoitusperuste)\*väestöosuuden muutoskerroin.

Väestösuhdemuutoksen kerroin lasketaan seuraavasti:



jossa A on Ahvenanmaan väestön osuus valtakunnan väestöstä vuonna t , B on vuoden t+1 väestön osuus ja C on kerroin, jolla säädetään tasoitusmäärää.

Jos oletetaan, että tasoitusmäärä olisi ilman väestöosuuden muutosta 220 miljoonaa euroa ja Ahvenanmaan väestöosuus olisi 0,5280 prosenttia vuonna t ja 0,5350 vuonna t+1, tasoitusmäärä olisi vuonna t+1 seuraava:



Väestöosuutta verrataan aina lain voimaantuloajankohdan väestösuhteeseen.

**60 §**. *Tasoitusperuste*. Tasoitusperusteeksi ehdotetaan nykyisen lain 47 §:n 1 momentin tavoin 0,45 prosenttia. Uusi tasoitusjärjestelmä on laskennallisesti luotu siten, että siirtyminen uuteen järjestelmään olisi mahdollista taloudellisesti neutraalilla tavalla. Sen vuoksi lakiehdotuksessa ehdotettu tasoitusperuste on samansuuruinen kuin nykyisessä itsehallintolaissa eikä esimerkiksi vireillä olevien uudistusten mahdollisia vaikutuksia siihen ole huomioitu. Ahvenanmaa-komitean välimietinnössä katsottiin, että taloudellisen järjestelmän on turvattava itsehallinnon tarpeet.

**61 §.** *Tasoitusperusteen muuttaminen*. Pykälän sisältö vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 47 §:n 2–4 momenttia, kuitenkin niin, että pykälässä on otettu huomioon myös tasoitusperusteen muutostarpeet, jotka johtuvat toimivallan siirrosta maakuntapäiville.

Pykälän *1 momentti* sääntelee tilanteet, joissa tasoitusperustetta on korotettava Ahvenanmaan tosiasiallisten menojen lisääntymisen vuoksi. Perustetta korotetaan 1 momentin 1 kohdan mukaan, jos menojen taso on noussut sen vuoksi, että maakunnalle on siirretty lainsäädäntövaltaa. Uuden lainsäädäntövallan siirtämismenettelystä maakuntapäiville säädetään lakiehdotuksen 28, 29 ja 30 §:ssä.

Momentin *2 kohdan* mukaan tasoitusperustetta korotetaan, jos itsehallintoviranomainen ottaa valtakunnan viranomaisilta hallintotehtäviä. Kun tietty hallintotehtävä siirretään, korotuksen vahvistamisen perusteeksi on otettava kyseisten tehtävien kustannukset valtiolle siirron ajankohtana. Yleisenä edellytyksenä kohdassa mainitulle korotukselle on, että Ahvenanmaan hallitus voi viitata sellaisiin lisääntyneisiin menoihin, joiden ei ole edellytetty sisältyvän normaaliin tasoitusmäärään. Kokonaan uudet yhteiskunnalliset sitoumukset eivät yleensä voi aiheuttaa tasoitusperusteen muuttamista, koska sellaiset uudet tehtävät on rahoitettava lisätuloilla sikäli kuin niistä aiheutuu valtiolle kustannuksia, ja ne korottavat siten tasoitusmäärää automaattisesti.

Jos uusia hallintotehtäviä siirretään sopimusasetuksella valtionhallinnolta Ahvenanmaan viranomaiselle tai päinvastoin, tapana on ottaa sopimusasetukseen säännös hallintotehtävistään luopuvan viranomaisen kustannusvastuusta siirron kohteena olevista tehtävistä johtuvista kustannuksista. Tämän menettelyn kautta sopimusasetusasioissa on vältytty tarpeelta tarkistaa tasoitusperusteen muuttamisedellytyksiä.

Tasoitusperustetta voidaan 1 momentin *3 kohdan* mukaan korottaa, jos itsehallinnon tarkoitusten toteuttaminen aiheuttaa olennaisia lisäkustannuksia. Säännöksen lähtökohtana ovat ne perusvelvoitteet, joihin Suomi on sitoutunut Ahvenanmaan sopimuksella, nimittäin maakunnan kielen, kulttuurin ja paikallisten tapojen säilyttäminen. Tästä seuraa valtiovallan velvollisuus kustantaa tai ottaa suorittaakseen tarvittavat toimenpiteet itsehallinnon keskeisten tavoitteiden vaarantuessa. Lähinnä kysymys on tilanteista, joissa ruotsin kielen ja ahvenanmaalaisen kulttuurin asema uhkaa horjua. Kyseeseen voivat tällöin tulla opetusvälineiden saannin turvaaminen, lehdistön ja sähköisten viestimien ylläpitäminen, kuluttajien ruotsinkielisen tiedottamis- ja palvelutarpeen tyydyttäminen elinkeinoelämässä ja työmarkkinoilla samoin kuin myös eri kulttuurimuotojen ja -yhteyksien tukeminen. Tätä säännöstä on tulkittava suppeasti.

Tasoitusperustetta voidaan 1 momentin *4 kohdan* mukaan korottaa, jos maakuntaa rasitetaan sellaisilla muilla uusilla menoilla, joita ei ole edellytetty lakia säädettäessä. Tärkeimmät tässä tarkoitetut menot johtuivat aikaisemmin etenkin niistä maakunnan sopimusasetuksella hoidettavikseen ottamista valtionhallinnon tehtävistä, joita ei ole otettu huomioon tasoitusperustetta laskettaessa. Muutoin 4 kohdan säännöksiä tulee soveltaa suppeasti, ja korotus tulee ajankohtaiseksi vain tapauksissa, joiden merkitys maakunnan taloudenhoidon kannalta on olennainen. Siten esimerkiksi pelkkä hallinnon lisääntyminen ei aiheuta korotusta, vaikka se tietäisi maakunnalle merkittäviä menoja. Säännökseen ei voida vedota myöskään sellaisten muunlaisten menojen kattamiseksi, jotka itsehallintoviranomaiset ovat saaneet vastattavikseen vapaata budjettioikeuttaan käyttäessään. Menojen tulee näin ollen johtua muista kuin maakunnan vapaaehtoisista tehtävistä. Tehtävät, joilla on laajemmassa mielessä merkitystä myös maakunnan ulkopuolella ja jotka siis kytkeytyvät tiettyihin valtakunnallisiin tavoitteisiin, voivat sen sijaan tulla kysymykseen tapauksissa, joihin 1 momentin 2 kohta ei sovellu. Esimerkkinä voidaan mainita valtakunnalliseen velvoitteeseen perustuvat menot sekä menot, joihin maakuntaa velvoittaa kansainvälinen velvoite ja joita ei säännellä muuten. Menojen suuruusluokka on arvioitava Ahvenanmaan talousarvion pohjalta kokonaisuutena ottaen huomioon rasituksen kohtuullisuus suhteessa itsehallinnon tavanomaisiin menoihin.

Tasoitusperustetta on *2 momentin* mukaan alennettava, jos valtakunnalle on siirtynyt maakunnalle kuuluvia hallintotehtäviä ja maakunnan menot ovat tämän johdosta pienentyneet. Näin voi käydä esimerkiksi silloin, kun valtakunnan viranomainen hoitaa sopimusasetuksen nojalla lain mukaan maakunnan viranomaiselle kuuluvia hallintotehtäviä eikä maakunnan kustannusvastuusta ole säädetty erikseen sopimusasetuksella. Alennus lasketaan samoin perustein kuin 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa.

Koska valtion tilinpäätökseen otetut tulot riippuvat voimassa olevista budjetti- ja kirjanpitosäännöistä, *3 momentissa* ehdotetaan säädettäväksi, että tasoitusperustetta on muutettava, jos valtion tilinpäätöksen perusteet muuttuvat tasoitusmäärän suuruuteen olennaisesti vaikuttavalla tavalla. Säännöksessä tarkoitettuja rakennemuutoksia voivat olla esimerkiksi alakohtaiset siirrot talousarvioista ulkopuolisiin rahastoihin ja muutokset tavassa, jolla tulot valtion tilinpäätöksessä tilitetään (brutto-nettoperiaate). Pienemmätkin muutokset voidaan ottaa huomioon, jos nämä johtavat pidemmän ajan kuluessa lain voimaan tullessa vallinneiden olosuhteiden kokonaisuuden kannalta olennaisiin muutoksiin.

Jokaista tällaista valtion talousarvion muutosta harkitaan siltä kannalta, miten se vaikuttaa Ahvenanmaan taloudenhoitoon. Jotta muutos olisi 3 momentin mukainen, jonkin tilinpäätöksen rakennetta koskevan perusteen on muututtava. Pelkästään eri tuloryhmien keskinäisten suhteiden vaihtelu ei aiheuta 3 momentissa tarkoitettua muutosta. Kyseessä on valtion tulojen keskinäinen muutos esimerkiksi silloin, kun välittömien verojen kertymä alenee ja välillisten verojen vastaavasti kasvaa.

**62 §**. *Menettely tasoitusperusteen muuttamisessa*. Valtioneuvosto ja Ahvenanmaan hallitus arvioivat joka kolmantena vuotena, onko 29 ja 61 §:n mukaan perusteita muuttaa tasoitusperustetta ja antavat ehdotuksensa tästä Ahvenanmaan valtuuskunnalle.

Jos maakuntapäivien ja eduskunnan välinen lainsäädäntövallanjako on muuttunut ja valtioneuvosto tai Ahvenanmaan hallitus pyytää arvioinnin tekemistä aikaisemmin kuin mitä 1 momentissa säädetään, toisen osapuolen on *2 momentin* mukaan myötävaikutettava siihen, että ehdotus annetaan Ahvenanmaan valtuuskunnalle.

Pykälän *3 momentin* mukaan valtuuskunta antaa lausuntonsa valtioneuvostolle, joka tekee esityksen eduskunnalle. Eduskunta päättää tasoitusperusteen muuttamisesta maakuntapäivien suostumuksella. Eduskunnan päätös voi olla lainsäädäntöpäätös, mutta kyseeseen voi tulla myös kevyempi päätösmenettely, kuten esimerkiksi takuupäätöksen antamismenettely. Koska päätöksen voimaantulo edellyttää maakuntapäivien hyväksyntää, valtioneuvoston on pyrittävä siihen, että hallituksen lakiehdotus tasoitusperusteen muuttamiseksi valmistellaan yhteistyössä Ahvenanmaan hallituksen kanssa.

**63 §**. *Verokorjaus*. Jos Ahvenanmaalla verovuodelta maksuun pantu ansiotulo-, pääomatulo- ja yhteisövero ylittää rahamäärän, joka on ollut vastaavien verojen osalta perusteena 58 §:ssä tarkoitetussa tasoituksessa, kuuluu ylimenevä rahamäärä (verokorjaus) Ahvenanmaalle. Eri verojen määrät lasketaan siten erikseen ja maksetaan erikseen. Varallisuusveroja ei peritä enää, mutta niillä on vastaava luonne kuin tässä tarkoitetuilla veroilla, ja siksi tarkoituksena on täydentää järjestelmää niillä, jos ne otettaisiin uudelleen käyttöön.

Ehdotettu verokorjausjärjestelmä korvaa nykyisen niin sanotun verohyvityksen. Verohyvitys sisällytettiin vuoden 1991 itsehallintolakiin, jotta se kannustaisi ahvenanmaalaisia viranomaisia harjoittamaan sellaista elinkeinopolitiikkaa, joka mahdollistaa verotulojen kasvun. Verohyvitys korvaisi hallituksen esityksen mukaan tietyllä tavalla ahvenanmaalaisten toivetta omasta verolainsäädännöstä ja -hallinnosta (HE 73/1990 vp., s. 58). Sama peruste pätee nyt ehdotettavaan verokorjaukseen.

Nykyisen itsehallintolain 49 §:n mukaan kyse on maksuun pannuista veroista. Vastaavaa järjestelmää käytetään verokorjauksessa veromäärien laskemiseen niin, että ne lasketaan erikseen. Mahdollisten oikaisujen, valitusten tai myöhempien maksuunpanojen vaikutuksia ei oteta huomioon. Verojen todellista kertymää ei myöskään tarkastella. Perusteluna on se, että järjestelmän tulee olla helposti hallinnoitavissa. Lisäksi on hallinnollisista syistä perusteltua käyttää verohyvityslaskelmissa maksuun pantujen verojen määrää ja verrata näitä tasoituksen kautta Ahvenanmaalle kohdistettuihin veroihin. Verohallinnosta saatujen tietojen mukaan maksuun pannuista tuloveroista kertyy noin 99,7 prosenttia. Tietoja ei ole saatavissa alueittain valtionveron osalta, mutta Ahvenanmaan kuntien osalta kertymäprosentti on hieman parempi kuin edellä mainittu.

Pykälän *2 momentissa* ehdotetaan, että verohyvitystä on voitava muuttaa, jos 1 momentissa tarkoitettujen verojen perusteet muuttuvat verokorjauksen suuruuteen vaikuttavalla tavalla. Ehdotettava säännös tähtää tilanteeseen, jossa nämä verotusmuodot muotoillaan eri tavalla valtakunnassa ja Ahvenanmaalla ja joka vaikuttaa verokorjausjärjestelmään merkittävällä tavalla tai jonka vuoksi verokorjaus menettää merkityksensä. Tällaisessa tilanteessa verokorjausta muutetaan niin, että sen alkuperäinen tavoite järjestelmässä säilyy. Järjestelmän riittävän joustavuuden turvaamiseksi ehdotetaan, ettei tällainen muutos edellytä perustuslainsäätämisjärjestystä eli kahden peräkkäisen valtiopäivien päätöstä, vaan muutos voidaan tehdä tavallisella lailla. Ottaen huomioon asian merkityksen Ahvenanmaalle ehdotetaan, että tällaisen lain antaminen edellyttää maakuntapäivien suostumusta.

**64 §.** *Arpajaisvero*. Ahvenanmaalle palautetaan se rahamäärä, jonka Ahvenanmaan raha-automaattiyhdistys maksaa arpajaisveroina. Pykälässä on tarkoitus koostaa nykyinen käytäntö, ja se vastaa siten nykyisiä järjestelyjä.

**65 §**. *Ylimääräinen määräraha*. Pykälää vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 48 §, jonka lähtökohtana on ollut vuoden 1951 itsehallintolaissa ollut vastaava säännös.. Mahdollisuus ylimääräisen määrärahan myöntämiseen poikkeuksellisia yksittäisinvestointeja varten ehdotetaan näin ollen säilytettäväksi. Ylimääräinen määräraha on voimassa olevan itsehallintolain perusteella myönnetty sähkönsaannin turvaamiseksi sähkökaapelin rakentamiseen Ruotsin ja Ahvenanmaan välillä (7,2 miljoonaa euroa) sekä Manner-Suomen ja Ahvenanmaan välillä (50 miljoonaa euroa). Lisäksi ylimääräistä määrärahaa on myönnetty varavoimatuen rakentamiseen kaasuturbiinilaitoksen muodossa (6,2 miljoonaa euroa). Ylimääräinen määräraha voidaan myös jatkossa myöntää sellaisiin Ahvenanmaan itsehallinnon puitteisiin kuuluviin tehtäviin, joita ei niiden aiheuttamien poikkeuksellisen suurten kustannusten perusteella voida kohtuudella katsoa kuuluvan rahoitettavaksi Ahvenanmaan talousarviosta.

**66 §.** *Lisä poikkeuksellisissa olosuhteissa*. Pykälän sisältö vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 51 §:ää, jossa säädetään erityisistä avustuksista. Pykälässä on kyse Ahvenanmaalle tietyissä tapauksissa myönnettävistä valtion avustuksista. Lisä on yleensä kertaluonteinen. Niistä tapauksista, joissa lisä on myönnettävä, säädetään 1 momentissa.

Pykälän *1 momentin 1 kohdan* mukaan Ahvenanmaalle myönnetään valtion varoista lisäraha erityisesti Ahvenanmaahan kohdistuvien olennaisten kansantaloudellisten häiriöiden ehkäisemiseksi tai poistamiseksi. Tässä on kysymys maakunnan elintärkeitä etuja uhkaavasta taloudellisesta taantumasta. Tällainen tilanne saattaa syntyä esimerkiksi Ahvenanmaan taloudelle erittäin tärkeiden suhdanneherkkien alojen kuten merenkulun tai matkailusta riippuvaisten palveluelinkeinojen taantuessa voimakkaasti. Säännös edellyttää häiriöiden aiheutuneen Ahvenanmaan ulkopuolisista toimenpiteistä. Näin ollen on perusteltua, että maakunta saa tästä korvausta valtionavustuksen muodossa.

Pykälän 1 momentin 2 kohdassa ehdotetaan, että maakunnalla on oikeus saada lisäraha luonnonkatastrofista, ydinvoimaonnettomuudesta, öljypäästöstä tai niihin rinnastettavasta tapahtumasta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi. Edellytyksenä on, ettei kustannusten jääminen yksin maakunnan kannettavaksi ole kohtuullista. Ei ole esimerkiksi kohtuullista, että Ahvenanmaa yksin vastaisi suurehkon öljyonnettomuuden kustannuksista. Lisä olisi myönnettävä etenkin sellaisissa tilanteissa, jolloin maakunnan toimin on estetty vahingon seuraamusten ulottuminen maan muihin osiin. Säännös edellyttää valtiovallan valvovan Ahvenanmaan etuja kansainvälisissä yhteyksissä, esimerkiksi öljysuojarahastossa.

Ahvenanmaan hallitus tekee esityksen lisärahan hakemisesta Ahvenanmaan asioiden valtuuskunnalle. Esitys on 2 momentin mukaan tehtävä viimeistään kustannusten syntymistä seuraavana vuonna. Saman momentin mukaan asia on ratkaistava, jos mahdollista, kuuden kuukauden kuluessa sen vireille saattamisesta. Säännökseen ei ole asetettu ehdotonta aikarajaa, koska esimerkiksi suurissa öljypäästöissä saattaa olla vaikea esittää tarpeellinen selvitys mainitussa ajassa. Näitä suorituksia ei voida maksaa, ennen kuin asianomaisilta valtion viranomaisilta on pyydetty lausunto.

10 luku **Kansainväliset velvoitteet**

**67 §**. *Tiedottaminen neuvotteluista*. Pykälän ensimmäisessä virkkeessä esitetään, että valtioneuvosto tiedottaa Ahvenanmaan hallitukselle kansainvälisiä velvoitteita koskevista neuvotteluista, joissa käsitellään maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita. Valtioneuvosto tiedottaa Ahvenanmaan hallitukselle neuvotteluista niin aikaisessa vaiheessa kuin mahdollista. Tämä mahdollistaa sen, että myös Ahvenanmaan hallitus voi omassa lainsäädäntötyössään ottaa huomioon valtakunnan aikataulun kansainvälisen velvoitteen ratifioimisessa ja täytäntöönpanossasekä täytäntöönpanotarpeen Ahvenanmaalla. Vastaavanlainen säännös sisältyy vuoden 1991 itsehallintolain 58 §:n 2 momenttiin.

Pykälän toisessa virkkeessä esitetään, että valtioneuvosto myös tiedottaa Ahvenanmaan hallitukselle sellaisista kansainvälisiä velvoitteita koskevista neuvotteluista, joilla muutoin voi olla erityistä merkitystä Ahvenanmaalle, jos tiedottaminen voi tapahtua sopivasti. Valtioneuvoston täytyy myös tällaisissa tilanteissa pyrkiä antamaan tietoja Ahvenanmaan hallitukselle niin hyvissä ajoin ja niin suuressa määrin kuin mahdollista. Näissä tilanteissa kyse on sellaisista velvoitteista, joihin ei sisälly maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvia määräyksiä. Vastaavanlainen säännös sisältyy nykyisen itsehallintolain 58 §:n 2 momenttiin. Pääsääntönä on, että maakunnalle tiedotetaan myös asioista, jotka eivät kuulu Ahvenanmaan toimivaltaan, mutta joilla voi olla erityistä merkitystä Ahvenanmaalle. Ahvenanmaalle ei tarvitse kuitenkaan tiedottaa neuvotteluista esimerkiksi silloin, kun sopimuspuoli katsoo tiedottamisen voivan vaikeuttaa tai vaarantaa neuvotteluja.

**68 §**. *Ahvenanmaan aloiteoikeus*. Pykälässä esitetään, että Ahvenanmaan hallitus voi esittää valtioneuvostossa kansainvälisiin velvoitteisiin liittyviä neuvotteluja koskevia ehdotuksia. Vastaavanlainen säännös on vuoden 1991 itsehallintolain 58 §:n 1 momentissa. Tämä aloiteoikeus koskee myös kansainvälisiä velvoitteita, joista Ahvenanmaan hallitus voidaan lakiehdotuksen 71 §:n mukaan valtuuttaa neuvottelemaan.

**69 §**. *Ahvenanmaan osallistuminen neuvotteluihin*. Pykälässä esitetään, että Ahvenanmaan hallitukselle annetaan pyynnöstä mahdollisuus osallistua monenkeskisiä tai kahdenvälisiä kansainvälisiä velvoitteita koskeviin neuvotteluihin, jotka käsittelevät maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita, jos se on mahdollista asiaa käsittelevässä neuvotteluelimessä. Neuvotteluelimellä tarkoitetaan myös muita vastaavantyyppisiä neuvottelukokoonpanoja. Ahvenanmaan hallituksen edustajat osallistuvat neuvotteluihin osana Suomen neuvotteluvaltuuskuntaa.

Neuvotteluvaltuuskunta edustaa koko Suomea. Neuvotteluvaltuuskunnan esittämän näkökannan täytyy olla sovitettu yhteen osin valtioneuvostossa ja osin yhdessä valtioneuvoston ja Ahvenanmaan hallituksen kanssa. Pykälä laajentaa maakunnan hallituksen nykyistä oikeutta osallistua kansainvälisiä velvoitteita koskeviin neuvotteluihin. Voimassa olevan itsehallintolain 58 §:n 2 momentin mukaan Ahvenanmaan maakunnan hallituksella on oikeus osallistua vain, jos siihen on erityisiä syitä.

Jos neuvottelut koskevat asioita, joilla muutoin voi olla erityinen merkitys Ahvenanmaalle, annetaan Ahvenanmaan hallitukselle pyynnöstä mahdollisuus osallistua neuvotteluihin, jos tähän on erityisiä syitä. Tällöin kyseessä ovat sellaiset velvoitteet, joihin ei sisälly maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvia määräyksiä. Vastaavanlainen säännös löytyy nykyisen itsehallintolain 58 §:n 2 momentista.

**70 §**. *Kansainvälisten velvoitteiden voimaantulo Ahvenanmaalla*. Pykälän *1 momentti* vastaa nykyisen itsehallintolain 59 §:n 1 momenttia. Maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluva asia, joka koskee kansainvälisen velvoitteen määräyksiä, joihin Suomi sitoutuu, tulee voimaan Ahvenanmaalla vain, jos maakuntapäivät antaa suostumuksensa säädökselle, jonka nojalla määräykset saatetaan voimaan. Valtioneuvosto, toisin sanoen ministeriön, jonka toimialaan velvoite pääasiallisesti kuuluu, on ryhdyttävä toimenpiteisiin, jotta tasavallan presidentti voi oikeusministeriön esityksestä päättää maakuntapäivien suostumuksen hankkimisesta laille tai asetukselle, jolla velvoite saatetaan kansallisesti voimaan. Suostumus hankitaan niin hyvissä ajoin kuin mahdollista, jotta maakuntapäivät voi pääsääntöisesti antaa suostumuksensa ennen velvoitteen hyväksymistä perustuslain 93 § 1 tai 2 momentin mukaisesti. Suostumus annetaan mahdollisuuksien mukaan kansainvälisen velvoitteen sitoutumisaikataulun puitteissa Suomen ulkopoliittisten etujen mukaisesti. Myös valtioneuvoston ja maakuntapäivien välinen vuoropuhelu on näin ollen tärkeää velvoitteeseen sitoutumisen yhteydessä. Jos kansainvälisen velvoitteen määräykset mahdollistavat ja kansainvälinen oikeus muutoin sallii ja jos maakuntapäivien käsittelyaikataulu niin vaatii, on Suomen valtionjohdon myös mahdollista perustuslain 93 §:n mukaisesti päättää alueellisesta varaumasta Ahvenanmaan osalta. Varauma voitaisiin myöhemmin perua, jos Ahvenanmaan maakuntapäivät hyväksyy säädöksen velvoitteen voimaansaattamiselle.

Pykälän *2 momentissa* on säännös, jonka tarkoituksena on estää sopimusmääräystä tuottamasta poikkeamia tai poikkeuksia itsehallintoa koskevaan lainsäädäntöön ilman maakuntapäivien suostumusta. Sen tähden itsehallintolain kanssa ristiriidassa oleva määräys voi tulla voimaan Ahvenanmaalla vain, jos maakuntapäivät antaa suostumuksensa päätöksellä, johon vaaditaan vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä, ja eduskunta hyväksyy määräyksen toteuttamista koskevan lain perustuslain 95 §:n 2 momentissa esitetyssä järjestyksessä. Jos määräys koskee vain sitä kieltä, jolla viranomaiset Ahvenanmaalla ovat yhteydessä ulkomaalaisiin tai ulkomaisiin viranomaisiin, käsitellään lakiluonnosta kuitenkin tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä eduskunnassa. Vastaavanlainen säännös on nykyisen itsehallintolain 59 §:n 2 momentissa.

Maakuntapäivät voi esitetyn *3 momentin* mukaan valtuuttaa Ahvenanmaan hallituksen antamaan 1 momentissa tarkoitetun hyväksynnän. Sellaista valtuutusta voitaisiin käyttää esimerkiksi silloin, kun hyväksyntä vaaditaan kansainväliseen, asetuksella voimaan saatettavaan velvoitteeseen. Vastaavanlainen säännös on vuoden 1991 itsehallintolain 59 §:n 3 momentissa.

**71 §**. *Ahvenanmaan hallitukselle annettava neuvotteluvaltuutus*. Valtioneuvosto voi 1 momentin mukaan valtuuttaa Ahvenanmaan hallituksen käymään neuvotteluja kansainvälisestä velvoitteesta, joka kohdistuu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan ja joka koskee ainoastaan Ahvenanmaata ja toista sopimuspuolta tai Ahvenanmaata ja toisia sopimuspuolia koskevia kysymyksiä.

Valtioneuvosto harkitsee tapauskohtaisesti, annetaanko Ahvenanmaan hallitukselle valtuutus neuvotella sopimus, ja mitä valtuutus siinä tapauksessa kattaa.

Valtuutuksen, jonka valtioneuvosto antaa Ahvenanmaan hallitukselle, on oltava täsmällisesti rajattu perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaisesti (PeVL 14/2010 vp, PeVL 19/2010 pv, PeVL 14/2014 vp, PeVL 66/2014 pv). Näin ollen valtuutuksesta täytyy selvitä sopimuksen osapuolet sekä sopimuksen aihealue. . Valtioneuvosto ei voi valtuuttaa Ahvenanmaan hallitusta neuvottelemaan ulko- tai turvallisuuspolitiikan kannalta merkityksellisestä sopimuksesta tai sopimuksesta, joka on ristiriidassa perustuslain tai itsehallintolainsäädännön kanssa. Valtuutusta ei liioin voida antaa, jos valtakunta samanaikaisesti neuvottelee tai harkitsee neuvottelevansa vastaavanlaisesta sopimuksesta saman osapuolen kanssa, tai jos Suomella ja tällä toisella osapuolella on jo voimassa kahdenvälinen tai monenkeskinen, samaa asiaa koskeva järjestely.

Pykälän *2 momentin* mukaisesti Ahvenanmaan hallituksen on pidettävä valtioneuvosto ajan tasalla neuvottelujen edistymisestä. Valtioneuvoston edustaja voi tarvittaessa ottaa osaa neuvotteluihin. Neuvottelujen aikana valtion viranomaiset on pidettävä ajan tasalla neuvottelujen kulusta, jotta he voivat arvioida pysyvätkö neuvottelut valtuutuksen rajoissa. Valtion viranomaiset tarkastavat sopimusluonnoksen viimeistään ennen sopimuksen allekirjoittamista.

**72 §**. *Ahvenanmaan neuvottelemien kansainvälisten velvoitteiden hyväksyminen ja voimaantulo*. Päätöksen 71 §:ssä tarkoitetun kansainvälisen velvoitteen allekirjoittamisesta tekee tasavallan presidentti tai valtioneuvoston yleisistunto perustuslain 93 §:ssä säädetyn toimivallanjaon mukaisesti. 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*). .

Poikkeamalla menettelystä perustuslain 94 §:n mukaisesti esitetään *1 momentissa*, että Ahvenanmaan maakuntapäivät hyväksyisi Ahvenanmaan hallituksen esityksestä velvoitteen, jota koskeviin neuvotteluihin Ahvenanmaan hallitus on valtuutettu. Velvoite saatettaisiin voimaan Ahvenanmaan maakuntapäivälailla. Menettelyn ehdotetaan koskevan sekä lainsäädännön alaan kuuluvia että siihen kuulumattomia velvoitteita. Näin ollen 70 §:n mukaista menettelyä, joka koskee suostumuksen antamista maakuntapäivien lainsäädäntövallan piiriin kuuluvaa kansainvälistä velvoitetta, ei siis voida soveltaa 71 §:ssä tarkoitettuun kansainväliseen velvoitteeseen Velvoitteen saattaminen voimaan maakuntapäivälailla antaa Ahvenanmaan maakuntapäiville uusia valtuuksia ja poikkeaa perustuslain 95 §:n 1 momentista. Ahvenanmaan hallituksen on ilmoitettava ulkoasiainministeriölle, kun maakuntapäivät on hyväksynyt velvoitteen. Ulkoasiainministeriö ilmoittaa diplomaattista tietä hyväksymisestä toiselle sopimuspuolelle tai toisille sopimuspuolille.

Pykälän *2 momentissa* esitetään, että kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamista koskevien maakuntapäivälakien voimaantuloa koskevat säännökset annetaan Ahvenanmaan hallituksen asetuksella. Ehdotus poikkeaa perustuslain 95 §:n 3 momentin ensimmäisestä virkkeestä, jonka seurauksena velvoitteen voimaantuloa koskevat määräykset annetaan pääsääntöisesti valtioneuvoston asetuksella.

Pykälän *3 momentin* mukaan 71 §:ssä tarkoitetut kansainväliset velvoitteet julkaistaan Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa yhteistyössä Ahvenanmaan hallituksen ja valtioneuvoston kanssa. Suomen säädöskokoelmalain (188/2000) 11 §:n mukaan sopimukset julkaistaan yleensä suomeksi ja ruotsiksi. Jos suomi tai ruotsi ei ole sopimuksen todistusvoimainen kieli, sopimus täytyy lisäksi julkaista ainakin yhdellä todistusvoimaisella kielellä.

11 luku **Euroopan unionin asiat**

**73 §**. *Ahvenanmaan osallistuminen Euroopan unionin toimielimissä vireillä olevien asioiden kansalliseen valmisteluun*. Esitetyn säännöksen 1 momentin mukaan Ahvenanmaan hallituksella on oikeus osallistua valtioneuvoston kanssa Suomen Euroopan unionissa tehtäviä päätöksiä koskevien kannanottojen valmisteluun, kun kyseessä on sellaisten asioiden valmistelu, joissa lainsäädäntövalta itsehallintolain mukaan kuuluisi maakuntapäiville, jos päätöstä ei tehtäisi Euroopan unionissa. Osallistumisoikeus pätee myös asiassa, jolla jollain muulla tavalla voi olla erityistä merkitystä maakunnalle, vaikka lainsäädäntövalta tässä asiassa kuuluu itsehallintolain mukaan eduskunnalle. Ilmausta ”Euroopan unionissa tehtävä päätös” käytetään myös perustuslain 93 §:n 2 momentissa. Ilmaisu sisältää yleensä kaikki sellaiset asiat ja asiaryhmät, jotka ovat päätöksenteon kohteena Euroopan unionissa. Kyseessä on sellainen päätöksenteko Euroopan unionissa, johon Suomen hallitus osallistuu.

Osallistuminen EU:n asioiden valmisteluun on järjestetty niin, että Ahvenanmaan hallitus osallistuu valtioneuvoston valmistelujaostojen ja EU-asioiden komitean työhön. Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan Ahvenanmaan maaneuvoksella on oikeus tulla kuulluksi EU:n ministerivaliokunnassa sellaisessa EU-asiassa, joka koskee maakunnan toimivaltaan kuuluvia kysymyksiä tai joka on maakunnalle erityisen tärkeä.

Yhteisen valmistelun tarkoituksena on kansallisessa valmistelussa sovittaa Ahvenanmaan näkökannat yhteen valtioneuvoston kanssa niin, että Suomi voi puhua yhdellä äänellä Euroopan unionin toimielimissä. Jotta valtion ja Ahvenanmaan etuja voitaisiin valvoa tehokkaasti, vaatii se yleensä ensin, että asiassa saavutetaan yksimielisyys kansallisella tasolla.

Vastaava määräys sisältyy vuoden 1991 itsehallintolain 59 a §:n ensimmäiseen virkkeeseen. Ehdotetut 80–82 § sisältävät erillisiä säännöksiä siitä, kuinka Ahvenanmaan hallitus osallistuu Suomen kannanottojen valmisteluun niin sanotuissa jäsenyysvelvoitteiden noudattamattajättämis- ja valvonta-asioissa, jotka vastaavat voimassa olevaa itsehallintolain 59 c §:ää.

Pykälän *2 momentin* mukaan Ahvenanmaan hallitukselle ilmoitetaan niiden asioiden valmistelusta Euroopan unionissa, joita 1 momentissa tarkoitetaan. Käytännössä tieto annetaan valtioneuvoston kanslian EU-tiedonhallintayksikön kautta, joka lähettää Ahvenanmaan hallitukselle komission ja neuvoston asiakirjan toimivaltaisen ministeriön toimeksiannosta. Vastuu asioiden valmistelua koskevan tiedon antamisesta on toimivaltaisella ministeriöllä, ja jokaisessa yksittäisessä asiassa sen valmisteluun ministeriössä nimetyllä vastuuhenkilöllä tai esittelijällä.

Pykälän *3 momentissa* esitetään säännöstä Ahvenanmaan maakuntapäivien osallistumisesta Euroopan unionin toissijaisuusperiaatteen noudattamista koskevaan valvontaan. Maakuntapäivät voi antaa eduskunnalle tiedoksi kantansa, kun asia koskee toissijaisuusperiaatteen valvontaa ja lainsäädäntöä, joka itsehallintolain mukaan kuuluu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan. Maakuntapäivien näkökannan täytyy ilmetä Euroopan unionin toimielimille toimitettavista kannanotoista. Säännös vastaa nykyisen itsehallintolain 59 a §:n 4 momenttia.

Menettelyä yhdessä maakuntapäivien perustellun lausunnon kanssa sovelletaan myös eduskunnan 15.12.2009 voimaan tulleen työjärjestyksen 30 §:ään tehdyn muutoksen avulla. Tarkemmat menettelyä koskevat määräykset ovat 1.1.2009 voimaan tulleen suuren valiokunnan työjärjestyksen 18 a §:ssä. Eduskunnan työjärjestyksen muutoksen käsittelyssä perustuslakivaliokunta piti asianmukaisena, että Ahvenanmaan maakuntapäivien oikeutta osallistua toissijaisuusperiaatteen valvontaan koskevat määräykset lisätään sekä eduskunnan työjärjestykseen että itsehallintolakiin (PeVM 9/2009 vp). Eduskunnan ja Ahvenanmaan maakunnan maakuntapäivien välisen yhteistoiminnan perustuslaillisen perustan selventämiseksi täytyy asiasta säätää itsehallintolaissa (PeVM 4/2010 vp ja PeVM 1/2011 vp).

**74 §**. *Ahvenanmaan kannan tiedoksianto Euroopan unionin toimielimille*. Säännöksessä esitetään, että Ahvenanmaan kanta ilmoitetaan Euroopan unionille, jos maakunnan hallitus sitä pyytää ja jos asia ensisijaisesti koskee maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvaa kysymystä. Tältä osin säännös vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 59 a §:n 3 momentin mukaista nykytilannetta. Niissä kysymyksissä, joiden osalta lainsäädäntövalta on siirtynyt EU:lle, on katsottu kohtuulliseksi, että Suomi sellaisissa tapauksissa, joissa ei ole saavutettu yhteistä kannanottoa, antaa tiedoksi maakunnan kannan, koska maakunnalla ei ole suoraa edustusta EU:n toimielimissä.

Ahvenanmaan maakunnan toimintaa ja vaikutusmahdollisuuksia EU-asioissa koskevan, 23.4.2009 annetun ja toistaiseksi voimassa olevan valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan maakunnan kanta täytyy pyynnöstä tuoda esille myös sellaisissa kysymyksissä, jotka kuuluvat valtakunnan toimivaltaan, mutta joilla on erityisen suuri merkitys maakunnalle. Säännöksen nykyistä soveltamisalaa ehdotetaan tarkoituksenmukaisuussyistä laajennettavaksi koskemaan myös viimeksi mainittuja tilanteita. Periaatepäätökseen on käytännössä vedottu Ahvenanmaan toivetta omasta paikasta EU:n parlamentissa koskevassa kysymyksessä, joka on tuotu esille Eurooppa-neuvoston kokouksessa.

Tämä tarkoittaa, että valtioneuvosto ja Ahvenanmaan hallitus yrittävät saavuttaa yhteisen kannan asioissa, jotka kuuluvat maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan tai joilla muuten on erityisen suuri merkitys maakunnalle. Näissä tapauksissa Suomen kantaan voi sisältyä esimerkiksi erityisiä järjestelyitä tai siirtymäaikoja koskevia ehdotuksia Ahvenanmaan osalta. Jos yhteinen kanta sitä vastoin ei ole mahdollinen esimerkiksi siksi, että Ahvenanmaalla vallitsevien olosuhteiden katsotaan vaativan eri ratkaisuja kuin muualla valtakunnassa, Suomen edustajilla on velvollisuus ilmoittaa Ahvenanmaan hallituksen näkökanta.

Kyseeseen voi myös tulla, että Suomi ilmoittaa Ahvenanmaan näkemyksen jostakin lainsäädäntökysymyksestä. Mikään ei estä, että Suomi jäsenvaltiona tuo esiin oman näkemyksensä, mutta samalla ilmoittaa, että maakunnalla on erilainen käsitys asiasta. Koska tavoitteena täytyy olla, että Suomi ei tuo esiin erilaisia kantoja, annetaan eriävät näkemykset tiedoksi vain, jos Ahvenanmaan hallitus sitä nimenomaan pyytää. Silloin Ahvenanmaan hallitus ja valtioneuvosto (toimivaltainen ministeriö) voivat myös keskustella siitä, kuinka näkökannat parhaiten esitellään.

Eduskunnalle toimitettaviin E-kirjeisiin ja U-kirjelmiin sisällytetään yleensä yksi luku, jossa arvioidaan asian merkitystä Ahvenanmaalle, lisäksi asiakirjaan kirjataan Ahvenanmaan hallituksen näkemykset, jos niitä on esitetty.

**75 §**. *Ahvenanmaan osallistuminen asioiden valmisteluun Euroopan unionin toimielimissä.* Pykälässä ehdotetaan säännöksiä Ahvenanmaan hallituksen oikeudesta osallistua asioiden valmisteluun myös silloin, kun maakunnan toimivaltaan kuuluvia asioita valmistellaan Euroopan unionissa. Säännös vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 59 a §:n 3 momentin toisen virkkeen mukaista nykytilannetta.

Ahvenanmaan hallitukselle annetaan pyynnöstä mahdollisuus osallistua Suomen edustajien kanssa asian valmisteluun. Suomen valtuuskunnan työhön osallistumisen muodot, osallistuminen EU:n valmisteleviin elimiin mukaan luettuna, päätetään valtioneuvostossa Ahvenanmaan hallituksen kanssa käytävien neuvottelujen jälkeen. Mikään ei näin ollen estä esimerkiksi sitä, että Ahvenanmaan hallituksen jäsen osallistuu neuvoston kokouksiin tai että maakuntahallinnon virkamies osallistuu neuvoston työryhmiin.

Perustuslain mukaan pääministeri edustaa Suomea Euroopan unionin neuvoston kokouksissa. Neuvosto päättää avustavista ministereistä, jotka voivat osallistua Euroopan unionin neuvostoon. Siinä tapauksessa, että neuvosto antaa avustaville ministereille osallistumisoikeuden Euroopan unionin neuvostoon, pääministeriä avustavasta ministeristä päätetään valtioneuvoston ohjesäännön mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa. Valtioneuvosto päättää yleisistunnossa myös valtionjohdon jonkun muun jäsenen kuin pääministerin osallistumisesta sellaiseen toimintaan Euroopan unionissa, joka ei koske Euroopan unionin neuvostoa. Valtioneuvostossa päättää muuten toimivaltainen ministeriö – tarvittaessa yhteistyössä muiden asianomaisten ministeriöiden kanssa – siitä, miten Suomea edustetaan esimerkiksi ministerineuvoston kokouksissa, neuvoston työryhmissä tai komiteoissa. Ministeri päättää valtuuskunnasta, joka edustaa Suomea ministerineuvoston kokouksessa. Valtioneuvoston kanslia ylläpitää luetteloa komiteamenettelyyn kuuluvista komiteoista EU:n ja komission sisällä sähköisen komitearekisterin lisänä.

Aloite Ahvenanmaan edustajan osallistumisesta valmisteluun Euroopan unionissa tulee näin ollen Ahvenanmaan hallitukselta. Myös sen arvioiminen, koska Ahvenanmaan edustajien osallistuminen on järkevää ja Ahvenanmaan kannalta tärkeää, on maakunnan viranomaisten tehtävä. Näin ollen valtioneuvosto ei ole velvollinen erityisesti tiedustelemaan, haluaako Ahvenanmaa lähettää edustajia johonkin kokoukseen. Valtioneuvosto tai muut valtion viranomaiset voivat tietenkin myös itse tehdä aloitteen siitä, että maakunta lähettää oman edustajan, jos se katsotaan tarpeelliseksi.

Kun maakuntapäivien toimivaltaan kuuluvia tärkeitä kysymyksiä on käsitelty EU:n tasolla, Ahvenanmaan hallituksen edustajia on käytännössä osallistunut komission komiteoihin ja neuvoston työryhmiin ja myös ministerineuvoston kokouksiin osana Suomen valtuuskuntaa. Niissä tapauksissa, joissa maakunnan hallitus on esittänyt osallistumispyynnön, osallistuminen on tehty mahdolliseksi ja valtioneuvoston ja maakunnan hallituksen suhde on toiminut joustavasti.

Ahvenanmaan mahdollisuutta osallistua valmisteluun Euroopan unionissa voivat käytännössä rajoittaa unionin oikeudesta tai EU:n työtavoista johtuvat syyt. Ahvenanmaan hallitukselta ei kuitenkaan voida evätä osallistumista niissä tapauksissa, joissa asia kuuluu maakuntapäivien toimivaltaan ja osallistuminen on mahdollista unionin oikeuden ja EU:n toimintatavan nojalla.

Ahvenanmaan edustajat osallistuvat Euroopan unionin valmistelutyöhön osana Suomen valtuuskuntaa. Säännös koskee mahdollisuutta osallistua valmisteluun Euroopan unionissa eikä tarkoita osallistumista itse päätöksentekoon. Ahvenanmaan edustajilla ei siten ole oikeutta itsenäiseen puhevaltaan Suomen kannanotoista riippumatta. Mikään ei estä Ahvenanmaan edustajia käyttämästä puheenvuoroja kokouksissa Suomen valtuuskunnan puheenjohtajan – joka yleensä on vastuuministeriön edustaja – suostumuksella. Esimerkiksi käsiteltäessä Ahvenanmaan hallituksen laatimia kannanottoja on hyvin luontevaa, että Suomen puheenvuorot käyttää maakunnan edustaja. Ahvenanmaan hallitus vastaa itse kuluistaan, jotka aiheutuvat EU:n tasolla pidettäviin kokouksiin osallistumisesta.

**76 §.** *Toimivallan jako Euroopan unionin päätösten täytäntöönpanossa*. Ahvenanmaan ja valtion välinen toimivallanjako on *1 momentin* mukaan voimassa myös unionioikeutta täytäntöönpantaessa. Käsite ”Euroopan unionissa tehty päätös” tulee tässä pykälässä samoin kuin 73 §:ssä ymmärtää yhdessä perustuslain 8 luvun käsitteistön kanssa ja sen mukaisessa merkityksessä.

Pykälän *2 momentissa* on säännös Ahvenanmaan hallituksen oikeudesta laatia Suomen kannan sisältö siltä osin kuin niissä on kyse asiasta, joka kuuluu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan ja joka koskee Euroopan unionin yhteisen politiikan soveltamista Ahvenanmaalla, esimerkiksi tiettyjä maatalouskysymyksiä, kalastusta, rakennetukea tai tiettyjä valtiontukia. Käytännössä Ahvenanmaan hallituksella on näin ollen valtuudet valmistella Suomen komissiolle esittämiä Ahvenanmaahan liittyviä kantoja, jotka liittyvät esimerkiksi suunnitelmiin Ahvenanmaalla sovellettavasta rakennerahasto-ohjelmasta, jos sen sisältöä koskevat suunnitelmat kuuluvat maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan. Jos Ahvenanmaalle ei laadita omaa ohjelmaa vaan se on osa laajempaa ohjelmaa, Ahvenanmaan hallitus valmistelee sitä osaa ohjelmaluonnoksesta, joka kuuluu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan, eli muotoilee tältä osin Suomen kannan.

Säännökset *3 momentissa* koskevat tilannetta, jossa unionin oikeuden täytäntöönpanoa Ahvenanmaalla koskeva toimivalta kuuluu ahvenanmaalaisille viranomaisille ja muissa osissa maata valtiolle, mutta jossa täytäntöönpanotoimet on mukautettava toisiinsa. Näissä tapauksissa unionin oikeus ei muodosta estettä sille, että täytäntöönpano tapahtuu erikseen yhtäältä Ahvenanmaalla ja toisaalta Suomen muissa osissa edellyttäen, että täytäntöönpanotoimet mukautetaan toisiinsa oikein. Näissä tapauksissa ahvenanmaalaiset ja valtion viranomaiset neuvottelevat keskenään ja varmistavat molemminpuolisten yhteyksien avulla, että toimet voidaan mukauttaa toisiinsa. Neuvottelulla tarkoitetaan, että Ahvenanmaan hallitus ja valtioneuvosto pyrkivät ratkaisuun, joka on molempien hyväksyttävissä. Jos Suomelle on esimerkiksi EU:n tasolla tehdyllä päätöksellä annettu jokin yhteinen kiintiö, esimerkiksi kiintiö jonkin tietyn kalalajin pyyntiä varten, ja sekä valtion että maakunnan viranomaisten on tehtävä päätös kiintiön käyttämisestä tai on seurattava sen täyttymistä, viranomaisten on yhteistyössä huolehdittava siitä, ettei yhteistä kiintiötä ylitetä. Yhteistyövelvollisuus koskee niin ikään esimerkiksi jäsenvaltiokohtaisia päästöoikeuksia ja uusiutuviin energiamuotoihin liittyviä ympäristötavoitteita, koska myös maakuntapäivillä on lainsäädäntövalta luonnon- ja ympäristönsuojelukysymyksissä.

Säännökset vastaavat vuoden 1991 itsehallintolain 59 b §:n 1 momentin ja 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaista nykytilannetta.

**77 §**. *Päätöksenteko kun jäsenvaltiossa saadaan ryhtyä vain yhteen hallintotoimenpiteeseen*. Säännökset pykälän 1 momentissa liittyvät tilanteisiin, joissa jäsenvaltiossa on mahdollista päättää yksinomaan yhdestä hallintotoimenpiteestä esimerkiksi EU-säädöksen täytäntöön panemiseksi. Tämän ainoan täytäntöönpanotoimen toteuttaa tällöin valtion viranomainen riippumatta siitä, että lain 4 §:n 1 momentissa vahvistettuun pääsääntöön perustuvan maakuntapäivien ja eduskunnan välisen toimivallan jaon mukaan EU-säädösten täytäntöönpano Ahvenanmaalla kuuluu yleensä maakunnan viranomaisille ja maan muissa osissa valtion viranomaisille. Pykälä vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 59 b §:n 2 ja 3 momentin mukaista nykytilannetta.

Lain *1 momentin* toisen virkkeen mukaan valtion viranomaisen on ennen päätöksentekoa tällaisessa asiassa, jossa voidaan toteuttaa ainoastaan yksi hallintotoimenpide, neuvoteltava ahvenanmaalaisen viranomaisen kanssa yhteisymmärryksen aikaansaamiseksi. Ahvenanmaalaiselle viranomaiselle on näin ollen tällaisessa tilanteessa annettava mahdollisuus vaikuttaa sen päätöksen sisältöön, jonka valtion viranomainen aikoo tehdä, ja siinä on mahdollisuuksien mukaan otettava huomioon maakunnan viranomaisen näkökannat.

Lain *2 momentin* mukaan on mahdollista pyytää Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnalta suositus asian ratkaisemiseksi, jos ahvenanmaalainen viranomainen ja valtion viranomainen eivät ole yhtä mieltä siitä, mihin toimenpiteisiin valtion on ryhdyttävä vastaavissa tilanteissa. Itsehallintolakiehdotuksen 54 §:n mukaan Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta antaa pyynnöstä lausuntoja kysymyksissä, jotka koskevat Ahvenanmaan itsehallintoon liittyvää lainsäädäntöä. Valtuuskunta voi antaa lausuntoja valtioneuvostolle ja ministeriöille sekä Ahvenanmaan hallitukselle ja tuomioistuimille. Viimeksi mainittu säännös täydentää nyt ehdotettua säännöstä siinä mielessä, että myös sellainen toimivaltainen valtion viranomainen, jota ei mainita itsehallintolain 54 §:ssä, ja myös muut ahvenanmaalaiset viranomaiset kuin Ahvenanmaan hallitus voivat näissä tapauksissa pyytää suositusta valtuuskunnalta.

**78 §**. *Päätöksenteko kun jäsenvaltiosta voidaan määrätä vain yksi hallintoviranomainen*. Pykälässä on poikkeus Ahvenanmaan hallituksen ja valtioneuvoston välistä toimivallan jakoa koskevasta pääsäännöstä tilanteissa, joissa jäsenvaltio unionin oikeuden mukaan voi nimetä ainoastaan yhden hallintoviranomaisen hoitamaan tiettyjä asioita jäsenvaltiossa. Yleensä maakunta päättää toimivaltansa rajoissa, mikä ahvenanmaalainen viranomainen vastaa tietyistä asioista. Tilanteessa, jossa unionin oikeuden mukaan voidaan nimetä ainoastaan yksi hallintoviranomainen, tällaisen kansallisen viranomaisen nimeäminen kuuluu kuitenkin poikkeuksellisesti valtion tehtäviin.

Tämän poikkeuksen käytännön merkitystä rajoittaa kuitenkin säännös momentin toisessa virkkeessä. Sen mukaan näin nimetyn valtion viranomaisen on tehdessään päätöstä, joka muuten kuuluisi Ahvenanmaan toimivaltaan, tehtävä päätös Ahvenanmaan hallituksen näkökannan mukaisesti. Unionin oikeudessa saatetaan esimerkiksi edellyttää, että päätökset tiettyjen hallintolupien myöntämisestä keskitetään yhdelle tähän tehtävään nimetylle viranomaiselle kussakin jäsenvaltiossa. Jos oletetaan, että toimivalta myöntää tällaisia lupia toimivallan jaon mukaan kuuluu Ahvenanmaan hallitukselle ja että valtio on nimennyt tietyn valtion viranomaisen lupia myöntämään, tämän valtion viranomaisen tulee siten myöntää myös Ahvenanmaata koskevat luvat, vaikka tehtävä tavanomaisen toimivallan jaon mukaan kuuluu ahvenanmaalaiselle viranomaiselle.

Säännösten mukaan tämän valtion viranomaisen tulee kuitenkin ennen päätöksentekoa olla yhteydessä Ahvenanmaan hallitukseen ja päätöksentekoon mahdollisesti sisältyvää harkintavaltaa tulee käyttää Ahvenanmaan hallituksen näkemystä vastaavalla tavalla. Päätöksen muodollisesti tekevän valtion viranomaisen tulee siten noudattaa Ahvenanmaan hallituksen kantaa, jos se on juridisesti mahdollista. Esimerkiksi sitä, että tukipolitiikka maakunnassa eroaa tukipolitiikasta maan muissa osissa, ei yksinään voida pitää juridisena esteenä. Kun valtion viranomainen ratkaisee tällaisen hallintoasian, sovelletaan maakunnan lainsäädäntöä.

Pykälän ei tule estää mahdollisuutta soveltaa 43 §:ää ja edellä mainittujen kansallisten hallintotehtävien siirtämistä sopimusasetuksen nojalla ahvenanmaalaiselle viranomaiselle.

**79 §**. *Ahvenanmaan hallituksen yhteydet Euroopan unionin komissioon*. Pykälässä on säännöksiä Ahvenanmaan hallituksen ja komission välisistä yhteyksistä sellaisissa maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvissa kysymyksissä, jotka koskevat unionin oikeuden ja unionin yhteisen politiikan täytäntöönpanoa Ahvenanmaalla. Ahvenanmaan hallituksella on oikeus olla yhteydessä komissioon näissä asioissa. Säännös koskee muodollisia, virallisia yhteyksiä. Se ei vaikuta maakunnan viranomaisten ja komission välisiin epävirallisiin yhteyksiin. Tämä pykälä vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 59 b §:n 4 momenttia.

Säännöksessä tarkoitettuja kysymyksiä ovat esimerkiksi julkisia hankintoja koskevat ilmoitukset, niin kutsutut elinkeinoelämän valtiontukea koskevat ilmoitukset ja rakennerahasto-ohjelmien toimeenpano Ahvenanmaalla siihen liittyvine raportointivelvollisuuksineen. Säännös koskee myös vastaamista sellaisiin komission Suomelle osoittamiin tiedusteluihin, jotka koskevat esimerkiksi lainsäädännön sisältöä tai viranomaisten toimintaa maakuntapäivien toimivalta-aloilla. Säännös ei sen sijaan koske yhteyksiä komissioon kysymyksissä, joissa komissio on ryhtynyt toimenpiteisiin Suomea vastaan sopimusrikkomuksen johdosta. Kannanottoja sopimusrikkomusasioissa koskevat säännökset sisältyvät 80 §:ään.

Säännös on merkittävä myös 26 §:n 5 kohdan tulkinnan kannalta. Säännös rajaa nimittäin niitä kysymyksiä, jotka sisältyvät kyseiseen kohtaan ja kuuluvat eduskunnan lainsäädäntövaltaan sillä perusteella, että niitä pidetään Suomen suhdetta ulkovaltoihin koskevina asioina. Tällä perusteella maakuntapäivien ja eduskunnan välisen toimivallan jaon vastaisena ei voida pitää esimerkiksi sitä, että Ahvenanmaan hallitus maakuntapäivälailla nimetään unionin oikeutta täytäntöön panevaksi viranomaiseksi, jonka tulee toimittaa komissiolle kyseisen lainsäädännön edellyttämät raportit, eikä sitä, että Ahvenanmaan hallitus esimerkiksi jonkun rakennerahasto-ohjelman hallintoviranomaisena toimittaa komissiolle tietyt unionin oikeuden edellyttämät raportit.

Unionin oikeuden mukaan erilaiset selonteot tai ilmoitukset (notifikaatiot) toimittaa komissiolle yleensä nimenomaan jäsenvaltio. Silloin myös Ahvenanmaan hallituksen selonteot ja ilmoitukset toimitetaan komissiolle Suomen nimissä. Yhteydenotto tapahtuu joko Suomen EU-edustuston kautta tai valtioneuvoston EU-sihteeristön tai jonkin muun sellaisen tahon avulla, joka keskitetysti hoitaa myös eri ministeriöiden ja komission välisiä yhteyksiä.

Säännös ei merkitse sellaista yleissääntöä, että maakunta ensin lähettäisi ilmoituksensa valtakunnan toimivaltaiselle viranomaiselle, joka sitten vuorostaan toimittaisi ne eteenpäin. Jos unionin oikeus kuitenkin edellyttää, että jäsenvaltio on nimennyt yhden viranomaisen hoitamaan tiettyä raportointia koko jäsenvaltion osalta, tämä viranomainen huolehtii myös maakunnan ilmoitusten tai raporttien toimittamisesta komissiolle.

Säännöksen toisen virkkeen mukaan Ahvenanmaan hallitus ja valtioneuvosto sopivat tarkemmin siitä, miten valtioneuvostolle tiedotetaan Ahvenanmaan hallituksen ja komission välisistä yhteyksistä. Tiedottamisen toimivuuteen on kiinnitettävä erityistä huomiota silloin, kun yhteyksiä EU-edustustoon ei hoideta EU-sihteeristön tai jonkun muun valtioneuvoston yksikön välityksellä. Säännöksellä korostetaan sitä, että on tärkeää, että valtioneuvosto on tietoinen maakunnan ja komission välisistä yhteyksistä.

**80 §**. *Ahvenanmaan asema sopimusrikkomuksia koskevissa asioissa ja Euroopan unionin tuomioistuimessa käsiteltävissä asioissa*. Pykälää sovelletaan Suomen vastauksen valmisteluun vastattaessa komission sellaisiin kannanottoihin, jotka koskevat puutteita jäsenvaltion velvollisuuksien täyttämisessä siltä osin, kuin velvollisuuksien täyttäminen kuuluu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan, ja Suomen kannanottoihin, jotka tällaisessa asiassa esitetään Euroopan unionin tuomioistuimessa. Pykälä koskee siten valmistelua maakuntaa koskevissa sopimusrikkomusasioissa (ks. HE 18/2002 vp, s. 22). Se vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 59 c §:n 1 momenttia ja 2 momentin ensimmäistä virkettä.

Yhteisen valmistelun tavoitteena on pyrkiä kansallisella tasolla sovittamaan yhteen Ahvenanmaan hallituksen ja valtioneuvoston kannat siten, että Suomi voi jäsenvaltion ominaisuudessa esittää yhden kannan komissiolle antamissaan vastauksissa ja EU:n tuomioistuimissa esittämissään vastineissa. Suomen kannanotot perustuvat yhteiseen valmisteluun, jossa maakunnan ja valtion kannat punnitaan keskenään ja tarvittaessa sovitetaan yhteen. Vaikka Suomen hallitus viime kädessä päättää Suomen vastausten ja kannanottojen sisällöstä Ahvenanmaata koskevissa sopimusrikkomusasioissa, tulisi vastausten ja kannanottojen valmistelussa kiinnittää erityistä huomiota myös Ahvenanmaan oikeuteen puolustautua. Esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa komissio katsoo maakuntalainsäädännön olevan unionin oikeuden vastainen, tulisi Suomen kannanotosta yleensä käydä ilmi, millä perusteella Ahvenanmaan hallitus katsoo maakuntapäivälain olevan sopusoinnussa unionin oikeuden kanssa, vaikka valtakunnan viranomaiset olisivat samaa mieltä komission kanssa yhteisön oikeuden tulkinnasta.

Pykälän 2 *momentin* säännösten tavoitteena on ilmaista selvästi, että Ahvenanmaan hallituksen kannan tulee aina käydä ilmi Suomen vastauksesta ja kannanotosta tilanteessa, jossa Suomi jäsenvaltiona saatetaan vastuuseen maakunnan toimenpiteen tai laiminlyönnin johdosta. Kuten kaikissa EU-asioissa, lähtökohtana on yhteiseen kantaan pyrkiminen. Yhteensovittaminen tapahtuu valtioneuvoston valmistelujärjestelmässä, ja siinä otetaan huomioon valtioneuvoston periaatepäätös (23.4.2009). Kyseiset asiat käsitellään tarvittaessa EU:n ministerivaliokunnassa, jossa maaneuvoksella on oikeus tulla kuulluksi. Periaatepäätöksen mukaan ennen ministerivaliokuntakäsittelyä on maaneuvoksen pyynnöstä järjestettävä kokous pääministerin kanssa. Kokoukseen voivat osallistua myös ulkoasiainministeri, Ahvenanmaata koskevista asioista vastaava ministeri sekä muut ministerit, joiden toimialaan käsiteltävä asia kuuluu. Kokous voidaan järjestää lakiehdotuksen 52 §:ssä tarkoitetun periaatteellisten ja laaja-alaista merkitystä omaavien kysymysten yhteensovittamisen puitteissa.

Jos yhteiseen kantaan ei yhteensovittamisyrityksistä huolimatta päästä, Suomen vastaus ja kannanotto on Ahvenanmaan hallituksen pyynnöstä laadittava siten, että sen kanta käy siitä ilmi. Ehdotetun säännöksen mukaan Ahvenanmaan kanta asiassa on käytävä ilmi siten, että Ahvenanmaan esittämät perustelut tuodaan esille. Lähtökohtana on, että kanta esitetään siinä muodossa kuin Ahvenanmaan hallitus on sen hyväksynyt.

Kun perustuslakivaliokunta antoi lausuntonsa vuoden 1991 itsehallintolain nykyisestä 59 c § 1 momentin säädöksestä, se totesi mietinnössään (PeVM 6/2009 vp.), että valtakunnan viranomaisen ja maakunnan tulisi ensi kädessä yrittää yhteensovittaa kantansa tarkoitetuissa kysymyksissä, jotta Suomella olisi yhteinen johdonmukainen kanta. Perustusvaliokunnan mielestä on tärkeää, että myös asioissa, joissa yhteistä kantaa ei löydetä ja joissa Suomen kanta tai kannanotto maakunnan pyynnöstä laaditaan niin, että myös maakunnan kanta selviää siitä, ei tuoda tuomioistuimessa esiin kahta keskenään ristiriidassa olevaa kantaa. Näissä tapauksissa kantaa tulisi pyrkiä muotoilemaan kirjelmissä ja suullisessa käsittelyssä niin, että valtioneuvoston päättämän Suomen kannan ja perusteluiden ohella nostettaisiin esiin Ahvenanmaan Suomen kannasta eroava kanta sekä ne perustelut, jotka tukevat tätä kantaa oikeudellisesti merkittävänä olosuhteena.

Tuomioistuin on päätöksessään riippumaton osapuolten tulkinnoista tai vastaajan suostumuksesta.

Pykälää ei sovelleta tilanteisiin, joissa ainoastaan valtakunta on asetettu vastuuseen. Näissä tilanteissa valtakunnalla ei ole velvollisuutta muotoilla Suomen vastausta niin, että Ahvenanmaan hallituksen mielipide ilmenee. Komissiolle annettu vastaus asiassa, joka koskee ainoastaan valtakuntaa, mutta joka toimivallanjaon mukaan kuuluu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan, voi myöhemmässä vaiheessa saada jopa suuren merkityksen Ahvenanmaalle. Siksi on mahdollista, että Ahvenanmaalla on perusteltu etu nostaa mielipiteensä esille asian kansallisessa valmistelussa. Tämän Ahvenanmaan hallitus voi tehdä valtioneuvoston valmistelussa, ja valtioneuvoston on muotoillessaan Suomen vastausta pyrittävä siihen, ettei vastaus haittaa maakunnan etuja.

Maakunnalle ei ole ainoastaan tärkeää miten kirjallisia vastauksia muotoillaan, vaan myös mahdollisuus suullisesti tuoda mielipiteet esiin oikeuden käsittelyssä ja ennen kaikkea mahdollisuus suoraan vastata kysymyksiin tuomioistuimessa. Suullista käsittelyä pyytäessä osapuolen on unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 76 artiklan sekä unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 106 artiklan mukaan kerrottava perustelut toiveelleen tulla kuulluksi. Ahvenanmaan hallitus voi pyytää ulkoministeriöltä, että Suomi pyytää suullista käsittelyä ja että maakunnalla on edustajansa neuvotteluissa. Kysymys suullisen käsittelyn pyytämisestä ja maakunnan edustajan roolista käsittelyssä käsitellään tarvittaessa EU-ministerivaliokunnassa Ahvenanmaata koskevien EU-asioiden käsittelyn linjausten mukaisesti.

**81 §**. *Ahvenanmaan osallistuminen käsittelyyn EU-tuomioistuimessa*. Pykälässä säädetään Ahvenanmaan oikeudesta osallistua tuomioistuimen suulliseen käsittelyyn. Säännös vastaa 59 c § 2 momentin toista virkettä nykyisessä itsehallintolaissa.

Jos tuomioistuin päättää järjestää suullisen käsittelyn, maakunnalla on aina tämä oikeus, jos asia koskee ahvenanmaalaisten viranomaisten toimenpiteitä tai laiminlyöntejä. Koska Ahvenanmaan kannan tulee ilmetä jo kirjallisessa menettelyssä ja koska sen jälkeen ei ole mahdollista suullisessa käsittelyssä toistaa kirjallisesti esitettyä, tärkein merkitys Ahvenanmaan edustajan paikalla olemiseen suullisessa käsittelyssä on se, että mahdollisiin kysymyksiin voidaan vastata välittömästi. Jos kysymykset koskevat esimerkiksi syitä siihen, miksi ahvenanmaalaiset viranomaiset ovat toimineet tietyllä tavalla, Ahvenanmaan edustaja lienee paras taho vastaamaan tähän kysymykseen. Suomen vastaus muotoillaan jo kirjallisessa menettelyssä. Siksi on mahdotonta tuoda esiin ristiriitaisia kantoja suullisessa käsittelyssä. Valtioneuvoston ja Ahvenanmaan hallituksen on siten etukäteen sovittava siitä, mitä aiotaan sanoa.

Johtuen siitä, että ainoastaan jäsenvaltioilla on etuoikeutettu asema osapuolena, vastaajana on ainoastaan jäsenvaltio Suomi, toisin sanoen Suomen hallitus. Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 13 §:n, ulkoasiainministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (1171/2005) 1 §:n 20 kohdan sekä ulkoasiainministeriön työjärjestyksen (550/2008) 41 §:n mukaan on ulkoasiainministeriön tehtävänä Suomen edustaminen Euroopan unionin tuomioistuimissa ja Suomea koskevissa valvontamenettelyissä Euroopan unionin jäsenenä. Valtionasiamies edustaa Suomea tuomioistuimessa. Ahvenanmaan hallituksen edustajalla on oikeus osallistua valtionasiamiehen kanssa suulliseen käsittelyyn ja tuomioistuin voi kuulla häntä asiantuntijana. Ahvenanmaan hallituksen edustajalla on oikeus osallistua valtionasiamiehen kanssa suulliseen käsittelyyn ja tuomioistuin voi kuulla häntä asiantuntijana. Lisäksi on mahdollista, että Ahvenanmaan edustaja valtuutetaan erikseen ulkoasiainministerin päätöksellä valtioneuvoston vahvistamien ja Ahvenanmaan hallituksen kanssa yhteistyössä laadittujen kantojen mukaisesti edustamaan Suomea asiassa, joka koskee puutteita jäsenvaltion velvollisuuksien täyttämisessä ja joka ainoastaan koskee Ahvenanmaan toimenpiteitä tai laiminlyöntejä. Tällöin Ahvenanmaan hallituksen edustaja voi käyttää puhevaltaa joko yksin tai yhdessä Suomen hallitusta edustavan valtionasiamiehen kanssa, jos tuomioistuin poikkeuksellisesti sallii kahden edustajan puheenvuorot. Myös tällaisessa tilanteessa edustajien tulee sovittaa puheenvuorot yhteen.

**82 §**. *Esitys EU-tuomioistuimelle kuuluvassa asiassa*. Pykälä koskee tilanteita, joissa Ahvenanmaan hallitus toivoo Suomen nostavan kanteen jossain kysymyksessä tai osallistua jossakin tuomioistuimessa vireillä olevaan asiaan tai lausua asiassa, jossa kansallinen tuomioistuin on pyytänyt ennakkoratkaisua EU-tuomioistuimelta. Näissä tapauksissa jäsenvaltio esiintyy osapuolena tai väliin tulijana. Pykälä vastaa 59 c §:n 3 momenttia vuoden 1991 itsehallintolaissa.

Koska Ahvenanmaalla voi olla suuri ja oikeutettu etu myös näissä asioissa, Ahvenanmaan hallituksella tulisi olla mahdollisuus tehdä valtioneuvostolle ehdotus, että Suomen tulisi nostaa kanne, tehdä väliintulo tai antaa lausunto. Tämä ei koske ainoastaan tapauksia, joissa asia kuuluu Ahvenanmaan toimivaltaan, mutta myös tilanteissa joissa asialla voi olla erityinen merkitys Ahvenanmaalle samalla tavoin kuin tilanne on 73 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa. Mikäli Ahvenanmaan hallitus tekee tällaisen perustellun esityksen, valtioneuvoston ei tulisi vastustaa sitä ilman painavia syitä. Painava syy voi olla se, että esitetty toimenpide on vastoin maan jäsenvaltioetuja tai muutoin voi haitata maan etuja.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan 6/2009, että 59 c §:n säännöksiä on muotoiltu joka suhteessa niin, että maakunnalla on sitä koskevissa sopimuksen rikkomis- ja tuomioistuinasioissa niin laaja vaikutus kuin mahdollista valtionsäännön ja EU-oikeuden puitteissa. Toisaalta on tärkeää turvata maakunnan mahdollisuuksia saada näkökulmansa esiin Suomen vastauksessa ja kannassa myös tapauksissa, joissa maakunnalla on valtiosta eriävä käsitys EU-oikeuden tulkinnasta. Toisaalta on valiokunnan mielestä tärkeää, että säännökset eivät missään tilassa johda siihen, että valtioneuvostolla on velvollisuus luopua omasta kannasta tai tuoda esiin maakunnan kanta jäsenvaltion kantana tai ehdoton velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin kanteen nostamiseksi tai välintulon tekemiseksi.

Tilanteissa, joissa Ahvenanmaa oikeushenkilön ominaisuudessa nostaa kanteen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 263 tai 265 artiklan nojalla, maakunta ajaa kannetta itsenäisesti sopimuksen nojalla.

EU-tuomioistuimen perussäännön 40 artiklan mukaisissa tilanteissa ja siinä asetetuin edellytyksin Ahvenanmaalla voi olla itsenäinen väliintulo-oikeus, mutta tämä oikeus on rajoitettu riitoihin, joissa toinen osapuoli on luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö ja joissa maakunta pystyy osoittamaan, että tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetun asian ratkaisu koskee sen etua.

**83 §**. *Ahvenanmaan kansallinen vastuu*. Pykälällä on suora yhteys unionioikeuteen ja koskee yksinomaan maakunnan vastuuta valtiota kohtaan. Pykälä vastaa 59 d §:n 1–3 momenttia vuoden 1991 itsehallintolaissa.

Yksi ehto säännösten soveltamiseen on, että EU-tuomioistuin on tuominnut Suomen valtion maksettavaksi esimerkiksi kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon tai jos Suomi jäsenvaltion vastuun perusteella on velvollinen maksamaan varoja takaisin Euroopan unionille. Kyse voi olla myös siitä, että Suomi jäsenvaltion unionioikeudellisen vahingonkorvausvastuun perusteella on velvoitettu korvaamaan yksityiselle aiheutettu vahinko tai on velvoitettu korvaamaan yksityiselle veroja tai veroluonteisia maksuja, joita unionioikeuden mukaan on veloitettu virheellisesti.

Pykälän *1 momenttia* sovelletaan, jos EU-tuomioistuin SEUT 260 artiklan nojalla tuomitsee Suomen valtion maksamaan rahakorvauksen siltä osin kuin tuomitseminen on johtunut Ahvenanmaan toimesta tai laiminlyönnistä. Ehdotuksen mukaan Ahvenanmaa on vastuussa valtiolle rahasummasta, jos tuomio on johtunut Ahvenanmaasta.

Pykälän *2 momenttia* sovelletaan, jos Suomen valtio jäsenvaltion vastuunsa perusteella on velvoitettu maksamaan takaisin unionin varoja, joiden hallinto tai valvonta oli Ahvenanmaan vastuulla. Tämä voi koskea päätöksellä todettua takaisinmaksuvelvollisuutta tai takaisinmaksua, joka on tapahtunut ilman erityistä velvoittavaa päätöstä. Ahvenanmaa on vastuussa takaisinmaksetusta määrästä valtiolle.

Pykälän *3 momenttia* tulee tarkastella siinä valossa, että unionioikeudellisesti jäsenvaltio on vastuussa yksityiselle tapahtuneesta vahingosta, jos se on tapahtunut unionioikeuden vastaisella toimenpiteellä tai laiminlyönnillä. Jäsenvaltion vahingonkorvausvastuu yksityisille saatetaan päätökseen kansallisissa tuomioistuimissa unionioikeudellisen hajautetun soveltamisen periaatteen mukaisesti. Tässä tapauksessa sovelletaan kansallista vahingonkorvausoikeutta. Sääntely koskee kansallista vastuunjakoa ja tarkemmin sitä, millä perustein maakunta on vastuussa valtiolle siitä vahingonkorvauksesta, jota valtio on kansallisessa oikeudessa tuomittu maksamaan. Momentin mukaan Ahvenanmaa on vastuussa valtiolle korvauksesta, jos vahinko on aiheutunut siitä syystä, että unionioikeudellisia vastuita on täytetty puutteellisesti tai väärin Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluvassa asiassa.

**84 §**. *Vastuumäärän sovittelu*. Valtio ja Ahvenanmaa voivat sovitella yllä 83 §:ssä tarkoitettua vastuumäärää. Mikäli valtion ja Ahvenanmaan välillä syntyy erimielisyyksiä vastuusta, Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta päättää asian. Mikäli osapuolet eivät tyydy valtuuskunnan päätökseen, asia ratkaistaan korkeimmassa oikeudessa. Pykälä on uusi ja eroaa voimassa olevan itsehallintolain 59 d §:stä, jonka mukaan vastuuta koskeva riita käsitellään hallintoriita-asiana Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa sen mukaan kuin hallintolainkäyttölain (586/1996) 12 luvussa ja 59 d §:ssä säädetään. Säännös lisättiin eduskuntakäsittelyvaiheessa käsiteltäessä voimassa olevan itsehallintolain Euroopan unionin asioita koskevaa 9 a luvun muutosta (PeVM 7/2002 vp).

Mahdollisuus sovitella Ahvenanmaan vastuumäärää on niin tärkeä seikka, että jatkossakin tarvitaan nimenomainen säännös mahdollisuudesta sovitteluun valtion ja Ahvenanmaan välillä. Ahvenanmaan taloudelliset mahdollisuudet maksaa tuomittu korvaussumma on sallittua ottaa huomioon.

Valtion ja Ahvenanmaan välinen erimielisyys vastuunjaosta EU-oikeuden rikkomistilanteissa merkitsisi ensisijaisesti tulkintaa valtiollisten ja ahvenanmaalaisten viranomaisten vastuusta panna unionioikeutta täytäntöön. Arviointi koskisi suurimmaksi osaksi itsehallintolain tulkintaa ja sisältäisi vahingonkorvausoikeudellista arviointia. Tämän vuoksi Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta ja korkein oikeus ovat sopivimmat tahot ratkaisemaan tämäntyyppisiä erimielisyyksiä.

Valtion ja itsehallintoviranomaisten tulee ensisijaisesti pyrkiä vastuukysymyksessä yhteisymmärrykseen. Ei ole tarkoituksenmukaista viedä asiaa Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan ratkaistavaksi, jos osapuolet eivät ole neuvotelleet asiasta. Sovitteluvaatimus tulee näin ollen Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan käsiteltäväksi, jos osapuolet ovat käydyistä neuvotteluista huolimatta edelleen erimielisiä. Sovittelussa sovelletaan yleisiä vahingonkorvausoikeudellisia periaatteita. Vastuunjaon lopputulos ei ole tällöin riippuvainen ainoastaan Ahvenanmaan hallituksen tai maakuntapäivien laiminlyönnin laadusta vaan myös esimerkiksi valtiollisten viranomaisten mahdollisuudesta estää vahingon syntyminen.

**85 §**. *Euroopan unionin alueiden komitea*. Pykälän mukaan yhdeksi Euroopan unionin alueiden komiteassa olevaksi Suomen edustajaksi täytyy esittää Ahvenanmaan hallituksen nimittämää ehdokasta. Säännös on ymmärrettävä niin, että se koskee myös edustajan varajäsenen nimittämistä. SEUT 300 artiklan mukaan alueiden komitea muodostuu alueellisten ja paikallisten elinten edustajista, jotka on valittu alueelliseen tai paikalliseen elimeen tai jotka ovat poliittisia päätöksentekijöitä vaaleilla valitussa yhteisössä. SEUT 305 artiklan mukaan komitean kokoonpano vahvistetaan päätöksessä, jonka Euroopan unionin neuvosto hyväksyy yksimielisesti komission esityksestä. Komitean jäsenet ja yhtä monta varajäsentä nimitetään viideksi vuodeksi ja heidät voidaan valita uudelleen. Neuvosto hyväksyy kunkin jäsenvaltion ehdotuksen mukaisesti laaditun luettelon jäsenistä ja varajäsenistä. Suomella on yhteensä yhdeksän jäsentä alueiden komiteassa. Pykälä vastaa voimassa olevan itsehallintolain 59 e §:n säännöstä.

12 luku **Virkakieli ja kielelliset oikeudet**

**86 §.** *Virkakieli*. Virkakielellä tarkoitetaan kieltä, jota viranomaiset käyttävät toiminnassaan, sekä sisäisesti että suhteissa kansalaisiin ja toisiin viranomaisiin. Ahvenanmaalla toimivien viranomaisten virkakielenä on jatkossakin ruotsi. Tämä pätee niin valtion viranomaisiin Ahvenanmaalla kuin myös ahvenanmaalaisiin viranomaisiin ja Ahvenanmaan kuntiin.

Pykälän *1 momentti* vastaa voimassa olevaa säännöstä (36 §:n 1 momentti), joka koskee virkakieltä Ahvenanmaan maakunnassa ja kuntien viranomaisten sekä Ahvenanmaalla olevien valtion viranomaisten ja tuomioistuinten kieltä. Ehdotuksessa käytetään kuitenkin ilmausta valtion viranomaiset valtionhallinnon asemesta. Säännös on ymmärrettävä niin, että viranomaisten sisäinen työkieli Ahvenanmaalla on ruotsi ja että asioiden valmistelu ja käsittely hoidetaan ruotsin kielellä. Samoin kansalaisia palvellaan ruotsiksi 89–91 §:ssä ja mahdollisesti muussa lainsäädännössä säädetyin poikkeuksin, kuten muun muassa tulkkausta ja kääntämistä koskevat poikkeukset valtion viranomaisissa ja tuomioistuimissa Ahvenanmaalla.

Ruotsi virkakielenä tarkoittaa myös, että viranomaiset Ahvenanmaalla käyttävät ruotsin kieltä keskinäisessä yhteydenpidossaan.

Ehdotettu *2 momentti* vastaa voimassa olevaa, Ahvenanmaan valtuuskunnan virkakieltä koskevaa säännöstä (36 §:n 2 momentin ensimmäinen virke).

Evankelisluterilaisen kirkon viranomaisten virkakieltä Ahvenanmaalla koskevan ehdotuksen *3 momentti* vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 36 §:n 3 momenttia. Säännös ei koske sellaisia asioita, jotka kirkkolain (1054/1993) mukaan kuuluvat kirkon omiin asioihin.

**87 §**. *Virkakieli valtion ja Ahvenanmaalla toimivien viranomaisten välisissä yhteyksissä*. Pykälässä ehdotetaan säännöksiä valtion viranomaisten ja Ahvenanmaan viranomaisten välistä yhteydenpitoa koskevan virkakielen osalta. Pykälän otsikossa käytetty käsite valtion viranomaiset ja Ahvenanmaalla toimivat viranomaiset kattaa tuomioistuimet.

Ahvenanmaan viranomaiset käyttävät ruotsin kieltä yhteyksissään valtion viranomaisiin, ja valtion viranomaisten on käytettävä ruotsin kieltä ollessaan yhteyksissä Ahvenanmaan viranomaisten kanssa. Vastaavanlainen sääntely sisältyy kielilain 27 §:ään, jonka mukaan valtion viranomaisten on käytettävä ruotsin kieltä kirjeenvaihdossa yksikielisten ruotsinkielisten valtion ja kuntien viranomaisten kanssa.

Suhteessa nykyiseen itsehallintolain 38 §:ään, joka koskee viranomaisten välistä kirjeenvaihtokieltä vastaavissa tilanteissa, ehdotetun pykälän soveltamisala on laajempi, koska se kattaa myös virkamiesten välisen suullisen viestinnän. Viimeksi mainitulta osin esitys on vallitsevan käytännön mukainen.

Säännös on ymmärrettävä niin, että kirjelmät ja muut valtion viranomaisten ja ahvenanmaalaisten viranomaisten tai Ahvenanmaan kuntien väliset asiapaperit on laadittava ruotsiksi. Sama koskee kirjoitusten ja muiden asiakirjojen vaihtoa yhtäältä mainittujen viranomaisten ja Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan sekä toisaalta kaikkien Ahvenanmaalla toimivien viranomaisten ja valtioneuvoston, keskushallinnon viranomaisten, ylioikeuksien ja muiden sellaisten valtion viranomaisten välillä, joiden toimialueeseen Ahvenanmaa kuuluu.

Ruotsi on kirjeenvaihtokielenä myös sisäisessä kirjeenvaihdossa Ahvenanmaalla toimivan valtion viranomaisen ja valtakunnan viranomaisen välillä, esimerkiksi Ahvenanmaan käräjäoikeuden ja oikeusministeriön tai Ahvenanmaan valtionviraston ja valtiovarainministeriön välillä. Virkakieltä koskevia säännöksiä sovelletaan, vaikka kirjelmä koskisikin muita kuin itsehallintoasioita, ja riippumatta siitä, tuottaako asia toimituskirjan vai ei. Ruotsin kieltä on siis käytettävä esimerkiksi virallisten kirjelmien vaihdossa, ja kun valtion viranomaiset pyytävät lausuntoja Ahvenanmaalla olevilta viranomaisilta.

Lakiesityksen kielestä tai ministereiden, valtiollisten komiteoiden, toimikuntien, työryhmien tai vastaavien elinten lausuntokierrokselle lähetettävistä mietinnöistä säädetään kielilain 31 §:ssä. Lakiesitys tai mietintö, joka koskee vain Ahvenanmaata tai jolla on erityisen suuri merkitys Ahvenanmaalle, julkaistaan kielilain 31 §:n 2 momentin mukaisesti aina kokonaisuudessaan ruotsiksi. Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan (päätös 14.4.2011, dnro 503/4/09) mietintö, johon liittyy lausuntopyyntö, on lähetettävä ahvenanmaalaisille viranomaisille kokonaisuudessaan ruotsin kielellä, jos lainsäädäntöehdotuksella on erityistä merkitystä Ahvenanmaalle ja toimivaltainen ministeriö on siten velvoitettu kuulemaan maakunnan hallitusta. Jos velvollisuutta kuulla ahvenanmaalaisia viranomaisia ei itsehallintolain mukaan ole, mutta ministeriö haluaa esimerkiksi tiedottaa Ahvenanmaata hallituksen esityksen valmistelusta, ministeriön on keskusteltava maakunnan viranomaisten kanssa menettelystä. Tietoa voidaan sellaisessa tapauksessa antaa riittävällä, ruotsiksi laaditulla tiivistelmällä pääasiallisista lakiehdotuksista ja ruotsinkielisillä pykäläehdotuksilla. Menettelyt on kuvattu oikeusministeriön ministeriöiden käsittelijöitä varten laadituissa ohjeissa, jotka koskevat Ahvenanmaan asemaa lainvalmistelussa ja Euroopan unionia koskevissa asioissa (Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 8/2012).

Yhtäältä Ahvenanmaalla toimivien tuomioistuinten ja muiden viranomaisten ja toisaalta valtion viranomaisten ja valtakunnan tuomioistuinten välisessä suullisessa, virka-asioita koskevassa kanssakäymisessä virkakielenä on säännöksen perusteella niin ikään ruotsi. Esimerkiksi sellaisissa valtakunnan toimivaltaan kuuluvissa lainvalmisteluasioissa, joilla on erityistä merkitystä Ahvenanmaalle, käytetään toimivaltaisen ministeriön ja Ahvenanmaan hallituksen välisissä kokouksissa ja tapaamisissa ruotsin kieltä. Valtioneuvoston piiriin kuuluvan Euroopan unionia koskevia asioita koskevan koordinoinnin valmistelussa käytetään Ahvenanmaan hallituksen pyynnöstä ruotsin kieltä tai tulkkausta tai kääntämistä ruotsiksi silloin, kun Ahvenanmaan hallituksen edustaja on mukana. Tällainen järjestelmä on tarpeen, koska jonkin Euroopan unionia koskevan asian valmistelu esimerkiksi jossakin jaostossa yleensä koskee muitakin kuin Ahvenanmaahan liittyviä asioita. Täydennyksenä Ahvenanmaan hallituksen oikeuteen osallistua jaostotyöskentelyyn on kuitenkin tehty niin, että jo ennen kuin jaosto kokoontuu, selvitetään komission ehdotukseen liittyvät Ahvenanmaata koskevat kysymykset suorassa neuvonpidossa Ahvenanmaan hallituksen kanssa. Myös sellaiset suulliset neuvottelut käydään ruotsiksi. Menettelyt Ahvenanmaan osallistumisesta Euroopan unionia koskevia asioita käsittelevään kansalliseen valmisteluun on esitetty oikeusministeriön Ahvenanmaata koskevissa ohjeissa.

Ehdotetun pykälän 3 momentti, jonka mukaan korkeimman oikeuden itsehallintolaissa tarkoitetut lausunnot ja ratkaisut laaditaan ruotsin kielellä, vastaa nykyisen itsehallintolain 36 §:n 2 momentin toista virkettä.

**88 §**. *Kansainvälisten sopimusten kieli*. Pykälä vastaa nykyisen itsehallintolain 38 §:n 2 momenttia.

Pykälä sisältää poikkeuksen valtion viranomaisten ja Ahvenanmaalla toimivien viranomaisten välisessä yhteydenpidossa käytettävää virkakieltä koskevasta 87 §:stä. Sillä on yhteys 10 luvun kansainvälisiä velvoitteita koskeviin säännöksiin.

Sopimusteksti voidaan *1 momentin* mukaan lähettää alkuperäiskielellä, kun haetaan maakuntapäivien suostumusta sopimuksen tai jonkin muun kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamista Ahvenanmaalla, jos sopimustekstiä ei lain nojalla julkaista ruotsin kielellä. Tällainen tilanne voi syntyä, jos ruotsi ei ole sopimuksen todistusvoimainen kieli. Suomen säädöskokoelmasta annetun lain (188/2000) 11 §:n mukaan Suomen säädöskokoelman sopimussarja julkaistaan suomeksi ja ruotsiksi, mutta jos suomi tai ruotsi ei ole sopimuksen todistusvoimainen kieli, sopimus julkaistaan lisäksi ainakin yhdellä todistusvoimaisella kielellä.

Pykälän *2 momentti* mahdollistaa Euroopan unionin toimielinten englanninkielisten asiakirjojen lähettämisen edelleen valtioneuvostosta Ahvenanmaan hallitukselle odottamaan, että sen ruotsinkielinen versio valmistuu. Käytännössä yhä useampi asiakirja laaditaan nykyisin englanniksi ja yhä harvemmin ranskaksi.

**89 §**. *Yksilön kielelliset oikeudet tuomioistuimissa ja valtion viranomaisissa Ahvenanmaalla*. Ehdotettu pykälä on uusi, mutta sillä on edeltäjänsä vuoden 1991 itsehallintolain 37 §:ssä ja 39 §:n 1 ja 2 momentissa.

Pykälän *1 momentin* ensimmäisen virkkeen mukaan asianosaisella, jonka oma kieli on suomi, on oikeus käyttää suomen kieltä ja oikeus saada tulkkaus ja asiakirjojen käännökset tuomioistuimissa ja asioidessaan valtion viranomaisissa Ahvenanmaalla. Ehdotuksessa viitataan vastaaviin, ruotsin kielen käyttöoikeutta yksikielisessä suomenkielisessä tuomioistuimessa tai viranomaisessa koskeviin säännöksiin valtakunnan lainsäädännössä. Viittaus valtakunnan lainsäädäntöön tarkoittaa kielilakia (423/2003).

Oikeus käyttää suomen kieltä ja oikeus tulkkaukseen ja käännökseen suomen kielelle, joka suomenkielisellä asianosaisella on Ahvenanmaalla, on suoraan verrannollinen ruotsinkielisen oikeuteen käyttää kielilain mukaisesti ruotsin kieltä yksikielisessä suomenkielisessä tuomioistuimessa tai viranomaisessa ja saada ruotsinkielinen käännös asiakirjoista. Oikeus on siten voimassa kielilaissa ilmenevine rajoituksineen, mutta se tarkoittaa myös, että äidinkieleltään suomenkielinen voi vedota tähän oikeuteen riippumatta siitä, osaako hän ruotsia vai ei.

Suomenkielisen asianosaisen oikeus tulkkaukseen tuomioistuimessa tai valtion viranomaisessa Ahvenanmaalla tarkoittaa, että hänellä on oikeus tulla kuulluksi ja käyttää suomen kieltä asiassa kielilain 10 §:n 2 momentin mukaisesti. Kielilain 18 §:stä seuraa, että Ahvenanmaalla toimivan tuomioistuimen tai valtion viranomaisen on huolehdittava sellaisessa tapauksessa tietyin poikkeuksin maksuttomasta tulkkauksesta, jos se ei itse järjestä tulkkausta. Ahvenanmaalla tuomioistuimessa sovelletaan kielilain 10 §:n 2 momentin, 18 §:n ja 20 §:n 1 ja 2 momentin säännöksiä, jotka koskevat yksilön kielellisiä oikeuksia oikeusistuimissa ja yksikielisissä viranomaisissa ja oikeutta tulkkaukseen ja suomenkieliseen käännökseen toimituskirjoista ja muista asiakirjoista. Kielilain 10 §:n 2 momentin, 18 §:n 1 momentin ja 20 §:n 1 momentin säännöksiä sovelletaan vastaavalla tavalla Ahvenanmaalla toimivissa valtion viranomaisissa.

Pykälän mukaiset kielelliset oikeudet koskevat kuten nykyisinkin vain asianosaista. Se tarkoittaa, että jotta oikeuteen voidaan vedota, asian täytyy koskea vireillä olevaa asiaa tai asiaa, joka pannaan vireille Ahvenanmaalla toimivassa tuomioistuimessa tai valtion viranomaisessa. Käsite asianosainen tarkoittaa sekä yksityis- että oikeushenkilöitä, ja se tarkoittaa sitä, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Kielilain mukaan oikeushenkilöiden oikeus tulkkaukseen ja asiakirjojen käännökseen on sinänsä rajoitetumpi kuin yksityishenkilöiden. Ehdotetun pykälän soveltamisala on siten laajempi kuin 37 § nykyisessä itsehallintolaissa, joka antaa vain yksityishenkilölle, ”Suomen kansalaiselle”, oikeuden käyttää suomen kieltä omassa asiassaan maakunnassa toimivassa tuomioistuimessa ja muussa valtion viranomaisessa.

Oikeus saada pyynnöstä suomenkielinen käännös toimituskirjoista ja muista asiakirjoista tuomioistuimessa Ahvenanmaalla noudattaa ehdotuksen mukaan kielilain 20 §:n 1 ja 2 momentin säännöksiä.

Kun kyseessä on asianosaisen oikeus saada tulkkaus suomeksi Ahvenanmaalla toimivissa tuomioistuimissa tai valtion viranomaisissa, muuttuu tämä oikeus nykytilanteeseen verrattuna kielilain johdosta tietyissä tapauksissa riippuvaiseksi viranomaisen harkinnasta (vrt. kielilain 10 §:n 2 momentti). Käytännössä on kuitenkin erittäin harvoin syntynyt tilanne, jossa valtion viranomaisen olisi Ahvenanmaalla pitänyt palvella suomeksi suomenkielistä asianosaista esimerkiksi valtion maataloustukea, verotusta, maanmittausta tai ulosottoa koskevissa asioissa. Suomenkielisen asianosaisen oikeus saada käyttää suomen kieltä Ahvenanmaan käräjäoikeudessa käsiteltävänä olevassa rikosasiassa pysyy sitä vastoin muuttumattomana. Kielilain mukaan tämä oikeus on rajattu hakemus- ja riita-asioihin.

Suomenkielisen asianosaisen oikeus saada käännös suomen kielelle viranomaisten toimituskirjoista ehdotetaan ulotettavaksi koskemaan kaikkia Ahvenanmaalla toimivia valtion viranomaisia. Kielilain 20 §:n 3 momentin soveltaminen tarkoittaa, että Ahvenanmaalla toimivilla valtion viranomaisilla on nimenomainen velvollisuus pyynnöstä toimittaa käännös toimituskirjasta asianosaiselle, jos viranomainen on pannut asian vireille ja jos asia koskee muun muassa asianosaisen perusoikeuksia tai jos hänelle määrätään jokin velvoite. Sitä vastoin viimeksi mainitusta säännöksestä ei seuraa velvoitetta kääntää muita asiakirjoja, mikä vastaa nykyisen itsehallintolain mukaista nykytilannetta Ahvenanmaalla.

Pykälän *2 momentista* seuraa, että valtakunnan lainsäädännön säännöksiä ruotsia ymmärtämättömän henkilön oikeudesta tulkkaukseen ja käännökseen sovelletaan Ahvenanmaalla toimivassa tuomioistuimessa ja valtion viranomaisessa. Säännös koskee henkilöitä, joiden äidinkieli ei ole ruotsi tai suomi, siis ennen kaikkea ulkomaalaisia tai maahanmuuttajia. Säännös otetaan itsehallintolakiin selventävässä tarkoituksessa. Ahvenanmaalla toimiviin valtion viranomaisiin, esimerkiksi Ahvenanmaan valtionvirastoon ja keskusrikospoliisiin ovat lähinnä sovellettavissa hallintolain (434/2003) 26 § sekä esitutkintalain (805/2011) 4 luvun 12 §:n 2 ja 4 momentti ja 13 ja 14 §. Ahvenanmaan käräjäoikeudessa otetaan huomioon oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 6 a luvun 3 ja 4 §:t.

Pykälän *3 momentti* koskee oikeutta saada Ahvenanmaalla toimivalle tuomioistuimelle tai muulle valtion viranomaiselle jätetystä suomeksi laaditusta asiakirjasta käännös ruotsiksi. Säännös vastaa 39 §:n 2 momenttia vuoden 1991 itsehallintolaissa. Koska virkakieli Ahvenanmaalla on ruotsi, täytyy viranomaisille jätettävät asiakirjat laatia ruotsin kielellä. Ehdotetusta säännöksestä seuraa, että tuomioistuin tai muu valtion viranomainen huolehtii viran puolesta asiakirjan kääntämisestä, jos joku asianosainen on vastoin virkakieltä koskevia säännöksiä jättänyt asiakirjan suomenkielisenä. Tällainen velvollisuus tulee kysymykseen vain sellaisissa tapauksissa, joissa käännös on tarpeen. Tällainen tarve voi ilmetä esimerkiksi silloin, kun kyseessä oleva asiakirja koskee jotakuta toista asianosaista, jolla on oikeus saada tietoa asiakirjasta. Jos suomen kielellä jätetyn asiakirjan sisältö sitä vastoin voidaan sitä kääntämättä selostaa esimerkiksi oikeudenkäynnissä, ei viranomaisilla ole kääntämisvelvollisuutta.

**90 §**. *Yksilön kielelliset oikeudet ahvenanmaalaisissa viranomaisissa*. Pykälässä ehdotetaan uutta säännöstä yksilön oikeudesta saada pakkokeinoja tai muuta puuttumista henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen koskevissa asioissa kohtelua itsehallintoviranomaisilta ja kunnan viranomaisilta kielellä, jota henkilö ymmärtää tai tulkkauksen tai kääntämisen avulla. Ahvenanmaalaisen viranomaisen käsitteellä tarkoitetaan niin itsehallintoviranomaisia kuin kunnallisia viranomaisia Ahvenanmaalla. Pykälä perustuu samaan periaatteeseen kuin kielilain 10 §:n 2 momentti. Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen turvataan perustuslain 7 §:n 3 momentissa ja henkilön, jolta vapaus on riistetty, oikeudet turvataan perustuslain mukaan lailla.

Pykälä ei sisällä oman kielen rajoittamatonta käyttöoikeutta, vaan ainoastaan sen, että saa käyttää kieltä, jota henkilö ”voi ymmärtää”. Tämä koskee myös henkilöitä, joiden oma kieli on suomi. Säännökset ovat yhdenmukaiset eurooppalaisen yleissopimuksen ja Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksen kielellisiä oikeuksia koskevien määräysten kanssa.

Maakuntapäivillä on tietyin poikkeuksin lainsäädäntövalta yleistä järjestystä ja turvallisuutta, terveyden- ja sairaanhoitoa sekä sosiaalihuoltoa koskevissa kysymyksissä. Maakuntapäivät on myös toimivaltainen säätämään maakunnan hallinnon organisointia koskevia lakeja niillä aloilla, jotka kuuluvat maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan. Kyseessä olevat ahvenanmaalaiset viranomaiset ovat Ahvenanmaan poliisiviranomainen, Ahvenanmaan terveyden- ja sairaanhoito sekä Ahvenanmaan ympäristö- ja terveydensuojeluviranomainen. Ahvenanmaalla kunnat vastaavat lastensuojelusta.

Vapaudenriisto esimerkiksi rikoksen esitutkinnan yhteydessä tai tuomioiden ja rangaistusten täytäntöönpanon yhteydessä kuten pakkokeinot terveydenhuollossa, mielenterveyshuollossa tai lastensuojelussa kuuluvat sitä vastoin eduskunnan lainsäädäntövaltaan. Pakkokeinoja ja henkilökohtaiseen vapauteen tai koskemattomuuteen puuttumista säännöksiä on muun muassa pakkokeinolaissa (806/2011) sekä valtakunnan terveyden- ja sairaanhuoltolainsäädännössä ja sosiaalilainsäädännössä. Maakuntapäivien ja eduskunnan välisen toimivallan jaon seurauksena ahvenanmaalaiset viranomaiset ja kunnat soveltavat valtakunnan lainsäädäntöä siltä osin kuin ne tekevät pakkotoimenpiteitä tai muita henkilökohtaiseen vapauteen tai koskemattomuuteen puuttumista koskevia päätöksiä. Valtion pakkokeinoja koskevia säännöksiä on sisällytetty Ahvenanmaan poliisilakiin (Ahvenanmaan säädöskokoelma 87/2013). Ahvenanmaan poliisiviranomainen on vastuussa sopimusasetuksen eli Ahvenanmaan maakunnan poliisihallintoa koskevan tasavallan presidentin asetuksen (1177/2009) nojalla sellaisista poliisiasioista, jotka kuuluvat valtion lainsäädäntövaltaan.

Koska maakuntapäivillä on lainsäädäntövalta maakunnan ja kuntien organisaatiota koskevissa asioissa ja koska valtakunnan kielilakia ei sovelleta Ahvenanmaalla yllä kuvattuja tilanteita lukuun ottamatta, ehdotetaan tarkemmat säännöksessä tarkoitetut kielellisiä oikeuksia koskevat säännökset annettavaksi maakuntapäivälailla. Esitutkinta on niin ikään oikeudenala, joka Ahvenanmaalla kuuluu eduskunnan lainsäädäntövaltaan. Ahvenanmaan poliisiviranomainen on yllä mainitun sopimusasetuksen nojalla vastuussa myös esitutkinnasta. Pykälän 2 momentin mukaan tulee kielellisiin oikeuksiin esitutkinnassa soveltaa ruotsia ymmärtämättömien osalta valtakunnan lainsäädännön säännöksiä kielellisistä oikeuksista yksikielisillä virka-alueilla. Tarkoitetut säännökset ovat esitutkintalain (805/2011) 4 luvun 12 §:n 2 ja 4 momentti sekä 13 ja14 §.

**91 §**. *Yksilön kielelliset oikeudet valtakunnan alueen tuomioistuimissa ja valtion viranomaisissa*. Pykälä vastaa nykyisen itsehallintolain 39 §:n 3 momentin mukaista oikeutta saada tietyissä tapauksissa valtakunnan valtionviranomaiselta käännös toimituskirjasta. Viimeksi mainitun säännöksen mukaan Ahvenanmaalta olevalla yksityisellä asianosaisella on oikeus saada tuomioistuimen, valtioneuvoston tai muun valtion viranomaisen, jonka toimialueeseen maakunta kuuluu, käsittelemässä asiassa toimituskirjan käännös ruotsin kielelle sellaisissa tapauksissa, joissa toimituskirja yleisen kielilainsäädännön nojalla laaditaan suomeksi.

**92 §**. *Opetuskieli*. Pykälä, jonka mukaan Ahvenanmaan maakunnan tai kuntien ylläpitämissä tai tukemissa kouluissa opetuskieli on ruotsi, vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 40 §:ää ja sen taustana on vuoden 1921 Ahvenanmaa-sopimuksen 2 kohta. Säännös sai nykyisen sanamuotonsa viimeisimmän itsehallintolain (PeVM 15/1990 vp) eduskuntakäsittelyssä. Säännöksessä tarkoitetaan ainakin Ahvenanmaan talousarviosta tai kuntien varoilla rahoitettavaa esikoulua, peruskoulutusta, lukio- ja ammatillista koulutusta sekä korkeakoulutusta Ahvenanmaalla. Säännöksen mukaan opetuskieltä koskevista poikkeuksista voidaan säätää maakuntapäivälaissa. Ottaen huomioon Ahvenanmaalla nykyisin vallitsevat kieliolosuhteet ja Ahvenanmaa-sopimukseen kirjattu tavoite väestön ruotsin kielen ja kulttuurin säilyttämisestä, ei opetuksesta jollain muulla kielellä tarvitse tehdä sellaista subjektiivista oikeutta, johon jokainen äidinkieleltään suomenkielinen tai oikeastaan hänen edunvalvojansa voisi vedota, jos päämies niin haluaa.

**93 §**. *Oikeus päästä jatko-opintoihin*. Pykälä vastaa nykyisen itsehallintolain 41 §:ää. Hallituksen esityksen (HE 73/1990, s. 89) perusteluiden mukaan peruste pykälään on maakunnan yksikielisyys ja siihen liittyvä mahdollisuus suorittaa tutkintoja sellaisin ylioppilastutkinnosta poikkeavin aineyhdistelmin, joihin suomen kieli ei sisälly. Säännöksen tarkoituksena on estää sellainen kehitys, että ahvenanmaalaiset eivät voi saada korkeakoulutusta Suomessa.

Pykälän mukaan asetuksella säädetään poikkeuksesta, joka koskee suomen kielen vaatimusta pääsykokeissa ja tutkinnon suorittamisessa ruotsinkielisessä tai kaksikielisessä yliopistossa ja niissä ammattikorkeakouluissa, joissa opetuskielenä on ruotsin kieli tai sekä suomen että ruotsin kieli. Tämä koskee vain sellaisia oppilaitoksia, joita valtio ylläpitää tai tukee. Kielivaatimuksen vapauttamista koskevat sisältyvät nykyisin ahvenanmaalaiselta opiskelijalta yliopistossa ja ammattikorkeakoulussa vaadittavasta suomen kielen taidosta annettuun valtioneuvoston asetukseen (841/2000).

**94 §**. *Valtion palveluksessa olevien kielitaito*. Tämä pykälän *1 momentti* vastaa nykyisen itsehallintolain 42 §:n 1 momenttia. Ahvenanmaalla valtion palveluksessa olevilta vaadittavaa kielitaitoa koskevat säännökset sisältyvät Ahvenanmaan maakunnassa valtion palveluksessa olevilta vaadittavasta kielitaidosta annettuun valtioneuvoston asetukseen (1218/2007). Maaherran viran osalta ehdotetaan kuitenkin ruotsin kielen taitoa koskevan erityisen säännöksen sisällyttämistä itsehallintolakiin.

Pykälän *2 momentti* vastaa nykyisen itsehallintolain 42 §:n 2 momenttia. Ahvenanmaalla valtion palveluksessa olevien koulutus voidaan järjestää Ahvenanmaalla tai se voidaan järjestää esimerkiksi Ahvenanmaan virkamiesten ja maan muiden osien virkamiesten yhteisinä kursseina. Erityisen tärkeää on sellainen koulutus, jonka tavoitteena on välttämättömän asiantuntemuksen ylläpito tai joka luo mahdollisuudet etenemiseen. Valtio ei esimerkiksi saa voimavarasyihin vedoten laiminlyödä ruotsin kielen jatkokoulutusta Ahvenanmaalla valtion palveluksessa oleville henkilöille tavalla, joka suhteessa valtakunnassa vastaavalla hallinnonalalla valtion palveluksessa oleviin rajoittaa heidän mahdollisuuksiaan suoriutua virkatehtävistään tai etenemistä urallaan. Koulutuksen, joka pyrkii tehostamaan valtionhallintoa ja parantamaan palvelutasoa esimerkiksi digitalisaation avulla, täytyy luonnollisesti koskea myös Ahvenanmaalla olevia työntekijöitä.

**95 §**. *Ruotsin kielellä annettavat määräykset ja tiedot*. Pykälän 1 momentin säännökset vastaavat nykyisen itsehallintolain 43 §:ää sillä täydennyksellä, että säännösten ja viranomaismääräysten lisäksi myös yleissitovien työehtosopimusten täytyy olla saatavilla ruotsin kielellä tullakseen voimaan Ahvenanmaalla.

Perustuslain 79 §:n 3 momentin mukaan lait säädetään ja julkaistaan suomen ja ruotsin kielellä. Suomen säädöskokoelmasta annetun lain(188/2000) mukaan julkaistaan muun muassa lait ja asetukset ruotsin ja suomen kielellä. Tämä koskee myös valtion viranomaisten säädöksiä ministeriöiden ja valtion muiden viranomaisten määräyskokoelmista annetun lain (189/2000) mukaan. Työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamisesta annetun lain (56/2001) 1 §:n 2 momentin mukaan tulee työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamislautakunnan huolehtia siitä, että yleissitovat työehtosopimukset julkaistaan joko suomen tai ruotsin kielellä ja käännöksenä toisella kansalliskielellä. Säännös 1 momentissa täydentää sellaisten asia-alueiden sääntelyä, jotka kuuluvat eduskunnan lainsäädäntövaltaan, ja joiden näin ollen täytyy olla voimassa myös Ahvenanmaalla. Valtioneuvostolla on erityinen velvollisuus huolehtia, että säädökset, työehtosopimus ja lainsäädännön nojalla vahvistetut lomakkeet ja kaavakkeet ynnä muut sellaiset ovat Ahvenanmaalla saatavissa ruotsinkielisinä.

Standardien julkaisemista molemmilla kansalliskielillä voidaan sitä vastoin edellyttää harvoin. Harvat kansalliset standardit ovat nimittäin lainsäätäjän tai viranomaisten antamia. Jos lainsäädännössä viitataan johonkin kansalliseen standardiin, katsotaan tämän olevan määräyksen asemassa, jolloin se tulee julkaista suomen ja ruotsin kielellä. Tietyt Euroopan unionin standardit ovat saatavissa vain joillakin sellaisilla Euroopan unionin virallisilla kielillä, jotka eivät ole Suomen kansalliskieliä. Kansallisilla viranomaisilla ei ole velvollisuutta kääntää sellaisia Euroopan unionin standardeja kansalliskielille.

Eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisussaan 30.12.2015 (dnro 5498/4/14) tarkastellut valtioneuvoston velvollisuutta niiltä osin, että Ahvenanmaalla olisi ruotsiksi saatavilla osin Käypä hoito -suositukset, osin Pharmaca Fennica, jossa on tietoa Suomessa myytävistä lääkkeistä terveyden- ja sairaanhoidossa työskenteleville ammattilaisille. Oikeusasiamies totesi, että yksityiset toimijat laativat mainittuja julkaisuja, jotka eivät siten ole itsehallintolaissa tarkoitettuja määräyksiä. Oikeusasiamiehen mukaan on kuitenkin olemassa muita merkittäviä näkökohtia, jotka puoltavat näiden julkaisujen kääntämistä ruotsin kielelle.

Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston tulee vaikuttaa siihen, että ahvenanmaalaiset kuluttajat saisivat tarpeelliset tiedot tavaroista ja palveluista. Koska sellainen tieto useimmiten koskee muun muassa elinkeinonharjoittajien ja Ahvenanmaan kuluttajien välisiä suhteita, on säännöksessä otettu huomioon, että valtioneuvoston toimivaltaan ei aina kuulu valvoa ruotsinkielisen tiedon antamista. Valtioneuvoston tulee kuitenkin ottaa säännös huomioon silloin kun se on mahdollista. Tämä voi tulla ajankohtaiseksi sekä lainsäädännön valmistelun yhteydessä että esimerkiksi kuluttajakysymyksiä koskevissa laeissa ja yleisen hallinnon osalta ministeriöissä ja niiden alaisissa viranomaisissa.

**96 §**. *Ahvenanmaalla toimivan valtion yhtiön kielelliset palvelut*. Pykälässä ehdotetaan, että palveluja tuottavan yhtiön, jossa valtiolla on määräämisvalta ja joka toimii Ahvenanmaalla, on palveltava ja tiedotettava yleisöä ruotsin kielellä. Vastaava säännös, joka kuitenkin mahdollistaa valtion yhtiölle tietyn harkintavallan, on kielilain 24 §:ssä.

Säännös yksityisten kielellisestä palveluvelvollisuudesta julkista hallintotehtävää hoidettaessa sisältyy kielilain 25 §:ään. Nykyisin tietyt palveluja tuottavat yhtiöt, joissa valtiolla on määräämisvalta, hoitavat julkisia hallintotehtäviä. Säännös tulee sovellettavaksi osittain Alko Oy:n, osittain Finavia Oy:n toiminnassa Ahvenanmaalla.

13 luku **Erityisiä säännöksiä**

**97 §**. *Ahvenanmaan itsehallintolain muutos*. Pykälä sisältää säännökset lain muuttamiseen tai siitä tehtäviin poikkeuksiin liittyvästä menettelystä. Maakuntapäivät tai eduskunta ei voi yksin päättää laista tehtävistä poikkeuksista, vaan se edellyttää aina sekä eduskunnan että maakuntapäivien yhtäpitäviä päätöksiä. . Sekä eduskunnan ja maakuntapäivien päätökset tulee lisäksi tehdä määräenemmistöpäätöksellä. Vastaava säännös on ollut myös aikaisemmissa itsehallintolaeissa, vuoden 1991 laissa säännös sisältyy 69 §:n 1 momenttiin.

Samaa menettelyä sovelletaan myös kun laki annetaan, mikä on seurausta vuoden 1991 lain 69 §:n 1 momentista. Tämä menettely antaa laille sen hierarkkisen aseman, josta kerrotaan tarkemmin yleisperustelujen otsikon 1.3 Itsehallintolain asema valtiosäännössä, alla.

**98 §**. *Maakuntapäivien säätämät lait, jotka hyväksytään määräenemmistöllä*. 97 §:stä seuraa, että päätös tämän lain muuttamisesta tai siitä poikkeamisesta on tehtävä maakuntapäivillä niin, että sitä kannattaa vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Maakuntapäivillä ei käytetä muunlaisia määräenemmistöjä.

Yleistä säännöstä, jonka mukaan maakuntalait voivat edellyttää suurempaa kuin yksinkertaista enemmistöä, on pidetty luonteeltaan sen kaltaisena asiana, että siitä tulee säätää itsehallintolaissa. Sen sijaan on katsottu olevan Ahvenanmaan sisäinen asia ratkaista, käytetäänkö määräenemmistöä muissa yhteyksissä kuin Ahvenanmaan itsehallintolain ja maanhankintalain muuttamisen yhteydessä. Näiden perustelujen ehdotetaan pysyvän voimassa jatkossakin. Maakuntapäivien järjestykseen, jonka maakuntapäivät on hyväksynyt määräenemmistöllä, sisältyy vastaava säännös, ja maakuntapäiväjärjestyksessä määritetään myös ne edellytykset, joiden on oltava voimassa, jotta maakuntalaki voidaan hyväksyä määräenemmistöllä.

Tämän pykälän säännös vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 69 §:n 2 momenttia.

**99 §**. *Kansainvälisiin velvoitteisiin liittyvä salassapitovelvollisuus ja asiakirjojen julkisuus*. Pykälässä ehdotetaan vuoden 1991 lain 60 a §:n tavoin, että myös ahvenanmaalaiset viranomaiset, käytännössä Ahvenanmaan maakunnan hallitus, ovat velvollisia noudattamaan salassapitovelvollisuudesta ja asiakirjojen julkisuudesta annettua valtakunnan lainsäädäntöä huolehtiessaan sopimusasioista ja EU-asioista. Nykyisen 60 a §:n säännös otettiin käyttöön Suomen liittyessä Euroopan unioniin, ja se kuuluu luonteeltaan 10 ja 11 luvuissa tarkoitettuihin asioihin.

Tämän pykälän säännös on poikkeus siitä, mitä 45 §:ssä on säädetty sovellettavasta hallintolaista.

**100 §**. *Valtion maat ja rakennukset*. Pykälän säännökset vastaavat vuoden 1991 lain 61 §:ää. Tuolloin käyttöön otetun lainsäädännön tarkoituksena oli, että valtiolle tulee osoittaa se maa, jonka valtio tarvitsee voidakseen hoitaa tehtävänsä Ahvenanmaalla, ja että valtio ei omista muuta maata Ahvenanmaalla.

Pykälän 1 momenttiin sisältyy perusperiaate, jonka mukaan asiassa on tarkoitus menetellä. Maakunnan tulee osoittaa valtiolle sopivat maa-alueet. Tämä voi tapahtua niin, että maakunta asettaa omia maa-alueitaan valtion käyttöön, vuokraa alueita tai pakkolunastaa alueita, jotka sen jälkeen luovutetaan valtiolle. Ei ole tarkoitus, että valtio joutuu itse hankkimaan tarvitsemansa maa-alueet, vaan tämä tehtävä kuuluu Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle. Momentissa on myös otettu huomioon, että saattaa syntyä tilanne, jossa valtion tarpeisiin ei vastata, ja sellaisessa tilanteessa valtiolla on oltava mahdollisuus toimia, tarvittaessa myös pakkolunastamalla maata.

Valtiolla on mahdollisuus hankkia kiinteää omaisuutta tämän pykälän nojalla varsinaiseen valtionhallintoon liittyvää toimintaa varten. Varsinaiseen valtionhallintoon kuuluu se hallinto, josta toimivaltajaon mukaan huolehtivat valtion varsinaiset hallintoviranomaiset eli tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja näiden toimielinten alaiset viranomaiset. Varsinaiseen valtionhallintoon kuuluvat myös Suomen ja ulkomaiden väliset liikennereitit sekä valtiollisten tutkimuslaitosten toiminta. Varsinaiseen valtionhallintoon on katsottu kuuluvan myös entinen valtiollinen mutta sittemmin yhtiöitetty toiminta, jos tietyt edellytykset täyttyvät. Näin ollen Ahvenanmaan valtuuskunta on katsonut Finavian toiminnan (asia nro 15/2014) olevan tai vastaavan varsinaista valtionhallintoa. Valtuuskunnan arvio asiassa ei tarkoita, että kaiken yhtiöitetyn toiminnan voi automaattisesti katsoa olevan varsinaista valtionhallintoa, vaan jokaisesta yhtiöstä ja toiminnasta on tehtävä yksilöllinen arvio.

Käsitteen varsinainen valtionhallinto ei ole katsottu käsittävän julkisoikeudellisia itsenäisiä laitoksia, jotka kuuluvat valtionhallinnon piiriin laajassa merkityksessä. Siten esimerkiksi Suomen pankin tai kansaneläkelaitoksen ei katsota kuuluvan käsitteen piiriin. Myöskään kirkollishallinto ei kuulu käsitteen varsinainen valtionhallinto piiriin.

Varsinaisen valtionhallinnon muodostaman valtionhallinnon toiminnan on määrä suuntautua kansalaisiin. Näin ollen viranomaisten sisäiset organisatoriset suhteet eivät kuulu sen piiriin. Esimerkiksi henkilökunnan virkistystoiminta ei kuulu niihin tarkoituksiin, joita varten maata voidaan hankkia tämän pykälän nojalla. Tämä tarkoittaa myös, että varsinaista valtionhallintoa varten käytettyä maata ei voi alkaa käyttää tarkoitukseen, joka ei ole varsinaista valtionhallintoa.

Pykälän 2 momentissa säädetään niistä tilanteista, jolloin 1 momentissa tarkoitettua maata ei enää tarvita varsinaista valtionhallintoa varten. Kun sellaisen maan tarve loppuu, valtion omistus- tai käyttöoikeus siirtyy maakunnalle. Tämä tapahtuu, kun jokin toiminta lakkaa kokonaan eikä kiinteistöä myöskään tarvita muuta Ahvenanmaalla tapahtuvaa varsinaista valtionhallintoa varten. Jos sitä vastoin jollakin muulla valtion hallinnonalalla on tarve saada Ahvenanmaalla lisämaata varsinaista valtionhallintoa varten, tämän pykälän säännökset eivät saa olla esteenä maan siirtämiselle sille viranomaiselle, joka tarvitsee maata varsinaisessa valtionhallinnossaan. Siirtäminen tapahtuu tällöin alueella voimassa olevan kansallisen lainsäädännön mukaan.

Pykälän 2 momenttiin on myös otettu säännös siitä, mitä on määrä tapahtua niille mahdollisille rakennuksille ja laitoksille, jotka sijaitsevat maakunnalle siirtyvällä alueella. Valtiolla on lupa siirtää rakennukset ja laitokset pois luovutuksen yhteydessä. Muussa tapauksessa ne siirtyvät maakunnalle.

Kun valtionhallinnon piirissä ilmenee tarve hankkia maata Ahvenanmaalla, valtioneuvoston tulee 3 momentin mukaan ottaa yhteyttä Ahvenanmaan maakunnan hallitukseen. Jos Ahvenanmaan maakunnan hallitus voi osoittaa sopivan maa-alueen, valtioneuvoston ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen tehtävänä on ratkaista asia keskenään. Tämä voidaan tehdä sopimuksella tai jollakin muulla tavalla. Vastaavasti valtioneuvoston ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen on sovittava keskenään asioista, jotka koskevat 2 momentin mukaista omistus- tai nautintaoikeuden sekä rakennusten ja laitosten siirtämistä maakunnalle. Elleivät valtioneuvosto ja Ahvenanmaan maakunnan hallitus pysty pääsemään kaikilta osin yksimielisyyteen, Ahvenanmaan valtuuskunnalla on toimivalta ratkaista erimielisyys.

Pykälän 4 momenttiin on otettu säännös, jonka mukaan valtakunnan lakia sovelletaan sellaisessa tapauksessa, jossa valtio joutuu pakkolunastamaan maata 1 momentin toisen virkkeen säännöksen nojalla.

Jos valtio haluaa hankkia Ahvenanmaalla kiinteää omaisuutta johonkin muuhun tarkoitukseen kuin varsinaiseen valtionhallintoon, on kysymyksessä saanto, johon sovelletaan Ahvenanmaan maanhankintalakia (3/1975).

**101 §**. *Maakunnan oikeus perintöön*. Vuoden 1991 lain 63 §:ssä säädetyn tavoin Ahvenanmaan maakunnasta tulee osittain valtion sijaan maakunnalle menevän perinnön (danaarv) vastaanottaja, joka muuten menisi valtiolle perintökaaren 5 luvun 1 §:n mukaisesti (40/1965). Myös oikeus maakunnalle siirtyvään perintöön on laajuudeltaan entisen kaltainen.

Maakunnan oikeus perintöön koskee pykälän ensimmäisen virkkeen mukaan ainoastaan Ahvenanmaalla asuvien henkilöiden jättämää perintöä. Se käsittää koko omaisuuden. Jos maakunnan perintönä saamaan omaisuuteen sisältyy kiinteää tai siihen rinnastettavaa muuta omaisuutta, joka sijaitsee maakunnan ulkopuolella, tämä omaisuus on kuitenkin luovutettava valtiolle. Kiinteään omaisuuteen rinnastettavalla omaisuudella tarkoitetaan tässä yhteydessä osuutta sellaisesta kuolinpesästä, joka omistaa kiinteistön. Kuolinpesän velat on pykälän mukaan kuitenkin katettava ensin. Valtion tulee tällöin kohdella maakunnan valtiolle luovuttamaa omaisuutta perintökaaren 5 luvun 2 §:n 3 momentin mukaisesti samalla tavalla kuin omaisuutta, jonka valtio on saanut suoraan maakunnalle siirtyneen perinnön kautta.

Pykälään ei ole otettu säännöksiä siitä, mihin maakunnalle perintönä tullutta omaisuutta on määrä käyttää. Perintökaaren 5 luvun 2 §:n 1 ja 2 momenttien säännösten siitä, kuinka valtion maakunnalta saamaa perintöä on määrä hallinnoida, ei katsota olevan sovellettavissa maakunnalle tuleviin perintöihin. Kysymys siitä, mitä maakunnalle siirtyville ahvenanmaalaisten jättämille perinnöille on määrä tapahtua, on siten Ahvenanmaan sisäinen asia.

Maakunnan oikeus perintöön ei ole laajempi kuin valtion perintökaaren 5 luvun 1 §:n mukainen oikeus. Siksi myös maakunnan oikeus perintöön voidaan sulkea testamentilla pois samalla tavalla kuin valtion oikeus perintöön voidaan sulkea pois testamentilla.

**102 §**. *Toisessa Pohjoismaassa suoritettu tutkinto*. Pykälässä ehdotetaan vuoden 1991 lain 64 §:n tavoin, että asetuksella voidaan säätää, että kotimainen tutkinto, joka on kelpoisuusvaatimuksena valtion virkaan, voidaan korvata siihen rinnastettavalla Islannissa, Norjassa, Ruotsissa tai Tanskassa suoritetulla tutkinnolla. Säännös lisää ulkomaisten tutkintojen kelpoisuutta koskevien tällä hetkellä voimassa olevien säännösten ohella mahdollisuuksia hyväksyä toisessa Pohjoismaassa suoritetun tutkinnon kelpoisuus joihinkin valtiollisiin virkoihin Ahvenanmaalla. Tällä hetkellä merkittävimmät asetukset, joita voitaisiin täydentää pykälässä tarkoitetulla säädöksellä, ovat laki ammattipätevyyden tunnustamisesta (1384/2015) ja laki ulkomailla suoritettujen korkeakouluopintojen tuottamasta virkakelpoisuudesta (1385/2015).

**103 §**. *Virat, jotka tietyiltä osin rinnastetaan valtionvirkoihin*. Tämän pykälän säännökset vastaavat vuoden 1991 lain 65 § 2 momenttia, ja ainoa muutos on se, että pykälän viittauksia muihin lainkohtiin on tarkistettu ottamalla huomioon uusien säännösten uusi pykälänumerointi. Niihin säännöksiin, joita sovelletaan myös julkisoikeudellisten laitosten, esim. Kelan, ja sellaisten yhtiöiden virkoihin, joissa valtiolla on ratkaiseva määräysvalta, ei ole tehty muutoksia nykyiseen lakiin nähden.

Tämän pykälän nojalla sovellettavissa säännöksissä säädetään, että täytettäessä valtion virkaa Ahvenanmaalla on annettava erityistä merkitystä Ahvenanmaan olojen tuntemukselle tai sille, että asianomainen asuu Ahvenanmaalla (48 §:n 1 kohta), että vaadittavasta kielitaidosta säädetään Ahvenanmaan maakunnan hallituksen suostumuksin valtioneuvoston asetuksella (94 §:n 1 momentti) ja lopuksi että asetuksessa voidaan määrätä, että kelpoisuusvaatimuksena oleva tutkinto voidaan korvata siihen rinnastettavalla Islannissa, Norjassa, Ruotsissa tai Tanskassa suoritetulla tutkinnolla.

**104 §**. *Valtion elinkeinotoiminta*. Pykälä vastaa vuoden 1991 lain 65 §:n 1 momenttia. Pykälä koskee tilanteita, joissa valtiolle, itsenäiselle julkisoikeudelliselle laitokselle tai yhtiölle, jossa valtiolla on ratkaiseva määräysvalta, pidätetään valtakunnan lainsäädännöllä oikeus harjoittaa tiettyä elinkeinotoimintaa, jota toimivallanjaon mukaan säännellään eduskunnassa säädetyllä lailla. Sellaisessa tilanteessa voidaan valtioneuvoston erityisellä asetuksella säätää, että vastaavaa toimintaa voi Ahvenanmaalla harjoittaa maakunta tai yhtiö, jossa maakunnalla on ratkaiseva määräysvalta. Valtiovalta voi kuitenkin kieltää sääntelyn, mikäli sellaista menettelyä vastaan on painavia syitä. Arvion siitä, onko elinkeinotoiminnan siirtämistä vastaan painavia syitä, tekevät valtion viranomaiset. Arviota tehtäessä on otettava huomioon Ahvenanmaan erityisasema. Maakunnalle siirtyneen elinkeinotoiminnan harjoittamisessa Ahvenanmaalla on noudatettava niitä määräyksiä, joita kyseiseen elinkeinotoimintaan sovelletaan valtakunnan lainsäädännön nojalla.

**105 §**. *Ahvenanmaan maakunnan verovapaus*. Pykälän mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on sama oikeus verovapauteen ja siihen rinnastettaviin etuuksiin kuin valtiolla. Pykälä vapauttaa Ahvenanmaan maakunnan julkisoikeudellisena subjektina velvollisuudesta maksaa veroja ja maksuja valtiolle. Samalla maakunnalle annetaan myös muilta osin samat taloudelliset etuudet kuin valtiolla on nyt tai tulevaisuudessa.

**106 §**. *Vaalipiiri.* Pykälässä määritetään, että Ahvenanmaa muodostaa eduskuntavaaleissa ja tasavallan presidentin vaaleissa oman vaalipiirin. Tämä periaate on ollut voimassa jo melko pitkään ja määritetään vastaavalla tavalla vuoden 1991 lain §:ssä 68. Koska Ahvenanmaa muodostaa eduskuntavaaleissa oman vaalipiirin, ahvenanmaalaisille taataan käytännössä yksi eduskuntapaikka, eikä Ahvenanmaan paikka myöskään ole mukana siinä vaalipiirien välisessä eduskuntapaikkojen jaossa, joka tehdään vaalien yhteydessä. Tarkemmat säännökset käyvät ilmi eduskuntaan sovellettavasta vaalilainsäädännöstä eli vaalilaista (714/1998) ja erityisesti sen 5–7 §:stä.

14 luku **Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset**

**107 §.** *Voimaantulo*. Ehdotetun lain on tarkoitus tulla voimaan 1 päivänä tammikuuta 2022.

**108 §.** *Lainsäädäntövaltaa koskeva siirtymäsäännös*. Säännös vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 18 §:n tarkoittamaa maakuntakuntapäivien lainsäädäntövaltaa ehdotetun itsehallintolain voimaantulon hetkellä.

**109–111 §.** *Loput siirtymäsäännökset*. Lakiehdotusta aiotaan täydentää säännöksillä, jotka koskevat maaherran nimittämistä, Ahvenanmaan valtuuskunnan asettamista, sopimusasetusten voimassaoloa ja uuteen rahoitusjärjestelmään siirtymistä koskevia säännöksiä.

**112 §**. *Maat, rakennukset ja laitokset*. 100 §:stä seuraa mm., että maakunnan on huolehdittava siitä, että valtiolle osoitetaan se maa-alue, jonka valtio tarvitsee varsinaista valtionhallintoa varten Ahvenanmaalla. Sen jälkeen kun valtio ei enää tarvitse sitä maata, joka valtiolle on osoitettu alkuperäiseen tarkoitukseen, se tulee luovuttaa maakunnalle. Tällöin mukana seuraavat myös rakennukset ja muut laitokset, ellei niitä siirretä pois.

100 §:n säännöstä sovelletaan maahan, joka tulee valtion omistukseen lain voimaantulon jälkeen. Jotta samoja periaatteita voidaan soveltaa myös valtion aiemmin hankkimaan omaisuuteen, on 1 momenttiin otettu tätä asiaa koskevia säännöksiä.

100 §:n mukaan valtion ei ole tarkoitus omistaa Ahvenanmaalla muuta kuin se maa, jota tarvitaan varsinaista valtionhallintoa varten. Maa, jonka valtio omistaa lain voimaan tullessa ja jota käytetään muuhun tarkoitukseen kuin varsinaista valtionhallintoa varten, ei kuulu tämän pykälän 1 momentin eikä myöskään 100 §:n piiriin. 1 momentissa säädettyä menettelytapaa ei ole täysin asianmukaista soveltaa muuhunkin kuin sellaiseen omaisuuteen, jota on käytetty varsinaista valtionhallintoa varten. Siksi 2 momentissa on säädetty, että tätä asetusta käytetään perustana silloin, kun on kyse muun maan, rakennusten ja laitosten siirtämisestä.

Vastaavat siirtymäsäännökset sisältyvät vuoden 1991 lain 78 §:ään.

* 1. Voimaantulo

Lakiehdotuksen ehdotetaan tulevan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2022 eli sinä vuonna, jona Ahvenanmaan itsehallinto täyttää 100 vuotta.

* 1. Suhde perustuslakiin ja lainsäätämisjärjestykseen

*Yleistä*

Ensimmäinen itsehallintolaki (1920) säädettiin perustuslakia koskevassa järjestyksessä, ja siitä lähtien itsehallintolait ovat sisältäneet säännöksen, jonka mukaan lakia ei voida muuttaa tai kumota muulla tavalla kuin perustuslain säätämisjärjestyksessä ja maakuntapäivien määräenemmistöllä tekemällä päätöksellä. Poikkeuksia itsehallintolaista ei myöskään saa tehdä tavallisella lailla, vaan myös poikkeusta varten tarvitaan sama lainsäätämisjärjestys kuin muutosta varten.

Itsehallintolaki on itsehallinnon alusta alkaen sisältänyt poikkeuksia Suomen perustuslaeista. Tärkeimmät ovat se, että Ahvenanmaalla on oma lainsäädäntöelin, jolla on toimivalta säätää omia lakeja määrätyillä aloilla, ja se, että Ahvenanmaan asukkailla on tiettyjä erioikeuksia kielensä ja paikallisen kulttuurinsa suojelemiseksi. Näiden säännösten taustalla on, kuten yleisperusteluissa kuvailtiin, kansainvälisiä sopimuksia ja takuita.

Nyt voimassa oleva vuoden 1991 itsehallintolaki säädettiin ja tuli voimaan, ennen kuin Suomen hallitusmuotoa muutettiin vuonna 1995, ja se sai erillisen perusoikeuksia koskevan luvun näin ollen jo ennen kuin Suomi sai uuden perustuslain vuonna 2000. Itsehallintolakia on muutettu joitakin kertoja ja mukautettu sekä uuteen perustuslakiin että Suomen EU-jäsenyyteen. Tiettyjä itsehallintolain ja perustuslain välistä suhdetta koskevia kysymyksiä ei kuitenkaan ole käsitelty tarkemmin lakimuutosten yhteydessä.

Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Pykälä perustuu hallitusmuotoon vuonna 1994 liitettyihin säännöksiin eikä sisällä mitään muutoksia niihin (ks. HE 1/1998 vp, s. 177/II).

Perustuslain 75 §:n 2 momentissa on viittaus, jonka mukaan maakuntapäivien oikeudesta tehdä aloitteita sekä maakuntalakien säätämisestä on voimassa, mitä niistä itsehallintolaissa säädetään.

Ahvenanmaan itsehallinto mainitaan perustuslaissa näin ollen vain joissakin yleisissä säännöksissä, jotka viittaavat itsehallintolakiin. Itsehallinnon aineellista sisältöä on näin ollen etsittävä itsehallintolaista.

*Itsehallintolain hierarkkinen asema*

Vuoden 1991 itsehallintolakia koskeneessa ehdotuksessa (HE 73/1990 vp) ehdotettiin 69 §:ään säännöstä, jonka mukaan "tämä laki pätee perustuslakina". Säännös poistettiin eduskuntakäsittelyssä sen jälkeen, kun perustuslakivaliokunta oli tuonut esiin ensinnäkin, että tavoitteena on oltava, että Suomella on yksi perustuslaki, ja toisaalta, että itsehallintolaki sisältää runsaasti säännöksiä, jotka valtiosääntöteoreettiselta kannalta eivät missään mielessä kuulu perustuslakiin. Valiokunta katsoi, että maakunnan itsehallinnon mukanaan tuoma erityisasema ei sinänsä vaadi itsehallintolain nykyisen aseman muuttamista. Samalla valiokunta totesi, että on paikallaan mainita hallitusmuodon säännöksessä nimenomaisesti, että Ahvenanmaalla on itsehallinto (PeVM 15/1990 vp, s. 6/I).

Vaikka itsehallintolakia ei muodollisesti luokitella perustuslaiksi, tarkoittaa se tosiasia, että se on säädetty perustuslain säätämisjärjestyksessä ja sisältää poikkeuksia perustuslaista, että se tietyllä tapaa on hierarkkisesti samalla tasolla perustuslain kanssa. Itsehallintolakia voidaan kuitenkin kuvailla sui generis -laiksi. Se ei ole poikkeuslaki eli niin kutsuttu perustuslakiin tehtävä rajattu poikkeus, josta säädetään perustuslain 73 §:ssä. Tällaiset poikkeuslait ovat nimittäin hierarkkisesti samalla tasolla kuin tavalliset lait, ja niitä voidaan siksi kumota ja myös muuttaa tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, sillä edellytyksellä, että poikkeusta perustuslaista ei tällöin laajenneta. Tällaisten poikkeuslakien on myös perustuslakiuudistuksen jälkeen yleensä oltava ajallisesti rajattuja (PeVM 1/1998 vp, s. 21, PeVL 30/1998 vp, s. 2).

Itsehallintolain mahdollisten muutosten on tarkoitus pysyä voimassa pidemmän ajan, eikä niiden tarvitse myöskään olla rajattuja perustuslain 73 §:ssä säädetyllä tavalla. Itsehallintolailla voidaan näin ollen ottaa käyttöön myös merkittäviä poikkeuksia perustuslaista. On kuitenkin katsottava, että tällaiset poikkeukset on voitava perustella itsehallinnon tarpeisiin liittyvällä toisenlaisella sääntelyllä.

Myös perustuslain säännökset, joiden mukaan Ahvenanmaalla on itsehallinto ja lainsäädäntövalta tietyillä aloilla, merkitsevät sen toteamista, että perustuslakia ei näiltä osin sovelleta Ahvenanmaalla. Tilanne voidaan ymmärtää niin, että itsehallintolaki on samalla tasolla kuin perustuslaki ja sisältää siksi poikkeuksia siitä, mutta tilanne voidaan ymmärtää myös niin, että perustuslain soveltaminen on joiltakin osin alueellisesti rajattua Ahvenanmaan kohdalla. Kysymys tulee ajankohtaiseksi ennen kaikkea suhteessa perusoikeuksiin mutta myös, kun on kyse sen arvioimisesta, millaisia poikkeuksia perustuslaista voidaan tehdä itsehallintolakia muutettaessa.

*Lainsäädäntövalta*

Ahvenanmaalla on perustuslain ja itsehallintolain mukaan oma lainsäädäntövalta tietyillä aloilla. Se tarkoittaa, että eduskunnan lainsäädäntövalta on alueellisesti rajattua kysymyksissä, jotka kuuluvat maakuntapäivien toimivaltaan.

*Perusoikeudet*

Perustuslain säätäminen kuuluu eduskunnan lainsäädäntövaltaan. Perustuslain säännökset perusoikeuksista kuuluvat siten myös valtion toimivaltaan. Perustuslain säännökset perusoikeuksista ovat voimassa Ahvenanmaalla itsehallintolaista tietyin poikkeuksin. Tärkeimmät poikkeukset koskevat kielellisiä oikeuksia, oikeutta omistaa ja hallita kiinteää omaisuutta sekä elinkeino-oikeutta.

Voidaan kuitenkin myös ajatella, että jonkin perusoikeuden soveltamisen tai tulkitsemisen on oltava jossain määrin erilaista Ahvenanmaalla itsehallinnon tai siellä vallitsevien erityisolosuhteiden takia. Esimerkkinä voidaan mainita käsitteen 'kunnallinen itsehallinto' merkitys. Kunnat ovat Ahvenanmaalla kokonsa, rakenteensa ja tehtäväalueidensa kannalta monella tavoin erilaisia, ja monet valtakunnassa kunnille kuuluvista tehtävistä hoitaa Ahvenanmaalla Ahvenanmaan hallitus. Siksi kaikissa yhteyksissä ei ole varmaa, että perustuslakivaliokunnan käytäntöä voidaan soveltaa täysimääräisesti samalla tavalla Ahvenanmaalla. Tämä on otettava huomioon tarkistettaessa maakuntapäivälakien perustuslainmukaisuutta ja yhteensopivuutta itsehallintolain kanssa.

Maakuntapäivien on otettava maakuntapäivälakeja säätäessään huomioon perusoikeudet samalla tavalla kuin eduskunnan on otettava ne huomioon lakeja säätäessään. Kun maakuntapäivälakeja säädetään, niille ei kuitenkaan tehdä ennakkotarkistusta, joka vastaisi perustuslakivaliokunnan lakiehdotusten käsittelyä. Sen sijaan Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta, oikeusministeriö ja mahdollisesti Korkein oikeus tarkistavat maakuntapäivälakien perustuslainmukaisuuden tavallisen lainsäädäntövalvonnan yhteydessä. Jos maakuntapäivälaki on säädetty ristiriidassa perustuslain kanssa, tasavallan presidentti voi käyttää veto-oikeutta sillä perusteella, että maakuntapäivät on ylittänyt lainsäädäntövaltansa.

On myös katsottava, että perustuslain 106 §:ää perustuslain etusijasta voidaan soveltaa maakuntapäivälakeihin (PeVM 10/1998 vp, s. 30).

*Suhteessa voimassa olevaan itsehallintolakiin ehdotetut uutuudet, jotka on arvioitava valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta*

Lakiehdotus sisältää joitakin periaatteellisesti tärkeitä muutosehdotuksia, jotka on arvioitava suhteessa perustuslakiin.

1 §. Ensimmäisessä momentissa todetaan, että Ahvenanmaalla on itsehallinto sen mukaan kuin itsehallintolaissa säädetään. Kuten edellä todettiin, itsehallinto perustuu perustuslain 120 §:ään mutta itsehallinnon aineellinen sisältö löytyy itsehallintolaista. Itsehallinnolla on lisäksi perustuslaillinen suoja, koska itsehallintolaissa säädetään, että lakia voidaan muuttaa ja se voidaan kumota ainoastaan perustuslain säätämisjärjestyksessä ja maakuntapäivien määräenemmistön päätöksellä.

Pykälän 2 momentin säännöksellä on vastaavuutensa perustuslain 2 §:ssä ja 3 §:n 1 ja 2 momentissa, ja se sisältää demokratian periaatteen. Perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaista lainmukaisuusperiaatetta voidaan soveltaa suoraan itsehallintoviranomaisiin, eikä sitä tarvitse toistaa itsehallintolaissa. Perustuslakivaliokunta on todennut, että erityisesti Ahvenanmaan maakunnan perustuslaillisen aseman kansainvälisoikeudellinen tausta huomioon ottaen on syytä korostaa, että julkinen valta, jota maakunnan toimielimet käyttävät itsehallintolainsäädännön tuella, kuuluu tavallaan omaan luokkaansa jossain valtiovallan vallankäytön ja muun julkisen vallankäytön välillä.

3 §. Ehdotettu säännös Ahvenanmaan demilitarisoidusta ja neutralisoidusta asemasta on toteava ja vallitsevan tilanteen vahvistus.

6 §. Ehdotettu säännös kunnallishallinnosta Ahvenanmaalla tarkoittaa, että itsehallinnon rinnalla on oltava kunnallinen itsehallinto. Kuten edellä todettiin, kunnallisen itsehallinnon sisältö voi Ahvenanmaalla olla erilainen, koska tehtäviä, joita valtakunnassa hoitavat kunnat, saattavat Ahvenanmaalla hoitaa itsehallinnon hallintoelimet eli Ahvenanmaan hallitus ja sen alaiset viranomaiset. Yksittäistapauksissa voi siksi käydä niin, että kunnallisen itsehallintolain sisältöä koskevaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä ei voida suoraan soveltaa Ahvenanmaalla, mikä on otettava huomioon muun muassa maakuntapäivälakien valvonnassa.

7–8 §. Tämän pykälän säännös, jonka mukaan maakuntapäivien jäsenet valitaan välittömillä ja salaisilla vaaleilla, joissa äänioikeus on yleinen ja kaikille äänioikeutetuille yhtäläinen, vastaa tämänhetkistä tosiasiallista käytäntöä mutta on tärkeä periaatteellisista syistä. Ehdotukseen on myös otettu mukaan pykälä, jonka mukaan maakuntapäivien jäsenten asemaa koskevista säännöksistä säädetään maakuntapäivälailla. On tärkeää, että maakuntapäivien jäsenillä lainsäätäjien ominaisuudessa on eduskunnan jäsenten asemaa vastaava asema.

11 §. Säännöksiä maakuntapäivien hajottamisesta ja uusista vaaleista on nykyaikaistettu perustuslakiin tehtyjen vastaavien muutosten mukaisesti. Tämä tarkoittaa, että tasavallan presidentin oikeus päättää maakuntapäivien hajottamisesta on riippuvainen maaneuvoksen esityksestä.

18 §. Oikeutta harjoittaa elinkeinoa Ahvenanmaalla voidaan ehdotuksen mukaan rajoittaa maakuntapäivälailla vastaavasti kuin nyt voimassa olevan lain mukaan, mikä tarkoittaa poikkeusta perustuslain 18 §:stä. Suomesta, Ahvenanmaa mukaan luettuna, on nyt voimassa olevan itsehallintolain voimaantulon jälkeen tullut Euroopan unionin jäsen.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 355 artiklan 4 kohdassa viitataan Ahvenanmaan maakuntaa koskeviin erityisiin sopimusmääräyksiin Ahvenanmaan pöytäkirjassa, joka liitettiin Suomen liittymissopimukseen. Ahvenanmaan pöytäkirjan 1 artiklassa sallitaan EU:n lainsäädännöstä poikkeuksia, jotka koskevat rajoituksia, jotka syrjimättömällä tavalla koskevat Ahvenanmaan kotiseutuoikeutta (hembygdsrätt) vailla olevien luonnollisten henkilöiden taikka oikeushenkilöiden sijoittautumisoikeutta ja oikeutta tarjota palveluja Ahvenanmaalla ilman Ahvenanmaan toimivaltaisten viranomaisten lupaa. Tällä tarkoitetaan elinkeino-oikeudesta annettua lainsäädäntöä.

Ahvenanmaan pöytäkirjan poikkeukset ovat sidottuja niin kutsuttuun täytäntöönpanokieltoon, joka tarkoittaa, että poikkeukseen liittyviä uusia rajoituksia ei saa ottaa käyttöön sellaisten sääntöjen nojalla, jotka on laadittu tammikuun 1. päivän 1994 jälkeen eli Suomen liityttyä EU:hun. Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännöstä käy ilmi, että tuomioistuin tutkii, onko Ahvenanmaan hallitus maakuntalain säännösten, periaatepäätösten tai tosiasiallisen käytännön nojalla ottanut käyttöön ja päättäessään hakemuksista elinkeinon harjoittamisesta Ahvenanmaalla soveltanut sääntöjä, jotka merkitsevät tällaisen elinkeino-oikeuden myöntämisen edellytysten tiukentamista, kun sääntöjä verrataan niihin oikeussääntöihin ja siihen käytäntöön, joita sovellettiin 1. tammikuuta 1994.

19 §. Ahvenanmaalaiset, joilla on kotiseutuoikeus, ovat olleet vapautettuja asevelvollisuudesta itsehallinnon alusta alkaen. Historialliselta kannalta tämä on johtunut siitä, että puolustusvoimien komentokieli on suomi. Ehdotuksen valmistelussa merkitystä on annettu myös Ahvenanmaan demilitarisoidulle ja neutralisoidulle asemalle. Ehdotukseen sisältyy uusi säännös mahdollisuudesta maakuntapäivälailla antaa säännöksiä pakollisesta osallistumisesta maan siviilipuolustukseen liittyvään toimintaan Ahvenanmaalla asevelvollisuuden suorittamisesta vapautettujen osalta. Koska asevelvollisuus valtakunnassa on pakollinen vain miehille, on katsottava, että mahdollinen korvaava palvelus Ahvenanmaalla voidaan ottaa käyttöön siten, että se koskee ainoastaan miehiä ilman, että tämä olisi ongelmallista tasa-arvonäkökulmasta.

25–31 §. Ehdotettu järjestelmä eduskunnan ja maakuntapäivien välisen lainsäädäntövallan jaon määrittämiseksi on erilainen kuin voimassa olevassa laissa. Ehdotuksen mukaan eduskunnan toimivalta luetellaan, ja muu toimivalta kuuluu maakuntapäiville. Lisäksi ehdotuksessa on luettelo asioista, jotka kuuluvat eduskunnalle mutta joiden siirtämisestä itselleen maakuntapäivät voivat itse päättää. Tältä osin asia on ymmärrettävä niin, että eduskunta on periaatteessa päättänyt siirtämisestä siten, että lakiehdotus tulee voimaan, mutta että maakuntapäivät päättävät siirtämisen tarkemmasta ajankohdasta.

Ehdotuksessa on myös luettelo toimivallasta, joka voidaan siirtää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä ja maakuntapäivien suostumuksella. Nykyisen lain 29 §:ssä on vastaava säännös, vaikka sisältö onkin toinen.

Kun maakuntapäivät siirtävät itselleen lainsäädäntövaltaa maakuntapäivälailla, maakuntapäivälaki kumoaa ehdotuksen 28 §:n 3 momentin mukaan sen kohdan pykälän 1 momentissa, jota siirto koskee. Tämä tarkoittaa, että maakuntapäivät tekevät itsehallintolakiin teknisen muutoksen. Vuoden 1991 itsehallintolain 71 §:ssä on samankaltainen säännös, ja se on katsottava ongelmattomaksi perustuslaillisesta näkökulmasta.

71—72 §. Valtioneuvosto voi ehdotuksen mukaan valtuuttaa Ahvenanmaan hallituksen käymään neuvotteluja maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvasta ja ainoastaan Ahvenanmaan ja toisen osapuolen välistä asiaa koskevasta kansainvälisestä velvoitteesta. Ahvenanmaan maakuntapäivät hyväksyy tällaisen kansainvälisen velvoitteen, sen jälkeen kun päätös tämän allekirjoittamisesta on tehty perustuslain 93 §:n mukaisesti. Kansainvälisten velvoitteiden allekirjoittamistoimivalta kuuluu pääasiallisesti perustuslain 93 §:n perusteella tasavallan presidentille tai valtioneuvoston yleisistunnolle. Velvoite saatetaan Ahvenanmaalla voimaan maakuntapäivälailla ja -asetuksella. Ahvenanmaan hallituksen on ilmoitettava ulkoasiainministeriölle velvoitteen hyväksymisestä.

.

72 §. Poiketen perustuslain 94 §:n mukaisesta menettelystä 1 momentissa esitetään, että Ahvenanmaan maakuntapäivät hyväksyisi Ahvenanmaan hallituksen esityksestä velvoitteen, jota koskeviin neuvotteluihin Ahvenanmaan hallitus on valtuutettu. Menettelyn ehdotetaan koskevan sekä lainsäädännön alaan kuuluvia että siihen kuulumattomia velvoitteita. Ehdotuksen 70 §:n mukaista menettelyä, joka koskee suostumuksen antamista maakuntapäivien lainsäädäntövallan piiriin kuuluvaan kansainväliseen velvoitteeseen, ei siis voida soveltaa 71 §:ssä tarkoitettuun kansainväliseen velvoitteeseen.

Sellaisissa tapauksissa, joissa Ahvenanmaa on 71 §:n mukaisesti neuvotellut sopimuksen, saatetaan se ehdotuksen mukaan voimaan Ahvenanmaalla maakuntapäivien lailla. Menettelyn ehdotetaan koskevan sekä lainsäädännön alaan kuuluvia että siihen kuulumattomia velvoitteita. Ehdotus, joka myös tässä suhteessa antaa Ahvenanmaan maakuntapäiville uusia valtuuksia, poikkeaa perustuslain 95 §:n 1 momentista. Ahvenanmaan hallituksen on ilmoitettava ulkoasiainministeriölle, kun maakuntapäivät on hyväksynyt velvoitteen. Ulkoasiainministeriö ilmoittaa diplomaattista tietä hyväksymisestä toiselle sopimuspuolelle tai toisille sopimuspuolille, toisin sanoen vastaa sitoutumiskirjan toimittamisesta.

Maakuntapäivälakien voimaantuloa koskevat säännökset kansainvälisten velvoitteiden voimaantulon osalta säädetään esityksen mukaan Ahvenanmaan hallituksen asetuksella. Ehdotus poikkeaa perustuslain 95 §:n 3 momentin ensimmäisestä virkkeestä, jonka seurauksena velvoitteen voimaantuloa koskevat säännökset annetaan pääsääntöisesti valtioneuvoston asetuksella.

86—96 §. Kieltä koskevat säännökset perustuvat nyt voimassa olevaan itsehallintolakiin, mutta niitä on selkeytetty erityisesti sen osalta, mikä koskee oikeutta käyttää suomea tuomioistuimissa. Asianosaisen, jonka oma kieli on suomi, oikeus käyttää suomea tuomioistuimissa vastaa ehdotuksen mukaan asianosaisen, jonka oma kieli on ruotsi, oikeutta käyttää ruotsia yksikielisesti suomenkielisissä tuomioistuimissa tai viranomaisissa maan muissa osissa.

Ehdotuksen 90 §:ssä ehdotetaan parannettuja kielellisiä oikeuksia asioissa, jotka koskevat pakkokeinoja tai puuttumista henkilökohtaiseen vapauteen tai koskemattomuuteen.

Ahvenanmaan yksikielisestä ruotsinkielisestä asemasta seuraa muun muassa se, että Ahvenanmaan koulujen opetuskielenä on ruotsi. Maakuntapäivälailla säädetään, mitä kieliä kouluissa opetetaan, sekä opetuksesta muilla kielillä kuin ruotsiksi.

Perustuslakivaliokunta käsitteli mietinnössään 15/1990 vp, s. 4–5, kysymystä opetuksesta muilla kielillä kuin ruotsiksi. Olosuhteet Ahvenanmaalla ovat sen jälkeen muuttuneet ennen kaikkea siten, että maahanmuuton seurauksena yhä useampien ihmisten äidinkieli on muu kuin ruotsi. Tämä ei kuitenkaan aiheuta muutoksia itsehallintolakiin. Kysymystä esimerkiksi kotikielen opetuksesta säädellään maakuntapäivälailla.

97 §. Koska itsehallintolaki säädetään perustuslain säätämisjärjestyksessä ja on tietyssä mielessä perustuslain tasoinen laki, se voi, kuten edellä todettiin, sisältää poikkeuksia tai poikkeamia perustuslaista. Jotkin näistä poikkeuksista ovat merkittäviä, kuten se, että Ahvenanmaan maakuntapäivillä on oma lainsäädäntövalta, että Ahvenanmaa on yksikielisesti ruotsinkielinen, että kotiseutuoikeutta vailla olevan henkilön oikeus omistaa ja hallita kiinteää omaisuutta Ahvenanmaalla on rajallinen ja että henkilö, jolla on kotiseutuoikeus, on vapautettu asevelvollisuuden suorittamisesta.

Nyt voimassa oleva itsehallintolaki on säädetty ennen kuin Suomen perustuslaki, joka korvasi Suomen hallitusmuodon, tuli voimaan. Uuden perustuslain mukainen periaate, jonka mukaan lait on mukautettava perustuslakiin ja poikkeuksia perustuslaista on vältettävä ja jos poikkeukset ovat välttämättömiä, niiden on oltava täsmällisesti rajattuja, ei siis ollut ajankohtainen itsehallintolakia säädettäessä.

Perustuslakivaliokunta ei siksi ole nimenomaisesti tutkinut kysymystä siitä, missä laajuudessa rajattujen poikkeuksien periaate on sovellettavissa itsehallintolakiin tehtävien muutosten yhteydessä. Hallituksen näkemyksen mukaan rajattujen poikkeusten periaate ei ole suoraan sovellettavissa itsehallintolain muuttamisen yhteydessä, mutta sitä on sovellettava muutoin kaikissa kysymyksissä, jotka liittyvät välittömästi itsehallintoon. Näin ollen on katsottava, että itsehallintolakiin jo nyt sisältyvät poikkeukset perustuslaista ovat valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta ongelmattomia. Samoin itsehallinnon kehittäminen on ongelmatonta, vaikka se tarkoittaisi uusia poikkeuksia perustuslaista. Tällaiset poikkeukset on kuitenkin perusteltava ottaen huomioon tarve säädellä itsehallintoa tavalla, joka on erilainen kuin olosuhteet maan muissa osissa.

Edellä todettuun viitaten hallitus katsoo lakiehdotuksen olevan ongelmaton suhteessa perustuslakiin. Lakiehdotus on käsiteltävä itsehallintolain 69 §:ssä säädetyssä järjestyksessä eli eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin siten, että eduskunnassa päätös tehdään siinä järjestyksessä kuin perustuslain muuttamisesta ja kumoamisesta on säädetty ja maakuntapäivillä siten, että sitä on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Hallitus ehdottaa, että eduskunta käsittelee lakiehdotusta perustuslain 73 §:n 1 momentissa säädetyssä järjestyksessä.

Lakiehdotukset

Laki

Ahvenanmaan itsehallintolaki

Eduskunnan ja Ahvenanmaan maakuntapäivien päätösten mukaisesti, jotka on tehty Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 69 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla, säädetään:

1 luku

Ahvenanmaan itsehallinto

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 ahvenanmaalaisen 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.

2 §

Ahvenanmaan kielellinen asema

Ahvenanmaan virallinen kieli on ruotsi.

Itsehallinnon tulee taata ruotsin kielen, kulttuurin ja paikallisten perinteiden säilyminen Ahvenanmaalla.

3 §

Demilitarisoitu ja neutralisoitu asema

Ahvenanmaa on demilitarisoitu ja neutralisoitu kansainvälisen oikeuden mukaisesti.

4 §

Ahvenanmaan alue

Ahvenanmaa käsittää sille tämän lain tullessa voimaan kuuluvan alueen sekä ne aluevedet, jotka voimassa olevien Suomen aluevesien rajoja koskevien säännösten mukaan välittömästi liittyvät tähän alueeseen.

Jos Suomen toimivalta laajenee aluevesirajan ulkopuolelle, Ahvenanmaankin toimivaltaa voidaan laajentaa niin kuin valtioneuvosto ja Ahvenanmaan hallitus keskenään sopivat.

5 §

Lakia säätävät ja toimeenpanevat toimielimet

Lainsäädäntövaltaa Ahvenanmaalla käyttää Ahvenanmaan maakuntapäivät, joka säätää lakeja lainsäädäntövaltansa puitteissa (*maakuntapäivälait*).

Yleinen johto ja hallinto kuuluvat Ahvenanmaan hallitukselle ja sen alaisille viranomaisille.

6 §

Kunnallishallinto

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

Kunnille annettavista tehtävistä säädetään maakuntapäivälailla tai, jos asia kuuluu eduskunnan lainsäädäntövaltaan, eduskuntalailla. Eduskuntalailla kunnille säädettyjä tehtäviä voidaan maakuntapäivälailla siirtää Ahvenanmaan hallitukselle tai muulle ahvenanmaalaiselle viranomaiselle.

Kunnilla on verotusoikeus. Maakuntapäivälailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista.

2 luku

Maakuntapäivät ja Ahvenanmaan hallitus

7 §

Maakuntapäivien jäsenten valinta

Maakuntapäivien jäsenet valitaan välittömillä ja salaisilla vaaleilla, joissa äänioikeus on yleinen ja kaikille äänioikeutetuille yhtäläinen.

Maakuntapäivien jäsenten vaaleihin saa osallistua vain se, jolla on kotiseutuoikeus ja ainoastaan se, jolla on kotiseutuoikeus, on vaalikelpoinen. Oikeudesta asettaa ehdokkaita maakuntapäivävaaleissa, äänioikeudesta sekä vaalien toimittamisesta säädetään tarkemmin maakuntapäivälailla.

8 §

Maakuntapäivien jäsenten asema

Maakuntapäivien jäsenten riippumattomuus ja koskemattomuus heidän toimiessaan maakuntapäivien jäseninä on turvattava maakuntapäivälailla. Tarkemmat säännökset jäsenten asemasta sekä heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan liittyen maakuntapäivien jäsenen toimeen, annetaan maakuntapäivälailla.

9 §

Maakuntapäivien avaaminen ja päättäminen

Maakuntapäivät avaa ja päättää tasavallan presidentti tai tasavallan presidentin puolesta maaherra.

10 §

Maakuntapäiville annettavat presidentin esitykset

Maaherra antaa maakuntapäiville tasavallan presidentin esitykset ja tiedonannot.

11 §

Maakuntapäivien hajottaminen ja ennenaikaiset vaalit

Maakuntapäivät voi siten kuin maakuntapäivälailla tarkemmin säädetään hajottaa itsensä ja päättää ennenaikaisista vaaleista.

Sen lisäksi mitä 1 momentissa säädetään, voi tasavallan presidentti maaneuvoksen esityksestä maakuntapäivien ollessa koolla päättää, että maakuntapäivät on hajotettava ja ennenaikaiset vaalit on toimitettava. Ennen päätöksen tekoa presidentin tulee varata maakuntapäivien puhemiehelle tilaisuus esittää kantansa asiassa. Jos presidentti päättää, että maakuntapäivät on hajotettava ja enneaikaiset vaalit on toimitettava, on päätös annettava maakuntapäiville tiedoksi ja maakuntapäivien on sen jälkeen ennen vaalien toimittamista päätettävä milloin eroava maakuntapäivät lopettaa työnsä.

Maakuntapäivälailla säädetään ennenaikaisilla vaaleilla valitun maakuntapäivien toimikaudesta ja milloin tämän maakuntapäivien on kokoonnuttava ensimmäistä kertaa.

12 §

Ahvenanmaan hallitus

Ahvenanmaan hallituksen nimittämisestä säädetään maakuntapäivälailla.

13 §

Virkasyyte Ahvenanmaan hallituksen jäsentä vastaan

Virkarikossyyte Ahvenanmaan hallituksen jäsentä vastaan käsitellään Turun hovioikeudessa sen jälkeen kun maakuntapäivät on tehnyt päätöksen syytteen nostamisesta. Syytettä ajaa valtakunnansyyttäjänvirasto.

Maakuntapäivien tulee varata Ahvenanmaan hallituksen jäsenelle tilaisuus selityksen antamiseen ja selvittää jäsenen virkatoimien lainmukaisuutta ennen kuin se tekee päätöksen syytteen nostamisesta. Maakuntapäivälailla annetaan tarkempia säännöksiä hallituksen jäsenen virkatoimien lainmukaisuuden selvittämisestä maakuntapäivillä.

Päätös virkasyytteen nostamisesta Ahvenanmaan hallituksen jäsentä vastaan voidaan tehdä, jos jäsen on tahallisesti tai törkeän huolimattomasti olennaisella tavalla rikkonut hänelle kuuluvia velvollisuuksia tai muutoin menetellyt virkatehtävissään selkeästi lainvastaisesti.

3 luku

Ahvenanmaan kotiseutuoikeus

14 §

Kotiseutuoikeus lain nojalla

Ahvenanmaan kotiseutuoikeus on

1) sillä, jolla tämän lain voimaan tullessa on kotiseutuoikeus aikaisemman itsehallintolain nojalla; ja

2) alle 18-vuotiaalla lapsella, joka on Suomen kansalainen ja joka asuu Ahvenanmaalla, jos hänen vanhemmallaan on kotiseutuoikeus.

15 §

Kotiseutuoikeus hakemuksen perusteella

Ahvenanmaan hallitus myöntää kotiseutuoikeuden.

Kotiseutuoikeus on hakemuksesta myönnettävä, jollei sen myöntämistä vastaan ole maakuntapäivälaissa säädettyjä painavia syitä, Suomen kansalaiselle:

1) joka on muuttanut Ahvenanmaalle;

2) jolla on keskeytyksettä ollut Ahvenanmaalla varsinainen asunto ja koti vähintään viiden vuoden ajan; ja

3) jolla on tyydyttävä ruotsin kielen taito.

Erityisestä syystä kotiseutuoikeus voidaan, sen mukaan kuin maakuntapäivälailla säädetään, myöntää myös sille, joka ei täytä 2 momentin 2 ja 3 kohdassa säädettyjä vaatimuksia.

Maakuntapäivälailla säädetään tarkemmin asumisajan laskemistavasta ja kielitaidon osoittamisesta sekä muista tarvittavista kotiseutuoikeutta koskevan hakemuksen käsittelyyn liittyvistä seikoista.

16 §

Kotiseutuoikeuden menettäminen

Se, joka menettää Suomen kansalaisuuden, menettää myös kotiseutuoikeutensa.

Kotiseutuoikeuden menettämisestä henkilön muuttaessa Ahvenanmaalta muutoin kuin tilapäisesti säädetään maakuntapäivälailla.

17 §

Oikeus hankkia kiinteää omaisuutta

Rajoituksista, jotka koskevat oikeutta hankkia omistus- tai käyttöoikeuksin Ahvenanmaalla sijaitsevaa kiinteää tai siihen rinnastettavaa omaisuutta, säädetään Ahvenanmaan maanhankintalaissa (3/1975). Rajoitukset eivät koske sitä, jolla on kotiseutuoikeus.

18 §

Elinkeino-oikeus

Maakuntapäivälailla voidaan rajoittaa kotiseutuoikeutta vailla olevan henkilön oikeutta harjoittaa liikettä tai ammattia elinkeinona Ahvenanmaalla. Tällaisella lailla ei kuitenkaan saa rajoittaa Ahvenanmaalla asuvan henkilön oikeutta harjoittaa sellaista elinkeinoa, jossa ei käytetä muuta avustajaa kuin puolisoa, avopuolisoa tai omia alaikäisiä lapsia ja jota varten ei ole liikehuoneistoa, toimistoa eikä muuta erityistä toimipaikkaa.

19 §

Asevelvollisuuden suorittaminen

Se, jolla on kotiseutuoikeus, on vapautettu asevelvollisuuden suorittamisesta. Tämä ei kuitenkaan koske sitä, joka 12 vuotta täytettyään on muuttanut Ahvenanmaalle. Pakollisesta osallistumisesta maan siviilipuolustukseen liittyvään toimintaan Ahvenanmaalla asevelvollisuuden suorittamisesta vapautettujen osalta säädetään maakuntapäivälailla.

4 luku

Ahvenanmaan maaherra ja Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta

20 §

Maaherra

Maaherra on valtion edustaja Ahvenanmaalla. Maaherraksi nimitetään kuudeksi vuodeksi henkilö, jolla on tarpeelliset edellytykset hoitaa tehtävää hyvin siten, että Ahvenanmaan ja valtion etu otetaan puolueettomalla tavalla huomioon. Maaherralta edellytetään erinomaista ruotsin kielen taitoa.

Tasavallan presidentti nimittää maaherran sovittuaan asiasta maakuntapäivien puhemiehen kanssa. Jollei yksimielisyyttä saavuteta, presidentti nimittää maaherran maakuntapäivien ehdolle asettamista viidestä henkilöstä, joiden on täytettävä 1 momentissa tarkoitetut vaatimukset.

Maaherran viran tullessa auki, siitä on sekä valtioneuvoston että Ahvenanmaan hallituksen toimesta ilmoitettava haettavaksi. Maaherraksi voidaan nimittää virkaan suostunut henkilö, joka ei ole sitä hakenut.

21 §

Virkaatoimittava maaherra

Maaherran viran ollessa avoinna tai maaherran ollessa estynyt tasavallan presidentti voi, sovittuaan asiasta maakuntapäivien puhemiehen kanssa, määrätä viran kelpoisuusvaatimukset täyttävän henkilön toistaiseksi hoitamaan virkaa.

22 §

Maaherran irtisanomiseen liittyvä kuuleminen

Maakuntapäivien puhemiestä on kuultava ennen maaherran virasta irtisanomista koskevan asian ratkaisemista.

23 §

Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta

Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta on asiatuntijaelin, jonka tehtävänä on antaa tämän lain soveltamista koskevia lausuntoja sekä ratkaista tässä laissa tai maakuntapäivien suostumuksella säädetyssä muussa laissa erikseen mainitut kysymykset.

Valtuuskunnan tehtävänä on myös:

1) arvioida 29 §:ssä tarkoitetun toimivallan siirron hallinnolliset ja taloudelliset vaikutukset;

2) toimittaa vuosittain jälkikäteen 58 §:ssä tarkoitettu tasoitus;

3) päättää 58 §:ssä tarkoitetusta kuukausittaisesta tasoitusmäärän ennakosta;

4) antaa 62 §:n mukaan lausunto valtioneuvostolle tasoitusperusteen muuttamisesta;

5) vahvistaa 63 §:ssä tarkoitettu veronkorjaus;

6) myöntää 65 §:ssä tarkoitettu ylimääräinen määräraha ja 66 §:ssä tarkoitettu lisä poikkeuksellisissa olosuhteissa sekä päättää näihin mahdollisesti liittyvistä ehdoista.

Valtuuskunta voi kuulla asiantuntijoita ja pyytää lausuntoja valtioneuvostolta ja ministeriöiltä sekä Ahvenanmaan hallitukselta.

Valtuuskunta on päätösvaltainen vain täysilukuisena.

24 §

Valtuuskunnan kokoonpano

Valtuuskunnan puheenjohtajana toimii maaherra tai muu henkilö, jonka tasavallan presidentti määrää tehtävään sovittuaan asiasta maakuntapäivien puhemiehen kanssa. Puheenjohtajan ollessa estynyt johtaa puhetta hänen varamiehensä, jonka presidentti niin ikään määrää sovittuaan asiasta puhemiehen kanssa.

Valtuuskunnan jäseniksi valitsevat valtioneuvosto ja maakuntapäivät kumpikin kaksi henkilöä ja näille kullekin kaksi varajäsentä. Jäsenet ja varajäsenet nimetään toistaiseksi. Valtuuskunnan kokoonpanossa on erityisesti oltava edustettuina itsehallinto-oikeudellinen, valtiosääntöoikeudellinen ja eurooppaoikeudellinen sekä julkistaloudellinen asiantuntemus.

Jos valtuuskunnan jäsen tai varajäsen eroaa tehtävästään, maakuntapäivät tai valtioneuvosto nimeää hänen tilalleen uuden henkilön.

Jäsen tai varajäsen, joka on sairauden, vian tai vamman vuoksi menettänyt kykynsä hoitaa tehtäväänsä, on velvollinen jättämään tehtävän, mutta hänet voidaan erottaa tehtävästä vain tuomioistuimen antamalla lainvoimaisella päätöksellä. Asia käsitellään valtuuskunnan hakemuksesta Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa.

5 luku

Lainsäädäntö

25 §

Lainsäädäntövallan jako

Lainsäädäntövalta on jaettu eduskunnan ja maakuntapäivien kesken siten kuin tässä laissa säädetään.

26 §

Eduskunnan lainsäädäntövalta Ahvenanmaalla

Eduskunnan lainsäädäntövalta käsittää Ahvenanmaan seuraavissa asioissa:

1) perustuslain säätäminen, muuttaminen ja kumoaminen sekä perustuslaista poikkeaminen;

2) kansalaisuus;

3) ulkomaalaislainsäädäntö;

4) passi ja passiin rinnastettava henkilöllisyystodistus sekä henkilötunnuksen myöntäminen;

5) suhteet ulkovaltoihin, ottaen huomioon tämän lain säännökset kansainvälisistä velvoitteista ja Ahvenanmaan osallistumisesta EU-asioiden valmisteluun ja täytäntöönpanoon;

6) ulkomaankauppa;

7) tuomioistuinlaitos ja oikeudenkäyttö ottaen huomioon, mitä 6 luvussa säädetään;

8) rikosoikeus, kuitenkin niin, että maakuntapäivillä on toimivalta kun kysymys on teon rangaistavaksi säätämisestä ja rangaistusasteikosta maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvassa asiassa;

9) esitutkinta ja pakkokeinot;

10) hallinnollinen vapaudenriisto ja puuttuminen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen;

11) tuomioiden ja rangaistusten täytäntöönpano sekä rikoksesta luovuttaminen;

12) poliisitoiminta valtion turvallisuuden varmistamiseksi sekä puolustustila ja valmius poikkeusolojen varalta;

13) väestönsuojelu puolustustilassa ja poikkeusoloissa ja näihin valmistauduttaessa, kuitenkin niin, että päätös Ahvenanmaalla asuvien henkilöiden siirtämisestä ulkopuoliselle paikkakunnalle voidaan tehdä vain Ahvenanmaan hallituksen suostumuksella;

14) maanpuolustus, ottaen huomioon, mitä 19 §:ssä säädetään asevelvollisuudesta;

15) maan rajojen ja ilmatilan valvonta;

16) sotilaskäyttöön tarkoitetut aseet, ampumatarvikkeet ja räjähdysaineet;

17) setelinanto ja valuutta;

18) ydinvoima, kuitenkin niin, että ydinvoimalaitoksen rakentamiseen, hallintaan ja käyttöön sekä tähän liittyvän materiaalin käsittelyyn ja säilytykseen Ahvenanmaalla on saatava Ahvenanmaan hallituksen suostumus, sekä

19) muut tämän pykälän ja 28 §:n perusteiden mukaan eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluviksi katsottavat asiat.

Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, eduskunnalla on lainsäädäntövalta niissä 28 ja 30 §:ssä mainituissa asioissa, joita ei vielä ole siirretty maakuntapäiville.

Perustuslain tai muun valtakunnan lain muutos ei tule voimaan Ahvenanmaalla ilman maakuntapäivien hyväksyntää, mikäli on kysymys periaatteista, jotka koskevat yksityisen oikeutta omistaa kiinteää omaisuutta tai elinkeino-omaisuutta Ahvenanmaalla.

27 §

Maakuntapäivien lainsäädäntövalta

Maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvat kaikki asiat, jotka eivät tämän lain mukaan kuulu eduskunnan toimivaltaan.

Tarkemmat säännökset perusoikeuksien toteuttamisesta annetaan maakuntapäivälailla siltä osin kuin asia kuuluu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan.

Maakuntapäivälakiin voidaan yhtenäisyyden ja selkeyden vuoksi ottaa eduskunnan lainsäädännön piiriin kuuluvia säännöksiä, jos ne asiallisesti vastaavat eduskuntalain vastaavia säännöksiä. Tämä ei vaikuta eduskunnan ja maakuntapäivien väliseen lainsäädäntövallan jakoon.

28 §

Eduskunnalle kuuluva ja maakuntapäivien päätöksellä siirrettävä lainsäädäntövalta

Maakuntapäivät voi siirtää itselleen eduskunnalle kuuluvaa lainsäädäntövaltaa Ahvenanmaalla seuraavissa asioissa:

1) työehtosopimukset ja työsopimukset sekä muu työntekijöiden oikeuksia ja palkkaussuhteiden ehtoja koskeva lainsäädäntö;

2) yhteistoiminta yrityksissä;

3) kuntien muiden työntekijöiden kuin rehtorien, opettajien ja tuntiopettajien ja kunnallishallinnon luottamushenkilöiden työeläkesuoja;

4) muiden kuin 3 kohdassa mainittujen henkilöiden työeläketurva;

5) huviveneiden ja kalastusalusten meripelastus kauppamerenkulun väylien ulkopuolella;

6) väestökirjanpito, kuitenkin niin,, että sen tulee perustua henkilötunnuksiin;

7) suku- ja etunimet;

8) yhdistykset;

9) säätiöt;

10) kaupparekisteri;

11) kuluttajansuoja; lainsäädäntövallan siirtymiseen asti Ahvenanmaan hallituksen asettama erityinen lautakunta huolehtii kuluttajariitalautakunnalle valtakunnan lainsäädäntöön kuuluvista tehtävistä ja ahvenanmaalaiset viranomaiset huolehtivat kuluttajaneuvonnasta annetun lainsäädännön mukaan maistraatille kuuluvista tehtävistä Ahvenanmaan hallituksen ja valtioneuvoston välisen sopimuksen mukaisesti;

12) mittayksiköt, mittalaitteet ja mittamenetelmät;

13) teletoimintalupa; lainsäädäntövallan siirtymiseen asti teletoimintalupa voidaan myöntää Ahvenanmaalla vain Ahvenanmaan hallituksen suostumuksella;

14) verkkotunnukset;

15) jalometallien valmistus ja leimaus sekä jalometallia sisältävien esineiden kauppa;

16) kiinteistönmuodostus ja kiinteistöjen rekisteröinti sekä niihin liittyvät tehtävät;

17) apteekkilaitos;

18) mineraalilöydöt ja kaivostoiminta.

Maakuntapäivät voi maakuntapäivälailla siirtää tässä pykälässä tarkoitettua lainsäädäntövaltaa itselleen, sen jälkeen kun valtioneuvosto ja Ahvenanmaan hallitus ovat sopineet siirron taloudellisista ja hallinnollisista seurauksista.

Maakuntapäivien siirtäessä lainsäädäntövaltaa maakuntapäivälailla on siirtoa koskeva asianomainen 1 momentin kohta kumottava tällä maakuntapäivälailla.

29 §

Lainsäädäntövallan siirtämiseen liittyvä hallinnollisten ja taloudellisten vaikutusten arviointi

Jos valtioneuvosto ja Ahvenanmaan hallitus eivät pääse 28 §:n 2 momentissa tarkoitettuun sopimukseen hallinnollisten ja taloudellisten seurausten arvioimisesta, tekee Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta arvioinnin. Toimivaltaisten ministeriöiden ja Ahvenanmaan hallituksen on siinä tapauksessa annettava valtuuskunnalle arvioimiseen tarvittavaa tietoa.

Jos 28 §:n 2 momentissa tarkoitetulla toimivallan siirrolla on merkittäviä seurauksia valtion talousarvion kannalta, tulee valtioneuvoston antaa eduskunnalle selonteko suunnitellusta siirrosta.

30 §

Eduskunnalle kuuluvan lainsäädäntövallan siirtäminen Ahvenanmaalle tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä

Seuraavien eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvien asioiden osalta toimivalta voidaan siirtää maakuntapäiville tavallisessa lainsäädäntömenettelyssä säädetyllä lailla perustuslain 72 §:n mukaisesti sekä maakuntapäivien suostumuksella:

1) työsuojelu ja työriitojen sovittelu;

2) sosiaalivakuutus;

3) verot ja veronluonteiset maksut, jotka eivät tämän lain säännösten nojalla kuulu maakuntapäivien toimivaltaan;

4) muusta kuin puolustustilasta tai poikkeusoloista johtuva väestönsuojelu tai näihin valmistautuminen; kuitenkin niin, että päätös Ahvenanmaalla asuvien henkilöiden siirtämisestä Ahvenanmaan ulkopuolella sijaitsevalle paikkakunnalle voidaan tehdä vain Ahvenanmaan hallituksen suostumuksella;

5) yleiset ehdot ulkomaalaisten ja ulkomaisten yhteisöjen oikeudesta omistaa ja hallita kiinteää omaisuutta ja osakkeita sekä harjoittaa elinkeinoa;

6) avioliitto ja perhesuhteet, lapsen oikeudellinen asema, holhous, lapseksi ottaminen, perintö, kuolleeksi julistaminen;

7) yhtiöt ja muut yksityisoikeudelliset yhteisöt;

8) pankki- ja luottolaitos sekä vakuutussopimukset;

9) tekijänoikeus, patentti, mallioikeus ja tavaramerkki;

10) sopimaton menettely elinkeinotoiminnassa, kilpailun edistäminen;

11) muut kuin tässä laissa erikseen mainitut yksityisoikeudelliset kysymykset, jollei kysymys välittömästi liity sellaiseen oikeudenalaan, joka tämän lain mukaan kuuluu maakuntapäivien toimivaltaan;

12) telelaitos, poikkeuksena teletoimintalupa ja verkkotunnukset;

13) maatalous- ja kalastustuotteiden hinnoittelu sekä maataloustuotteiden vienninedistäminen;

14) ilmailu;

15) kauppamerenkulku ja kauppamerenkulun väylät;

16) kauppamerenkulun meripelastus sekä huviveneiden ja kalastusalusten meripelastus kauppamerenkulun väylillä;

17) alkoholilainsäädäntö, kuitenkin niin, että alkoholin anniskelu kuuluu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan;

18) terveyden ja sairaanhoidon piirissä toimivien kelpoisuusvaatimukset, ihmisten tarttuvat taudit, kastrointi ja sterilointi, raskauden keskeyttäminen, keinohedelmöitys, oikeuslääketieteelliset tutkimukset;

19) lääkkeet ja lääkkeenomaiset tuotteet, huumaavat aineet sekä myrkkyjen valmistaminen ja niiden käyttötarkoituksen vahvistaminen;

20) eläinten ja eläintuotteiden maahantuonnin kieltäminen, kotieläinten tarttuvien tautien torjunta ja kasvintuhoojien maahan kulkeutumisen estäminen;

21) kirkkolaki ja muu uskonnollisia yhdyskuntia koskeva lainsäädäntö;

22) metsästykseen ja urheiluun tarkoitetut ampuma-aseet ja ampumatarvikkeet;

23) tilastot valtion tarvetta varten;

24) geenitekniikka;

25) muut tämän pykälän ja 28 §:n perusteiden mukaan ja ottamalla huomioon maakuntapäivien toimivalta tämän lain voimaantullessa ja toimivalta, jonka maakuntapäivät on siirtänyt itselleen tai joka on siirretty maakuntapäiville, eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluviksi katsottavat asiat.

Lainsäädäntövallan siirtämistä koskevaan lakiin tulee ottaa säännökset siirrosta aiheutuvista toimenpiteistä sekä tehtävän siirtämisestä johtuvat muutokset 1 momenttiin.

Jos Ahvenanmaan maakuntapäivät on tehnyt aloitteen toimivallan siirtoa koskevan lain säätämiseksi, tulee aloite antaa eduskunnalle hallituksen esityksen muodossa. Valtioneuvosto voi ennen sitä antaa eduskunnalle selonteon asiasta.

31 §

Lainsäädäntövallan siirtäminen maakuntapäiviltä eduskunnalle

Maakuntapäiville kuuluvaa lainsäädäntövaltaa voidaan siirtää eduskunnalle. Jos asia koskee maakuntapäiville 28 ja 30 §:n nojalla siirretyn toimivallan palauttamista, tapahtuu siirtäminen eduskunnan tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä säätämällä lailla ja maakuntapäivien suostumuksella siten, että vastaava kohta palautetaan tähän lakiin.

Muu lainsäädäntövallan siirtäminen maakuntapäiviltä eduskunnalle tapahtuu tämän lain muuttamisella 97 §:n mukaisessa perustuslain muuttamista koskevassa järjestyksessä.

32 §

Lakineuvosto

Maakuntapäivälailla voidaan perustaa lakineuvosto tarkastamaan Ahvenanmaan hallituksen ehdotukset maakuntapäivälaeiksi.

33 §

Lainsäädäntövalvonta

Maakuntapäivien päätös lain hyväksymisestä on toimitettava Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnalle sekä oikeusministeriölle. Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta antaa oikeusministeriölle kahden kuukauden kuluessa lausuntonsa maakuntapäivälaista.

Jos valtuuskunta on katsonut, ettei ole 34 §:ssä tarkoitettua perustetta veto-oikeuden käyttämiselle, se voi yksimielisellä päätöksellä määrätä, että laki voi tulla voimaan ilman sen esittelemistä tasavallan presidentille. Muissa tapauksissa oikeusministeriön tulee esitellä laki presidentille.

Tasavallan presidentti voi Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan päätöksestä huolimatta määrätä, että maakuntapäivien päätös maakuntapäivälain hyväksymisestä on esiteltävä hänelle.

34 §

Tasavallan presidentin veto-oikeus

Jos tasavallan presidentti katsoo maakuntapäivien ylittäneen lainsäädäntövaltansa hyväksymällä maakuntapäivälain tai jos maakuntapäivälaki koskee Suomen sisäistä tai ulkoista turvallisuutta, tasavallan presidentti voi, saatuaan korkeimman oikeuden lausunnon, päättää lain raukeamisesta kokonaisuudessaan tai osittain. Päätös on tehtävä neljän kuukauden kuluessa siitä, kun päätös maakuntapäivälain hyväksymisestä annettiin oikeusministeriölle tiedoksi.

35 §

Maakuntapäivälakien voimaantulo ja julkaiseminen

Oikeusministeriön tulee ilmoittaa Ahvenanmaan hallitukselle, kun Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta tai tasavallan presidentti on todennut, että maakuntapäivälain voimaantulolle ei ole estettä tai kun presidentti on päättänyt käyttää veto-oikeutta.

Jos presidentti on käyttänyt veto-oikeutta vain eräiltä osin, Ahvenanmaan hallitus päättää maakuntapäivälain muiden osien voimaantulosta tai sen raukeamisesta kokonaisuudessaan.

Maakuntapäivälait julkaistaan Ahvenanmaan säädöskokoelmassa. Maapäiväkuntalaki tulee voimaan maakuntapäivien määräämänä ajankohtana. Jollei ajankohdasta ole säädetty maakuntapäivälaissa, Ahvenanmaan hallitus päättää siitä. Jollei maakuntapäivälakia ole julkaistu ennen säädettynä voimaantuloajankohtana, se tulee voimaan julkaisemispäivänä.

36 §

Voimaantulo eräissä kiireellisissä tapauksissa

Jos Ahvenanmaan talousarvioon otettu määräraha taikka jos Euroopan unionin oikeuden tai muun Ahvenanmaata sitovan kansanvälisen velvoitteen kiireellinen täytäntöönpano edellyttää maakuntapäivälain säätämistä ja maakuntapäivälain nopealle voimaantulolle on erityisiä syitä, maakuntapäivät voi valtuuttaa Ahvenanmaan hallituksen päättämään, että laki kokonaan tai osittain tulee voimaan jo ennen kuin Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta on antanut lausuntonsa maakuntapäivälaista.

Jos maakuntapäivälaki on saatettu voimaan 1 momentin mukaisesti ja presidentti tämän jälkeen määrää maakuntapäivälain raukeamaan kokonaan tai osittain, on Ahvenanmaan hallituksen heti ilmoitettava, siten kuin maakuntapäivälakien julkaisemisesta säädetään, että laki tai sen osa lakkaa olemasta voimassa ilmoituksen julkaisemispäivästä lähtien.

37 §

Ahvenanmaan hallituksen asetukset

Ahvenanmaan hallitus voi maakuntapäivälaissa säädetyn valtuuden nojalla antaa asetuksia. Maakuntapäivälailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain tai itsehallintolainsäädännön mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Ahvenanmaan hallituksen asetukseen voidaan yhtenäisyyden ja selkeyden vuoksi ottaa valtakunnan toimivallan piiriin kuuluvia säännöksiä, jos ne asiallisesti vastaavat valtakunnan asetuksen vastaavia säännöksiä. Tämä ei kuitenkaan vaikuta valtakunnan ja Ahvenanmaan väliseen lainsäädäntövallan jakoon.

6 luku

Tuomiovalta

38 §

Tuomioistuinlaitos

Tuomiovaltaa käyttävät valtion tuomioistuimet. Ahvenanmaalla on ensimmäisessä asteessa käräjäoikeus ja hallintotuomioistuin.

39 §

Valituskelpoisuus ja oikeus hakea muutosta hallintopäätöksiin

Hallintopäätösten valituskelpoisuudesta sekä oikeudesta hakea muutosta Ahvenanmaalla toimivien viranomaisten hallintopäätöksiin säädetään valtakunnan lainsäädännössä tässä laissa säädetyin poikkeuksin.

Maakuntapäivälailla voidaan säätää valituskelpoisuudesta ja valitusoikeudesta maakuntapäivälain nojalla tehdyistä päätöksistä, jos tämä on tarpeen selvyyden vuoksi ja sääntely noudattaa niitä perusteita, joita valtakunnan lainsäädännössä sovelletaan vastaavissa tai lähinnä samankaltaisissa tapauksissa.

40 §

Toimivaltainen muutoksenhakuviranomainen

Ahvenanmaan hallintotuomioistuin on, poiketen siitä, mitä 2 momentissa säädetään, toimivaltainen tuomioistuin, kun muutosta haetaan:

1) Ahvenanmaan hallituksen päätökseen; muutosta Ahvenanmaan hallituksen täysistunnossa tehtyyn päätökseen haetaan kuitenkin korkeimmalta hallinto-oikeudelta, jollei maakuntapäivälailla säädetä, että muutosta on haettava Ahvenanmaan hallinto-oikeudesta;

2) ahvenanmaalaisten viranomaisten päätökseen ja sellaisen toimijan päätökseen, jolle on maakuntapäivälailla säädetty julkinen hallintotehtävä; sekä

3) kunnan viranomaisen päätökseen;

4) Ahvenanmaalla toimivan valtion viranomaisen päätökseen.

Jos eduskuntalailla on perustettu erityinen muutoksenhakuviranomainen hallinto-oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden asemesta tietyntyyppisten asioiden käsittelyä varten, on muutosta Ahvenanmaalla toimivan viranomaisen sellaisissa asioissa tehtyyn päätökseen haettava samalta muutoksenhakuviranomaiselta. Maakuntapäivälailla voidaan kuitenkin säätää edellä 1—3 kohdassa tarkoitettujen päätösten osalta julkisia hankintoja koskevia päätöksiä lukuun ottamatta, että muutosta on haettava valittamalla Ahvenanmaan hallintotuomioistuimeen.

Sopimusasetuksen nojalla annettuun päätökseen haetaan muutosta Ahvenanmaan hallintotuomioistuimelta, jos Ahvenanmaalla toimiva viranomainen on tehnyt päätöksen. Jos valtakunnan viranomainen on tehnyt päätöksen, haetaan muutosta siltä muutoksenhakuviranomaiselta, joka on toimivaltainen kun viranomainen käsittelee vastaavaa tai vastaavanlaista asiaa säännönmukaisen toimintansa mukaisesti.

41 §

Erityiset säännökset Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa noudatettavasta menettelystä

Maakuntapäivälailla voidaan antaa tarkempia säännöksiä Ahvenanmaan hallinto¬tuomioistuimessa noudatettavasta menettelystä, jos valtakunnan lain vastaavia säännöksiä ei voida sovittaa Ahvenanmaalla sovellettavaan lainsäädäntöön.

7 luku

Hallinto

42 §

Hallintovallan jako

Toimivalta hallintoasioissa on jaettu Ahvenanmaan ja valtion viranomaisten välillä. Ahvenanmaalaisilla viranomaisilla on hallintotoimivalta Ahvenanmaan maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvissa asioissa, jollei tässä laissa tai 43 §:n nojalla annetussa sopimusasetuksessa toisin säädetä.

43 §

Sopimusasetukset

Ahvenanmaan hallituksen ja valtioneuvoston sovittua asiasta voidaan tasavallan presidentin asetuksella (sopimusasetus), siirtää valtion hallinnolle kuuluvia tehtäviä määräajaksi tai toistaiseksi Ahvenanmaan hallitukselle tai tämän alaisille viranomaisille. Vastaavasti voidaan Ahvenanmaalle kuuluvia tehtäviä siirtää valtion viranomaiselle.

Ehdotuksesta sopimusasetukseksi on pyydettävä Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan lausunto ennen ehdotuksen esittelemistä.

Sopimusasetus voidaan irtisanoa yksipuolisesti ja asetusta on tällöin muutettava tai se on kumottava mahdollisimman pian. Jollei asetusta muuteta tai kumota sanotun ajan kuluessa, sopimuksen katsotaan lakanneen olemasta voimassa vuoden kuluttua irtisanomisesta.

Maakuntapäivälakia, joka merkitsisi sopimusasetuksen muuttamista, ei saa soveltaa siltä osin kuin se poikkeaa sopimusasetuksesta niin kauan kuin asetus on voimassa.

44 §

Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin Ahvenanmaan viranomaiselle vain maakuntapäivälailla tai maakuntapäivälain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muuta hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaisille.

45 §

Sovellettavat hallintolait

Kun hallintoviranomainen sopimusasetuksen nojalla huolehtii hallintoasiasta, viranomaisen noudattaa sitä hallintomenettelystä, salassapidosta ja asiakirjojen julkisuudesta sekä henkilötiedoista annettua lainsäädäntöä, jota se yleensä soveltaa. Jos näistä on siirretyistä asioista annetussa lainsäädännössä erityissäännökset, sovelletaan kuitenkin näitä säännöksiä.

Mitä 1 momentissa säädetään, sovelletaan myös kun ahvenanmaalainen viranomainen huolehtii valtiollisesta tehtävästä tai valtion viranomainen Ahvenanmaalle kuuluvista tehtävistä suoraan tämän lain nojalla tai muun lain nojalla, joka on annettu maakuntapäivien suostumuksella.

46 §

Yhteiset hallintoasiat

Seuraavissa kysymyksissä, joissa hallintotoimivalta on jaettu, on voimassa seuraavaa:

1) Ahvenanmaan ja valtion viranomaiset huolehtivat siten kuin sopimusasetuksella säädetään yhteisesti Ahvenanmaan väestönsuojelusta niin, että nämä viranomaiset voivat osallistua yhteisesti hallinnoituun toimintaan käytettävissä olevien voimavarojensa ja väestönsuojelutarpeiden mukaisesti;

2) Ahvenanmaan ja valtion viranomaisten on siten kuin sopimusasetuksella säädetään tehtävä yhteistyötä tarvittavien tilastotietojen keräämiseksi ja annettava hallussaan olevat tilastotiedot toistensa käyttöön; valtiollisten viranomaisten julkaisemissa tilastoissa Ahvenanmaata koskevat tiedot on mahdollisuuksien mukaan erotettava muuta maata koskevista tiedoista; ja

3) Ahvenanmaan hallituksella on oltava oikeus valtion viranomaisen ohella olla edustettuna neuvotteluissa, joita valtio käy tuottajien keskusjärjestöjen kanssa maa- ja kalatalouden tukijärjestelmistä, ja valtioneuvoston ja Ahvenanmaan hallituksen on siten kuin sopimusasetuksella säädetään neuvoteltava keskenään ennen Euroopan unionin yhteisen maa- ja kalatalouspolitiikan toteuttamiseksi tarvittavaan toimenpiteeseen ryhtymistä.

47 §

Ahvenanmaan toimivaltaa koskevat erityissäännökset

Tässä pykälässä säädettyjen Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluvien hallintoasioiden hoidossa on huomioitava, että:

1) Ahvenanmaan hallituksen on hankittava asianomaisen valtakunnan viranomaisen lausunto ennen kiinteää muinaismuistoa koskevaan toimenpiteeseen ryhtymistä ja

2) Ahvenanmaan hallituksen on hankittava asianomaisen valtakunnan viranomaisen lausunto ennen Ahvenanmaan hallituksen taikka kunnallisten tai kirkollisten viranomaisten Ahvenanmaalla sijaitsevassa arkistossa olevien asiakirjojen hävittämistä koskevan päätöksen tekemistä.

48 §

Valtion toimivaltaa koskevat erityissäännökset

Tässä pykälässä säädettyjen valtion toimivaltaan kuuluvien hallintoasioiden hoidossa on huomioitava, että:

1) täytettäessä valtion virkaa Ahvenanmaalla on annettava erityistä merkitystä Ahvenanmaan olojen tuntemukselle tai sille, että asianomainen asuu Ahvenanmaalla;

2) Ahvenanmaalla annettavaan passiin on merkittävä myös sana "Åland", jos passin haltijalla on kotiseutuoikeus;

3) valtakunnan viranomaisten tulee huolehtia siitä, että Ahvenanmaa saa käyttöönsä tarvittavat taajuudet radio- ja televisiolähetyksiä varten;

4) luvan myöntämisestä ulkomaalaisille tai ulkomaisille yhteisöille elinkeinon harjoittamiseen Ahvenanmaalla päättää Ahvenanmaan hallitus, jonka on ennen asian ratkaisemista pyydettävä siitä asianomaisen valtakunnan viranomaisen lausunto;

5) tehtävistä, jotka kasvintuhoojien maahan kulkeutumisen estämistä koskevan lainsäädännön sekä myrkkyjen valmistamista ja käyttöä koskevan lainsäädännön mukaan kuuluvat valtakunnan viranomaiselle, huolehtii Ahvenanmaalla Ahvenanmaan hallitus tai muu maakuntapäivälaissa määrätty viranomainen;

6) tehtävistä, jotka ihmisten ja kotieläinten tarttuvien tautien torjuntaa koskevan lainsäädännön mukaan kuuluvat valtakunnan viranomaiselle tai kunnille, huolehtii Ahvenanmaalla Ahvenanmaan hallitus tai muu maakuntapäivälaissa määrätty viranomainen;

7) uusi kauppamerenkulun väylä voidaan avata Ahvenanmaalla vain Ahvenanmaan hallituksen suostumuksella ottaen huomioon, mitä 55 §:ssä säädetään;

8) asiasta, joka koskee lupaa kauppamerenkulun harjoittamiseen Ahvenanmaalla tai Ahvenanmaan ja muun Suomen välillä ulkomaisella aluksella, on neuvoteltava Ahvenanmaan hallituksen kanssa;

9) kauppa-alusten nopeusrajoituksista Ahvenanmaalla olevissa väylissä ja muista Ahvenanmaalle erityisen tärkeistä merenkulkua koskevista asioista on neuvoteltava Ahvenanmaan hallituksen kanssa;

10) oikeutta ilmaliikenteen harjoittamiseen Ahvenanmaalla koskevat asiat kuuluvat Ahvenanmaan hallitukselle, kuitenkin niin, että niistä on hankittava valtakunnan viranomaisen lausunto;

11) lennonjohdon kieli Ahvenanmaan ilmatilassa on ruotsi ja englanti,

12) valtakunnan viranomaisen on käsitellessään ilmaliikennettä koskevia asioita, joilla on erityistä merkitystä Ahvenanmaalle, on neuvoteltava Ahvenanmaan hallituksen kanssa;

13) Ahvenanmaalla toimivilta valtion viranomaisilta peräisin oleva arkistoaineisto voidaan siirtää pois Ahvenanmaalta vain Ahvenanmaan hallituksen kanssa käytyjen neuvottelujen jälkeen;

14) ennen kuin myönnetään lupa luvanvaraisen elinkeinon harjoittamiseen Ahvenanmaalla, on asiasta hankittava Ahvenanmaan hallituksen lausunto;

15) ennen kuin tehdään päätös valtion paikallishallintoon kuuluvan laitoksen tai kiinteän toimipaikan lakkauttamisesta Ahvenanmaalla, on kuultava Ahvenanmaan hallitusta.

8 luku

Aloite, neuvottelu, kuuleminen, virka-apu ja toimivaltariidat

49 §

Maakuntapäivien ja Ahvenanmaan hallituksen lainsäädäntöaloitteet

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

Ahvenanmaan hallitus voi tehdä esityksiä siitä, että Ahvenanmaata varten tulee laatia valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä.

50 §

Neuvonpito ja suostumus

Valtakunnan viranomaisten suunniteltaessa Ahvenanmaalle erityisen merkityksellisiä toimenpiteitä ja ahvenanmaalaisten viranomaisten suunniteltaessa valtakunnalle erityisen merkityksellisiä toimenpiteitä, on niistä tiedotettava asiasta toiselle osapuolelle ja tarvittaessa neuvoteltava. Tässä laissa säädetään lisäksi toimenpiteistä, jotka edellyttävät neuvonpitoa Ahvenanmaan ja valtakunnan viranomaisten välillä tai Ahvenanmaan hallituksen suostumusta.

51 §

Lausunnon pyytäminen ehdotuksesta laiksi tai muuksi säädökseksi

Eduskunnalle annettavasta lakiehdotuksesta, jolla on Ahvenanmaalle erityistä merkitystä, on pyydettävä Ahvenanmaan hallitukselta lausuntoa ennen hallituksen esityksen antamista eduskunnalle.

Ahvenanmaan hallitus voi pyytää valtioneuvoston lausuntoa ehdotuksesta maakuntapäivälaiksi.

Ennen kuin tasavallan presidentti, valtioneuvosto, ministeriö tai muu viranomainen antaa säädöksiä tai määräyksiä, jotka koskevat pelkästään Ahvenanmaata tai joilla muuten on erityistä merkitystä Ahvenanmaalle, on asiasta hankittava Ahvenanmaan hallituksen lausunto.

52 §

Ahvenanmaa-asioiden yhteensovittaminen valtioneuvostossa

Ajankohtaisia Ahvenanmaa-asioita, joilla on periaatteellinen tai laaja-alainen merkitys, voidaan valtioneuvostossa valmistella toimivaltaisten ministerien ja Ahvenanmaan maaneuvoksen muodostamassa kokoonpanossa pääministerin johdolla. Aloitteen tällaisessa kokoonpanossa tehtävään käsittelyyn voi tehdä Ahvenanmaan hallitus tai toimivaltainen ministeriö.

53 §

Valtakunnan viranomaisten velvollisuus antaa virka-apua Ahvenanmaalla toimiville viranomaisille

Valtakunnan viranomaisten tulee yleisen toimivaltansa rajoissa Ahvenanmaan hallituksen pyynnöstä antaa virka-apua Ahvenanmaalla toimiville viranomaisille itsehallintoon kuuluvien tehtävien hoitamisessa.

54 §

Lausunto itsehallintolainsäädännön soveltamisesta

Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta antaa pyynnöstä lausuntoja valtioneuvostolle ja ministeriöille sekä Ahvenanmaan hallitukselle ja tuomioistuimille asioissa, jotka koskevat Ahvenanmaan itsehallintolainsäädäntöä.

55 §

Toimivaltariidan ratkaiseminen

Jos ahvenanmaalaisen tai valtakunnan viranomaisen toimivallasta tiettyyn hallintotoimeen syntyy erimielisyyttä, Ahvenanmaan hallitus tai valtakunnan viranomainen voi siirtää asian Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnalle, joka ratkaisee asian. Jos Ahvenanmaan hallitus tai valtakunnan viranomainen ei tyydy valtuuskunnan ratkaisuun, voivat osapuolet 30 päivää siitä kun he ovat saaneet tiedon päätöksestä, viedä asian korkeimman oikeuden ratkaistavaksi.

9 luku

Ahvenanmaan talous

56 §

Taloudellinen itsehallinto

Ahvenanmaalla on taloudellinen itsehallinto siten kuin siitä säädetään tässä laissa.

57 §

Talousarvio

Maakuntapäivät vahvistaa Ahvenanmaalle talousarvion. Tarkemmat säännökset Ahvenanmaan talousarviosta annetaan maakuntapäivälailla.

Maakuntapäivät voi ottaa lainaa Ahvenanmaan tarpeisiin.

58 §

Tasoitus

Ahvenanmaalle suoritetaan itsehallinnosta aiheutuvien menojen kattamiseksi vuosittain valtion varoista määrä, joka vahvistetaan erityisessä tasoituksessa (tasoitusmäärä).

Tasoitus toimitetaan vuosittain jälkikäteen kultakin kalenterivuodelta. Tasoitusmäärästä maksetaan kuukausittain ennakkoa.

59 §

Tasoitusmäärän laskeminen

Tasoitusmäärä lasketaan siten, että valtion tilinpäätöksen mukaiset asianomaisen vuoden tulot lukuun ottamatta uusia valtion lainoja (tasoituspohja) kerrotaan tietyllä suhdeluvulla (tasoitusperuste).

Laskennassa tulee myös huomioida puolet Ahvenanmaan väestönmäärässä edellisestä valtion tilipäätöksestä tapahtuneesta muutoksesta suhteessa Suomen koko väestönmäärään (Ahvenanmaan väestönosuus) tämän lain voimaantulon jälkeen. Väestösuhdemuutoksen kertoimena käytetään viittä desimaalia. Ahvenanmaan väestönosuuden kasvaessa tasoitusmäärää korotetaan ja väestönosuuden vähetessä tasoitusmäärää alennetaan.

60 §

Tasoitusperuste

Tasoitusperuste on 0,45 prosenttia.

61 §

Tasoitusperusteen muuttaminen

Tasoitusperustetta on korotettava, jos Ahvenanmaan menot kasvavat laajuudella, jolla on vaikutuksia tasoitusmäärän suuruuteen ja jos tämä menokasvu johtuu siitä, että

1) maakuntapäivät on itselleen ottanut tai sille on siirtynyt uutta toimivaltaa;

2) Ahvenanmaalle on siirtynyt valtakunnalle kuuluvia hallintotehtäviä, tai valtion kanssa tehdyn sopimuksen perusteella Ahvenanmaa vastaa toiminnasta, joka kokonaan tai merkittävin osin palvelee valtion etuja;

3) itsehallinnon tarkoitusten toteuttaminen aiheuttaa olennaisia lisäkustannuksia;

4) Ahvenanmaan hallinnolle muutoin aiheutuu huomattavia menoja, joita ei ole otettu huomioon tätä lakia säädettäessä.

Tasoitusperustetta on alennettava, jos lainsäädäntövaltaa on siirtynyt maakuntapäiviltä eduskunnalle tai jos valtion viranomaiselle on siirtynyt ahvenanmaalaisille viranomaisille kuuluvia hallintotehtäviä ja Ahvenanmaan menojen vähentyminen vaikuttaa tasoitusmäärän suuruuteen.

Tasoitusperustetta on myös korotettava tai alennettava, jos valtion tilinpäätöksen perusteet muuttuvat tasoitusmäärän suuruuteen olennaisesti vaikuttavalla tavalla.

62 §

Menettely tasoitusperusteen muuttamisessa

Valtioneuvosto ja Ahvenanmaan hallitus arvioivat joka kolmantena vuotena sitä onko 29 ja 61 §:n mukaan perusteita muuttaa tasoitusperustetta ja antavat ehdotuksensa tästä Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnalle.

Jos maakuntapäivien ja eduskunnan välinen lainsäädäntövallanjako on muuttunut ja valtioneuvosto tai Ahvenanmaan hallitus pyytää arvioinnin tekemistä aikaisemmin kuin mitä 1 momentissa säädetään, toisen osapuolen on myötävaikutettava siihen, että ehdotus annetaan Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnalle.

Valtuuskunta antaa lausuntonsa valtioneuvostolle, joka tekee esityksen eduskunnalle. Eduskunta päättää asiasta maakuntapäivien hyväksynnällä.

63 §

Verokorjaus

Jos Ahvenanmaalla verovuodelta maksuun pantu ansiotulo-, pääomatulo- ja yhteisövero ylittää rahamäärän, joka on ollut vastaavien verojen osalta perusteena 58 §:ssä tarkoitetussa tasoituksessa, kuuluu ylimenevä rahamäärä (verokorjaus) Ahvenanmaalle.

Verokorjausta on muutettava, jos 1 momentissa tarkoitettujen verojen perusteet muuttuvat verokorjauksen suuruuteen vaikuttavalla tavalla. Verokorjauksen muutoksesta säädetään valtakunnan lailla, johon maakuntapäivät on antanut suostumuksensa.

64 §

Arpajaisvero

Ahvenanmaalle palautetaan valtion varoista vuosittain se rahamäärä, jonka Ahvenanmaan raha-automaattiyhdistys maksaa arpajaisveroina.

65 §

Ylimääräinen määräraha

Ylimääräinen määräraha voidaan maakuntapäivien esityksestä myöntää sellaisiin poikkeuksellisen suuriin kertamenoihin, joita ei kohtuudella voida rahoittaa Ahvenanmaan talousarviosta. Ylimääräinen määräraha voidaan myöntää vain Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluvien tehtävien suorittamiseen.

66 §

Lisä poikkeuksellisissa olosuhteissa

Ahvenanmaalle on valtion varoista myönnettävä lisä poikkeuksellisissa olosuhteissa:

1) erityisesti Ahvenanmaata kohtaavien olennaisten kansantaloudellisten häiriöiden estämiseksi tai poistamiseksi;

2) tuhoisasta luonnontapahtumasta, ydinvoimaonnettomuudesta, öljypäästöstä tai niihin rinnastettavasta tapahtumasta aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi, jollei kustannusten kohtuudella tule jäädä Ahvenanmaan kannettaviksi.

Ahvenanmaan hallituksen on pantava lisää koskeva asia vireille viimeistään kustannusten syntymistä seuraavana vuonna. Asia on, jos mahdollista, ratkaistava kuuden kuukauden kuluessa sen vireille tulosta.

10 luku

Kansainväliset velvoitteet

67 §

Tiedottaminen neuvotteluista

Valtioneuvoston on tiedotettava Ahvenanmaan hallitukselle kansainvälisiä velvoitteita koskevista neuvotteluista, jotka koskevat maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita. Sama koskee Ahvenanmaalle muuten erityisen tärkeitä neuvotteluja, jos tiedottaminen voi sopivasti tapahtua.

68 §

Ahvenanmaan aloiteoikeus

Ahvenanmaan hallitus voi tehdä esityksen valtioneuvostolle kansainvälistä velvoitetta koskevista neuvotteluista.

69 §

Ahvenanmaan osallistuminen neuvotteluihin

Ahvenanmaan hallitukselle on pyynnöstä varattava tilaisuus osallistua Suomen neuvotteluihin kansainvälisistä velvoitteista, jotka koskevat maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita, jos tämä on mahdollista asiaa käsittelevässä neuvotteluelimessä. Jos neuvottelut koskevat asioita, jotka muuten voisivat olla Ahvenanmaalle erityisen tärkeitä, Ahvenanmaan hallitukselle varataan pyynnöstä tilaisuus osallistua, jos tähän on erityisiä syitä.

70 §

Kansainvälisten velvoitteiden voimaantulo Ahvenanmaalla

Jos kansainvälinen velvoite, johon Suomi sitoutuu, sisältää määräyksen maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvassa asiassa, tulee määräys voimaan Ahvenanmaalla ainoastaan jos maakuntapäivät hyväksyy säädöksen, jolla määräys saatetaan voimaan.

Jos määräys on ristiriidassa tämän lain tai Ahvenanmaan maanhankintalain kanssa, se tulee voimaan Ahvenanmaalla vain, jos maakuntapäivät antaa hyväksyntänsä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä, ja velvoitteen voimaansaattamisesta säädetään lailla, joka on eduskunnassa käsitelty perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaisessa järjestyksessä. Jos määräys koskee vain sitä kieltä, jota viranomaisten tulee Ahvenanmaalla käyttää yhteydenpidossa ulkomaalaisiin tai ulkomaisiin viranomaisiin, lakiehdotus käsitellään eduskunnassa kuitenkin tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Maakuntapäivät voi valtuuttaa Ahvenanmaan hallituksen antamaan 1 momentissa tarkoitetun hyväksymisen.

71 §

Ahvenanmaan hallitukselle annettava neuvotteluvaltuutus

Valtioneuvosto voi valtuuttaa Ahvenanmaan hallituksen käymään neuvotteluja maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvasta ja ainoastaan Ahvenanmaan ja toisen osapuolen välistä asiaa koskevasta valtiosopimuksesta tai muusta kansainvälisestä velvoitteesta.

Ahvenanmaan hallituksen on tiedotettava valtioneuvostolle neuvotteluiden etenemisestä. Valtioneuvoston edustaja osallistuu tarvittaessa neuvotteluihin.

72 §

Ahvenanmaan neuvottelemien kansainvälisten velvoitteiden hyväksyminen ja voimaantulo

Ahvenanmaan maakuntapäivät päättää 71 §:ssä tarkoitetun kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä, sen jälkeen kun päätös tämän allekirjoittamisesta on tehty perustuslain 93 §:n mukaisesti. Velvoite saatetaan Ahvenanmaalla voimaan maakuntapäivälailla. Ahvenanmaan hallituksen on ilmoitettava ulkoasiainministeriölle velvoitteen hyväksymisestä.

Maakuntapäivälain voimaantulosta säädetään Ahvenanmaan hallituksen asetuksella.

Edellä 71 §:ssä tarkoitetut sopimukset ja kansainväliset velvoitteet julkaistaan Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa.

11 luku

Euroopan unionin asiat

73 §

Ahvenanmaan osallistuminen Euroopan unionin toimielimissä vireillä olevien asioiden kansalliseen valmisteluun

Ahvenanmaan hallituksella on oikeus osallistua valtioneuvoston piirissä Euroopan unionissa tehtäviä päätöksiä edeltävään Suomen kannanottojen valmisteluun, jos päätösvalta muutoin kuuluisi maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan tai jos asialla muuten voi olla erityistä merkitystä Ahvenanmaalle.

Ahvenanmaan hallitukselle on tiedotettava 1 momentissa mainittujen asioiden valmistelusta Euroopan unionissa.

Maakuntapäivät voi lainsäädäntövaltaansa kuuluvissa asioissa antaa eduskunnalle perustellun lausunnon siitä, onko Euroopan unionin esitys lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi toissijaisuus¬periaatteen mukainen. Maakuntapäivien kanta on saatettava Euroopan unionin toimielinten tietoon.

74 §

Ahvenanmaan kannan tiedoksianto Euroopan unionin toimielimille

Jos Ahvenanmaan hallituksen ja valtion kantoja asioissa, jotka valmistellaan Euroopan unionin toimielimissä ja jotka muutoin kuuluisivat maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan tai jotka muuten ovat erityisen tärkeitä Ahvenanmaalle, ei voida sovittaa yhteen, tulee Ahvenanmaan kanta Ahvenanmaan hallituksen pyynnöstä antaa tiedoksi, kun Suomen kantaa esitellään Euroopan unionin toimielimissä.

75 §

Ahvenanmaan osallistuminen asioiden valmisteluun Euroopan unionin toimielimissä

Ahvenanmaan hallitukselle on sen pyynnöstä annettava tilaisuus osallistua Suomen valtuuskunnan työhön, kun maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita valmistellaan Euroopan unionin toimielimissä.

76 §

Toimivallanjako Euroopan unionin päätösten täytäntöönpanossa

Suomen ryhtyessä toimenpiteisiin Euroopan unionissa tehtyjen päätösten johdosta on lainsäädäntövalta ja toimivalta hallintoasioissa jaettu Ahvenanmaan ja valtakunnan välillä siten kuin tässä laissa säädetään.

Jos Euroopan unionissa tehtävä päätös kokonaan tai osittain koskee Euroopan unionin yhteisen politiikan soveltamista Ahvenanmaalla, Ahvenanmaan hallitus muodostaa Suomen kannan sisällön siltä osin kuin asia muutoin Ahvenanmaan itsehallintolain ja tämän voimaanpanolain mukaan kuuluisi maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan.

Ahvenanmaan ja valtion viranomaisten tulee neuvotella keskenään, jos niiden toimenpiteet ovat toisistaan riippuvaisia.

77 §

Päätöksenteko kun jäsenvaltiossa saadaan ryhtyä vain yhteen hallintotoimenpiteeseen

Jos jäsenvaltiossa voidaan päättää vain yhdestä toimenpiteestä hallintoasiassa, jossa lainsäädäntövalta kuuluu sekä Ahvenanmaalle että valtakunnalle, toimenpiteestä päättää valtion viranomainen. Päätös tulee tehdä ahvenanmaalaisen viranomaisten kanssa käytyjen neuvottelujen jälkeen siten, että pyritään yhteisymmärrykseen ja että ahvenanmaalaisen viranomaisen kannat tulevat mahdollisuuksien mukaan huomioiduiksi.

Jos ahvenanmaalainen ja valtion viranomainen ovat erimielisiä 1 momentissa tarkoitetussa asiassa suoritettavista toimenpiteistä, on asia siirrettävä Ahvenanmaan valtuuskunnalle, joka antaa suosituksen ratkaisuksi.

78 §

Päätöksenteko kun jäsenvaltiosta voidaan määrätä vain yksi hallintoviranomainen

Jos jäsenvaltio unionin oikeuden mukaan voi nimetä vain yhden hallintoviranomaisen tilanteessa, jossa lainsäädäntövalta kuuluu sekä maakuntapäiville että eduskunnalle, päättää valtioneuvosto viranomaisen valinnasta. Kun tämä viranomainen tekee päätöksen, joka muutoin kuuluisi Ahvenanmaan toimivaltaan, tulee päätös tehdä Ahvenanmaan hallituksen kannan mukaisesti.

79 §

Ahvenanmaan hallituksen yhteydet Euroopan unionin komissioon

Ahvenanmaan hallituksella on oikeus olla yhteydessä Euroopan unionin komissioon asioissa, jotka kuuluvat maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan ja jotka koskevat Euroopan unionissa tehtyjen päätösten toimeenpanoa Ahvenanmaalla. Ahvenanmaan hallitus ja valtioneuvosto sopivat tarkemmin siitä, miten valtioneuvostolle annetaan tietoja näistä yhteydenpidosta.

80 §

Ahvenanmaan asema sopimusrikkomuksia koskevissa asioissa ja Euroopan unionin tuomioistuimessa käsiteltävissä asioissa

Valtion viranomaiset valmistelevat yhdessä Ahvenanmaan hallituksen kanssa Suomen vastauksen sisällön Euroopan unionin komission kannanottoihin, jotka koskevat puutteita jäsenvaltion velvollisuuksien täyttämisessä niiltä osin, kuin velvollisuuksien täyttäminen kuuluu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan sekä Suomen kannanottoihin, jotka tällaisessa asiassa esitetään Euroopan unionin tuomioistuimessa.

Jos Ahvenanmaan ja valtakunnan kantoja ei saada sovitettua yhteen 1 momentissa tarkoitetussa asiassa, tulee Suomen vastaus ja kannanotto Ahvenanmaan hallituksen pyynnöstä muotoilla niin, että Ahvenanmaan kanta käy siitä ilmi.

81 §

Ahvenanmaan osallistuminen käsittelyyn EU-tuomioistuimessa

Jos kanne 80 §:ssä tarkoitetussa asiassa on nostettu Ahvenanmaan toimenpiteen tai laiminlyönnin johdosta, tulee Ahvenanmaan edustajalle antaa oikeus osallistua tuomioistuimen suulliseen käsittelyyn.

82 §

Esitys EU-tuomioistuimelle kuuluvassa asiassa

Ahvenanmaan hallitus voi tehdä perustellun esityksen valtioneuvostolle siitä, että Suomen tulee osallistua Euroopan unionin tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyyn tai nostaa kanteen tuomioistuimessa, jos asia kuuluu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan tai jos sillä muuten voi olla erityistä merkitystä Ahvenanmaalle.

83 §

Ahvenanmaan kansallinen vastuu

Jos Euroopan unionin tuomioistuin on tuominnut Suomen valtion maksamaan kiinteämääräisen hyvityksen, uhkasakon tai jonkin vastaavan rahamäärän, on Ahvenanmaa vastuussa tästä määrästä valtiolle siltä osin kuin Ahvenanmaan toimenpide tai laiminlyönti on syynä tuomioon.

Jos Suomen valtio on jäsenvaltion vastuunsa perusteella velvollinen maksamaan takaisin unionin varoja Euroopan unionille, on Ahvenanmaa vastuussa tästä valtiolle siltä osin kuin takaisin maksettujen varojen hallinnointi tai valvonta kuului Ahvenanmaalle.

Jos Suomen valtio on velvollinen korvaamaan yksityisille vahinkoa, joka on aiheutunut siitä, että unionin oikeudesta johtuvat velvollisuudet Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluvassa asiassa on toteutettu puutteellisesti tai virheellisesti, on Ahvenanmaa tältä osin vastuussa korvauksista valtiolle.

84 §

Vastuumäärän sovittelu

Valtio ja Ahvenanmaa voivat sovitella edellä 83 §:ssä tarkoitetun vastuun määrää. Jos valtion ja Ahvenanmaan välillä syntyy erimielisyys vastuusta, ratkaisee Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta asian sen mukaan kuin tämän lain 83 §:ssä säädetään. Jos toinen osapuoli ei tyydy valtuuskunnan päätökseen, se voi viedä asian korkeimman oikeuden ratkaistavaksi 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

85 §

Euroopan unionin alueiden komitea

Yhdeksi Suomen edustajaksi Euroopan unionin alueiden komiteaan on ehdotettava Ahvenanmaan hallituksen nimeämää ehdokasta.

12 luku

Virkakieli ja kielelliset oikeudet

86 §

Virkakieli

Ahvenanmaan hallituksen ja sen alaisten viranomaisten sekä kunnallisten ja valtion viranomaisten ja Ahvenanmaalla toimivien tuomioistuinten virkakieli on ruotsi.

Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan virkakieli on ruotsi.

Mitä tässä laissa säädetään valtionhallinnossa käytettävästä kielestä, koskee soveltuvin osin myös evankelis-luterilaisen kirkon viranomaisia, mikäli kirkkolaista ei johdu muuta (1054/1993).

87 §

Virkakieli valtion ja Ahvenanmaalla toimivien viranomaisten välisissä yhteyksissä

Virkakieli valtioneuvoston, valtion viranomaisten ja valtakunnassa toimivien tuomioistuinten sekä toiselta puolen Ahvenanmaan hallituksen ja sen alaisten viranomaisten, kuntien sekä Ahvenanmaalla toimivien valtion viranomaisten ja tuomioistuinten välisissä yhteyksissä on ruotsin kieli.

Virkakieli Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan sekä toiselta puolen valtioneuvoston, valtion viranomaisten ja tuomioistuinten välisissä yhteyksissä on ruotsin kieli.

Korkeimman oikeuden tässä laissa tarkoitetut lausunnot ja ratkaisut laaditaan ruotsin kielellä.

88 §

Kansanvälisten sopimusten kieli

Kun maakuntapäivien hyväksyntää pyydetään sopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen voimaantulemiselle Ahvenanmaalla, sopimus saadaan lähettää alkuperäiskielellä, jos sitä ei lain mukaan julkaista ruotsin kielellä.

Ahvenanmaan hallitukselle tiedoksi annettavat Euroopan unionin asiakirjat saadaan lähettää alkuperäiskielellä, jos niitä ei vielä ole käännetty ruotsin kielelle.

89 §

Yksilön kielelliset oikeudet tuomioistuimissa ja valtion viranomaisissa Ahvenanmaalla

Asianosaisella, jonka oma kieli on suomi, on Ahvenanmaalla toimivissa tuomioistuimissa ja valtion viranomaisissa oikeus käyttää suomea sekä oikeus tulkkaukseen ja käännökseen vastaavasti kuin mitä valtakunnan lainsäädännössä säädetään oikeudesta käyttää ruotsia yksikielisesti suomenkielisissä tuomioistuimissa tai viranomaisissa.

Oikeudesta tulkkaukseen ja käännökseen tuomioistuimissa ja valtion viranomaisissa Ahvenanmaalla niiden henkilöiden osalta, joiden oma kieli ei ole suomi ja jotka eivät ymmärrä ruotsia, sovelletaan valtakunnan lainsäädännön säännöksiä.

Jos tuomioistuimelle tai muulle valtion viranomaiselle annettu asiakirja on laadittu suomen kielellä, on viranomaisen tarvittaessa huolehdittava asiakirjan kääntämisestä ruotsin kielelle.

90 §

Yksilön kielelliset oikeudet ahvenanmaalaisissa viranomaisissa

Ahvenanmaan hallituksessa tai sen alaisessa viranomaisessa tai Ahvenanmaan kunnan viranomaisessa ratkaistavissa asioissa, jotka koskevat pakkokeinoja tai puuttumista henkilökohtaiseen vapauteen tai koskemattomuuteen, viranomaisten tulee käyttää asianomaisen ymmärtämää kieltä tai tarvittaessa tulkkausta tai käännöstä. Maakuntapäivälailla annetaan tätä koskevat tarkemmat säännökset.

Kielellisiin oikeuksiin esitutkinnassa niiden osalta, jotka eivät ymmärrä ruotsia, sovelletaan valtakunnan lainsäädännön vastaavia säännöksiä kielellisistä oikeuksista yksikielisillä virka-alueilla.

91 §

Yksilön kielelliset oikeudet valtakunnan alueen tuomioistuimissa ja valtion viranomaisissa

Asianosainen, jolla on kotipaikka Ahvenanmaalla, on oikeus saada valtakunnan alueella toimivalta tuomioistuimelta tai valtion viranomaiselta toimituskirjan liitteenä käännös ruotsin kielelle, jos toimituskirja valtakunnan lainsäädännön mukaan annetaan suomeksi.

92 §

Opetuskieli

Julkisista varoista ylläpidettävien ja tällaisista varoista avustusta saavien koulujen opetuskielenä on ruotsi, jollei maakuntapäivälailla toisin säädetä.

93 §

Oikeus päästä jatko-opintoihin

Ahvenanmaalla toimivassa oppilaitoksessa tutkinnon suorittanut voi, siten kuin valtioneuvoston asetuksessa tarkemmin säädetään, päästä valtion ylläpitämään tai valtionapua saavaan ruotsinkieliseen tai kaksikieliseen oppilaitokseen sekä suorittaa tutkinnon siinä, vaikkei hänellä ole sisäänpääsyä ja tutkinnon suorittamista varten vaadittavaa suomen kielen taitoa.

94 §

Valtion palveluksessa olevien kielitaito

Ahvenanmaalla valtion palveluksessa olevalta henkilöltä vaadittavasta kielitaidosta säädetään Ahvenanmaan hallituksen suostumuksin valtioneuvoston asetuksella.

Valtion on järjestettävä Ahvenanmaalla palveluksessaan oleville koulutusta ruotsin kielellä.

95 §

Ruotsin kielellä annettavat määräykset ja tiedot

Tullakseen voimaan Ahvenanmaalla tulee säännösten, viranomaismääräysten ja yleissitovien työehtosopimusten olla saatavilla ruotsiksi.

Valtioneuvoston tulee vaikuttaa siihen, että kuluttajilla Ahvenanmaalla on mahdollisuus saada tiedot tavaroista ja palveluista ruotsiksi.

96 §

Ahvenanmaalla toimivan valtion yhtiön kielelliset palvelut

Ahvenanmaalla toimivan palvelua tuottavan yhtiön, jossa valtiolla on määräämisvalta, on annettava palvelua ja tiedotettava yleisölle ruotsiksi.

13 luku

Erityisiä säännöksiä

97 §

Ahvenanmaan itsehallintolain muutos

Tätä lakia ei voi muuttaa tai siitä poiketa muuten kuin eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin. Päätökset on tehtävä eduskunnassa siinä järjestyksessä kuin on säädetty perustuslain muuttamisesta ja kumoamisesta, ja maakuntapäivillä siten, että niitä on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

98 §

Maakuntapäivien säätämät lait, jotka hyväksytään määräenemmistöllä

Maakuntalaissa voidaan säätää, että maakuntapäivien on tehtävä maakuntalain hyväksymistä koskeva päätös vähintään kahdella kolmasosalla annetuista äänistä. Maakuntalaki, johon sellainen säännös sisältyy, on hyväksyttävä samassa järjestyksessä.

99 §

Kansainvälisiin velvoitteisiin liittyvä salassapitovelvollisuus ja asiakirjojen julkisuus

Salassapitoon ja asiakirjojen julkisuuteen sovelletaan valtakunnan lainsäädäntöä 10 ja 11 luvussa tarkoitetuissa asioissa.

100 §

Valtion maat ja rakennukset

Jos valtio tarvitsee Ahvenanmaalla maata varsinaista valtionhallintoa varten, maakunnan on osoitettava sitä varten sopivat alueet. Jos maakunta ei osoita alueita, valtio voi ilman maakunnan myötävaikutusta hankkia tarvittavan maan.

Jos 1 momentissa tarkoitettua maata ei enää tarvita varsinaista valtionhallintoa varten, siirtyy valtion oikeus maahan maakunnalle. Maakunta saa tällöin tarpeettomat rakennukset ja laitokset, jollei niitä siirretä pois.

Maan luovuttamisesta 1 momentin mukaan sekä maan ja muun omaisuuden siirtymisestä maakunnalle 2 momentin mukaan on sovittava valtioneuvoston ja maakunnan hallituksen kesken. Jos syntyy erimielisyyttä, asian ratkaisee Ahvenanmaan valtuuskunta.

Kiinteän omaisuuden lunastamiseen valtion tarpeisiin sovelletaan valtakunnan lakia.

101 §

Maakunnan oikeus perintöön

Jollei kuollessaan maakunnassa vakinaisesti asuneella henkilöllä ole perillistä, perintö menee maakunnalle. Maakunnan perintönä saama kiinteä tai siihen rinnastettava muu omaisuus, joka sijaitsee maakunnan ulkopuolella ja jota ei tarvita pesän velkojen kattamiseen, on kuitenkin luovutettava valtiolle.

102 §

Toisessa Pohjoismaassa suoritettu tutkinto

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää, että tutkinto, joka on kelpoisuusvaatimuksena valtion virkaan Ahvenanmaalla, voidaan korvata siihen rinnastettavalla Islannissa, Norjassa, Ruotsissa tai Tanskassa suoritetulla tutkinnolla.

103 §

Virat, jotka tietyiltä osin rinnastetaan valtionvirkoihin

Se mitä säädetään valtion virasta 48 §:n 1 kohdassa, 94 §:n 1 momentissa ja 102 §:ssä, koskee myös Ahvenanmaalla sijaitsevien itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten virkoja. Sama koskee myös valtioneuvoston asetuksessa ilmoitetulla tavalla sellaisten yhtiöiden virkoja, joissa valtiolla on ratkaiseva vaikutusvalta.

104 §

Valtion elinkeinotoiminta

Jos valtiolle, itsenäiselle julkisoikeudelliselle laitokselle tai yhtiölle, jossa valtiolla on ratkaiseva määräysvalta, pidätetään yksinoikeus harjoittaa sellaista elinkeinotoimintaa, jota 26, 28 tai 30 §:n mukaan säännellään valtakunnan lainsäädännöllä, voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää, että vastaavaa toimintaa voi Ahvenanmaalla harjoittaa maakunta tai yhtiö, jossa maakunnalla on ratkaiseva määräysvalta, mikäli sellaista menettelyä vastaan ei ole painavia syitä.

105 §

Ahvenanmaan maakunnan verovapaus

Maakunnalla on sama oikeus verovapauteen ja siihen rinnastettaviin etuuksiin kuin valtiolla.

106 §

Vaalipiiri

Eduskuntavaaleissa ja tasavallan presidentin vaaleissa maakunta muodostaa oman vaalipiirin. Näistä vaaleista säädetään erikseen.

14 luku

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

107 §

Tämä laki tulee voimaan 20 .

Tällä lailla kumotaan Ahvenanmaan itsehallintolaki (1144/1991) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen (vanha laki).

Lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä ennen lain voimaantuloa. Maakuntapäivät voi jo hyväksyessään maakuntalain soveltaa tämän lain säännöksiä ennen tämän lain voimaantuloa. Tällainen maakuntalaki ei kuitenkaan tule voimaan ennen tämän lain voimaantuloa.

Ahvenanmaan valtuuskunnan tehtävä lakkaa tämän lain tullessa voimaan. Ahvenanmaan valtuuskunta tulee nimittää tämän lain nojalla niin, että se voi aloittaa työnsä samaan aikaan kun laki tulee voimaan. Ahvenanmaan valtuuskunta hoitaa myös vanhan lain mukaan Ahvenanmaan valtuuskunnalle kuuluvat tehtävät.

Maaherran nimittämistä koskevia tämän lain säännöksiä sovelletaan ensimmäisen kerran, kun vanhemman lain nojalla nimitetyn maaherran toimikausi päättyy.

108 §

Lainsäädäntövaltaa koskeva siirtymäsäännös

Tämän lain tullessa voimaan maakuntapäivillä on lainsäädäntövalta seuraavilla oikeudenaloilla:

1) maakuntapäivien järjestysmuoto ja tehtävät sekä maakuntapäivien jäsenten vaali, maakunnan hallitus sekä sen alaiset viranomaiset ja laitokset,

2) maakunnan virkamiehet, maakunnan palveluksessa olevia henkilöitä koskevat virkaehtosopimukset ja kurinpitorangaistuksen määrääminen maakunnan virkamiehille,

2a) maakunnan palveluksessa olevien henkilöiden ja maakuntahallinnon luottamushenkilöiden sekä maakunnassa toimivien peruskoulujen rehtorien, opettajien ja tuntiopettajien työeläketurva,

3) maakunnan lippu ja vaakuna sekä niiden käyttö maakunnassa, maakunnan lipun käyttö maakunnan aluksilla sekä kauppa-aluksilla, kalastusaluksilla, vapaa-ajan aluksilla ja muilla niihin rinnastettavilla aluksilla, joiden kotipaikka on maakunnassa, rajoittamatta valtion virastojen ja laitosten tai yksityisten oikeutta käyttää valtakunnan lippua,

4) kuntajako, kunnallisvaalit kuntien hallinto ja niiden viranhaltijat, kuntien palveluksessa olevia viranhaltijoita koskevat virkaehtosopimukset ja kurinpitorangaistuksen määrääminen kuntien viranhaltijoille,

5) maakunnalle tulosta perittävä lisävero ja tilapäinen ylimääräinen tulovero sekä elinkeino- ja huviverot, maakunnalle perittävien maksujen perusteet, kunnille tuleva vero,

6) yleinen järjestys ja turvallisuus [27 §:n 27, 34 ja 35 kohdassa] säädetyin poikkeuksin; palo- ja pelastustoimi,

7) rakennus- ja kaavoitustoimi, naapuruussuhteet, asuntotuotanto,

8) kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastus yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan [61 §:ssä] säädetyin poikkeuksin,

9) huoneenvuokra ja vuokrasäännöstely, maanvuokra,

10) luonnon- ja ympäristönsuojelu, luonnon virkistyskäyttö, vesioikeus,

11) muinaismuistot sekä kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten ja esineiden suojelu maakunnassa,

12) terveyden- ja sairaanhoito [27 §:n 24, 29 ja 30] kohdassa säädetyin poikkeuksin; polttohautaus,

13) sosiaalihuolto; lupa alkoholijuomien anniskeluun,

14) opetus, oppisopimus, kulttuuri, urheilu ja nuorisotyö; arkisto-, kirjasto- ja museolaitos [27 §:n 39] kohdassa säädetyin poikkeuksin,

15) maa- ja metsätalous, maataloustuotannon ohjaaminen; ennen maataloustuotannon ohjaamista koskevaan lainsäädäntötoimeen ryhtymistä on kuitenkin neuvoteltava valtion asianomaisen viranomaisen kanssa,

16) metsästys ja kalastus, kalastusalusten rekisteröinti, kalastuselinkeinon ohjaaminen,

17) eläinsuojelu ja eläinlääkintähuolto [27 §:n 31—33] kohdassa säädetyin poikkeuksin,

18) maatalousmaan, metsämaan ja kalastusvesien tuotantokyvyn ylläpitäminen; velvollisuus luovuttaa käyttämättä jäänyttä tai vajaakäytössä olevaa maatalousmaata ja kalastusvesiä tällaista tarkoitusta varten täyttä korvausta vastaan toisen hallintaan määräajaksi,

19) oikeus etsiä, vallata ja hyödyntää mineraalilöytöjä,

20) postilaitos sekä oikeus yleisradio- ja kaapelilähetystoiminnan harjoittamiseen maakunnassa [27 §:n 4 kohdasta] johtuvin rajoituksin,

21) tiet ja kanavat, tieliikenne, raideliikenne, veneliikenne, paikallisen meriliikenteen väylät,

22) elinkeinotoiminta ottaen huomioon, mitä on säädetty [11 §:ssä, 27 §:n 2, 4, 9, 12—15, 17—19, 26, 27, 29—34, 37 ja 40 kohdassa sekä 29 §:n 1 momentin 3—5 kohdassa], kuitenkin niin, että myös maakuntapäivillä on toimivalta ryhtyä toimenpiteisiin näissä kohdissa tarkoitetun elinkeinotoiminnan edistämiseksi,

23) työllisyyden edistäminen,

24) tilastot maakunnan oloista,

25) teon rangaistavaksi säätäminen ja rangaistuksen määrä, kun on kysymys maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta,

26) uhkasakon asettaminen ja tuomitseminen sekä muiden pakkokeinojen käyttö, kun on kysymys maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta,

27) muut tämän pykälänperusteiden mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluviksi katsottavat asiat.

Jos tällä lailla tai sen nojalla on siirretty valtakunnan lainsäädäntövaltaan oikeudenala, joka on aikaisemmin säännelty maakuntalailla, tai maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan siirretty ala, joka on aikaisemmin säännelty valtakunnan lainsäädännöllä, tällaista oikeudenalaa koskevaa ennen tämän lain voimaantuloa säädettyä maakuntalakia tai valtakunnan lainsäädäntöä sovelletaan Ahvenanmaalla, kunnes maakuntalaki on kumottu asetuksella ja valtakunnan lainsäädäntö maakuntalailla.

109 §

Vireillä olevien asioiden käsittely

Asiat, jotka ovat vireillä tuomioistuimessa tämän lain tullessa voimaan, käsitellään loppuun siinä tuomioistuimessa, jossa ne ovat vireillä, soveltamalla voimaantulon hetkellä voimassa olevaa lainsäädäntöä.

Asia, joka on vireillä tämän lain mukaisen toimivallan siirtyessä viranomaiselta toiselle, käsitellään loppuun siinä viranomaisessa, jossa asia on vireillä, ja tällöin tulee noudattaa ennen siirtymistä voimassa olevaa lainsäädäntöä.

Jos ennen toimivallan siirtymistä tehtyyn viranomaisen päätökseen haetaan muutosta, noudatetaan vanhempaa lakia ja muuta sovellettavaa aiempaa lakia.

110 §

Asetusten voimassaolo

Ne sopimusasetukset, jotka on annettu vanhemman lain sekä valtioneuvoston asetuksen Ahvenanmaan maakunnassa valtion palveluksessa olevilta vaadittavasta kielitaidosta (1218/2007) nojalla, jäävät voimaan.

111 §

Taloutta koskevat siirtymäsäännökset

Vanhan lain 45 §:ssä tarkoitettu tasoitus toimitetaan viimeisen kerran tämän lain voimaantuloa edeltävältä vuodelta.

Vanhan lain 49 §:ssä tarkoitettu verohyvitys maksetaan vielä tämän lain voimaantuloa edeltäviltä verovuosilta.

Vanhan lain 48 §:ssä tarkoitettu ylimääräinen määräraha, joka on hyväksytty ennen tämän lain voimaantuloa, myönnetään vanhan lain mukaisesti.

Vanhan lain 51 §:ssä tarkoitettuja erityisiä avustuksia voidaan anoa sellaisten kustannusten kattamiseksi, jotka ovat syntyneet tämän lain voimaantuloa edeltävänä vuonna.

112 §

Maat, rakennukset ja laitokset

100 §:n 2 momentin säännökset koskevat myös maata, rakennuksia ja laitoksia, joita käytetään tämän lain voimaan tullessa varsinaista valtionhallintoa varten.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää, että muu kuin 1 momentissa tarkoitettu valtiolle kuuluva maa, rakennus tai laitos siirtyy Ahvenanmaan maakunnalle.

Kun valtion viranomaisen toiminta tämän lain mukaan siirtyy Ahvenanmaan maakunnan viranomaiselle, siirtyy toiminnan kannalta tarpeellinen valtion viranomaisen maakunnassa oleva irtaimisto korvauksetta Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle.

—————

Helsingissä xx päivänä xxxxkuuta 2017

Pääministeri

Juha Sipilä

Oikeusministeri Antti Häkkänen