



Oikeusministeriö

Sisäministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi

Oikeusministeriö on pyytänyt sisäministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi. Sisäministeriö toteaa asiassa seuraavaa.

Yleistä

Uusi Ahvenanmaan itsehallintolaki korvaisi vuoden 1991 itsehallintolain. Uudistuksen tavoitteena on saada Ahvenanmaalle dynaamisempi itsehallintojärjestelmä, joka mahdollistaa ajan mittaan ja tarvittaessa uusien toimivallan alojen sujuvamman siirtämisen Ahvenanmaan maakuntapäiville. Lisäksi tarkoituksena on helpottaa niitä lainsäädäntövallan jaon muutoksia, jotka ovat tärkeitä Ahvenanmaalle paikallisesta näkökulmasta ja jotka saattavat tulla ajankohtaiseksi tulevien vuosikymmenten aikana yhteiskunnan kehittyessä. Uudistuksessa itsehallintolain asema valtiosäännössä pysyy muuttumattomana (PL 75 ja 120 §). Myöskään Ahvenanmaan maanhankintalakiin (3/1975) ei ehdoteta muutoksia.

Lainsäädäntövallan jako

Sisäministeriö pitää hyvänä ja perusteltuna sekä itsehallintolain perustuslain tasoista asemaa kunnioittavana sääntelytapaa, jossa tarkoin säädetään lainsäädäntövallan jaosta maakunnan ja eduskunnan välillä. Lakiehdotukseen sisältyy kaksi luetteloa lainsäädäntövallasta: 1) luettelo maakuntapäiville kuuluvista lainsäädäntövallan aloista ja 2) luettelo eduskunnan lainsäädäntövallan aloista Ahvenanmaalla, kuten voimassa olevaankin itsehallintolakiin. Ehdotuksessa on aiemmasta poiketen selkeästi todettu, että lainsäädäntövalta on jakautunut, mikä merkitsee sitä, että maakunnan lainsäädäntövalta on poissulkeva. Ne lait, jotka eduskunta hyväksyy maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvilla toimivallan aloilla, eivät koske Ahvenanmaata ja toisaalta eduskuntalait eivät toimi korvaavina lakeina, jos maakuntapäivät jättää säätämättä jostakin toimivalta-alueensa kysymyksestä.

Lainsäädäntövallan jaon ehdotetaan sisältävän myös yksinkertaistettuja menettelyitä koskevat säännökset, joilla eduskunnan toimivaltaa Ahvenanmaalla voitaisiin tulevaisuudessa muuttaa tietyillä toimivallan aloilla. Yhtäältä ehdotetaan, että maakuntapäivät itse voisi päättää muutamien rajoitettujen eduskunnan toimivallan alojen siirtämisestä itselleen (lakiehdotuksen 29 §) ja toisaalta että eräät alat voitaisiin siirtää Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan tavallisella eduskuntalailla ja maakuntapäivien hyväksynnällä (lakiehdotuksen 30 §). Lakiehdotuksen 29 §:n säännös sellaisista eduskunnan toimivallan aloista, jotka maakuntapäivien ehdotetaan voivan yksipuolisesti siirtää itselleen, on uusi.

Sisäministeriö pitää tärkeänä tavoitteena ajantasaisen, Ahvenanmaan itsehallintoa korostavan sekä Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellisen erityisaseman ja varsinkin sen demilitarisoidun ja neutralisoidun aseman huomioivan, uuden itsehallintolain säätämisen.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sisäministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 26
00023 Valtioneuvosto

Kirkkokatu 12
Helsinki

295 480 171
358 295 480 171

916 044 635
+358 9 160 44635

kirjaamo@intermin.fi
www.intermin.fi

Ensimmäisestä itsehallintolaista lukien on valtiosääntöoikeudellisesti korostettu sitä, että Ahvenanmaan itsehallintolakiin ei voida tehdä muutoksia muuta kuin perustuslain säätämisyjärjestyksessä ja eduskunnan sekä Ahvenanmaan maakuntapäivien yhteisesti sopimalla tavalla. Tämän vuoksi sisäministeriö pitää toisaalta korostettua perustuslain tasoista itsehallintolain säätelyä ja toisaalta yksinkertaisella menettelyllä tapahtuvaa perustuslain tasoisen säädöksen muuttamista osin ristiriitaisina tavoitteina.

Sisäministeriö pitää hyvänä ja selkeänä sekä itsehallintolain perustuslain tasoista asemaa kunnioittavana nykyistä säätelytapaa, jossa tarkoin säädetään maakuntapäiville kuuluvista lainsäädäntövaltan aloista sekä eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvista aloista. Sisäministeriö esittääkin vielä harkittavaksi onko luonnoksen 29 – 31 §:ssä ehdotettu lainsäädäntövaltan siirtelymahdollisuus yksinkertaistetussa menettelyssä perusteltua. Voimassa olevin sopimusasetuksin on tehtäviä pystytty tarkoituksenmukaisella tavalla siirtämään tarvittaessa valtakunnan ja maakuntahallinnon välillä toisen osapuolen vastuulle. Vastaava sopimusasetuksia koskeva 43 §:n säännös sisältyy myös nyt lausuttavana olevaan luonnokseen. Lisäksi virka-apua koskevilla säännöksillä valtakunnan viranomaiset kykenevät luonnoksen 53 §:n mukaisesti tukemaan Ahvenanmaan viranomaisia heidän pyynnöstään heille kuuluvien tehtävien hoitamisessa.

Lainsäädäntövaltan jako Rajavartiolaitoksen toimialalla

Rajavartiolaitos on saanut lausua uuden itsehallintolain valmistelun aikana aiemmista lakiluonnoksista. Lausunnolla olevaan luonnokseen sisältyvä lainsäädäntövaltan jako eduskunnan ja maakuntapäivien kesken on Rajavartiolaitoksen toimialan osalta sen mukainen kuin Rajavartiolaitos on aiemmin katsonut tarkoituksenmukaiseksi, nimenomaan meripelastuksen ja rajavartiotoiminnan osalta. Näiden toimialojen lainsäädäntövalta kuuluu perustellusti eduskunnan lainsäädäntötoimivaltaan. Niitä ei luonnoksessa myöskään ole katsottu asianmukaisesti voitavan siirtää Ahvenanmaalle mitenkään muutoin kuin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Lainsäädäntövaltan jako pelastustoimen toimialalla

Lakiehdotuksen 27 §:n 1 momentin 10 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta palo- ja pelastustoimessa. Ehdotetun 28 §:n 16 kohdan mukaan eduskunnan lainsäädäntövalta käsittää Ahvenanmaan muun muassa väestönsuojelussa, kuitenkin niin, että päätös Ahvenanmaalla asuvien henkilöiden siirtämisestä Ahvenanmaan ulkopuoliselle paikkakunnalle voidaan tehdä vain Ahvenanmaan hallituksen suostumuksella.

Esitysluonnoksen perusteluissa todetun mukaisesti palo- ja pelastustointa koskeva lainsäädäntö kuuluu nykyisen itsehallintolain 18 §:n 6 kohdan mukaan maakuntapäivien toimivaltaan ja palo- ja pelastustoimen ehdotetaan vastaisuudessaakin ilmenevän samasta kohdasta kuin yleinen järjestys ja turvallisuus. Edelleen esityksen perusteluissa todetaan, että ehdotetussa 28 §:n 16 kohdassa säädetyin väestönsuojelun osana väestönsuojien rakennusvelvollisuus on valtakunnan toimivaltaan kuuluva asia.

Sisäministeriö toteaa, että lakiehdotuksen 27 §:n 1 momentin 10 kohdassa käytetty käsite "palo- ja pelastustoimi" poikkeaa eduskunnan lainsäädäntövaltan nojalla annetun nykyisen pelastuslain (379/2011) sekä pelastustoimen järjestämisestä annetun lain (613/2011) mukaisesta käsitteestä "pelastustoimi". Palo- ja pelastustoimi on aikanaan kumotun eduskunnan säätämän vuoden 1975 lain palo- ja pelastustoimesta mukainen käsite, jolloin oli vielä voimassa myös erillinen väestönsuojelulaki. Eduskunnan säätämä nykyinen pelastuslaki sisältää myös väestönsuojeluun varautumista ja väestönsuojelukoulutusta (pelastuslain 10 luku) sekä väestönsuojia (pelastuslain 11 luku) koskevan säätelyn. Esitysluonnoksesta ja sen perusteluista ilmenee asianmukaisesti valtakunnan ja maakunnan välinen lainsäädäntövalta pelastustoimessa sekä väestönsuojelussa ja edellä kerrottu termistön eroavuus ei sisäministeriön käsityksen mukaan vaikuta lakien asianmukaiseen soveltamiseen.

Lainsäädäntövaltan jako poliisin toimialalla

Lausunnolla olevaan luonnokseen sisältyvä lainsäädäntövaltan jako eduskunnan ja maakuntapäivien kesken on poliisin toimialan osalta lakiehdotuksen 30 §:n 21 kohtaa lukuun ottamatta voimassa olevan jaon mukainen. Lakiehdotuksen 27 §:n 10 kohdan mukaan yleinen järjestys ja turvallisuus 28 §:n 1 momentin 15 ja 17-20 kohdassa säädetyin poikkeuksin kuuluu maakuntapäivien toimivaltaan. Perusteluiden mukaan kohdan on tarkoitus vastata suoraan nykyisen itsehallintolain 18 §:n 6 kohtaa. Kohdassa luetellut poikkeukset (mm. järjestysvallan toiminta valtion turvallisuuden varmistamiseksi) kuuluvat perustellusti eduskunnan lainsäädäntötoimivaltaan eikä niitä ole katsottu voitavan siirtää Ahvenanmaalle muutoin kuin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Maakunnan toimivaltaan kuuluisi myös arpajaiset lakiehdotuksen 27 §:n 11 kohdan mukaisesti. Sisäministeriön näkemyksen mukaan kohdassa käytetty terminologia on selkeä ja vastaa sisäministeriön näkemystä lainsäädäntövallan jaosta arpajaisten osalta.

Edelleen muun muassa ulkomaalaislainsäädäntö, passi ja passiin rinnastettava henkilöllisyystodistus sekä henkilötunnuksen myöntäminen, rikosoikeus (27 §:n 1 momentin 33 kohdasta johtuvine poikkeuksineen), esitutkinta ja pakkokeinot, hallinnollinen puuttuminen henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, tuomioiden ja rangaistusten täytäntöönpano sekä rikoksesta luovuttaminen, järjestysvallan toiminta valtion turvallisuuden varmistamiseksi, aseet ja ampumatarvikkeet sekä räjähdysaineet valtion turvallisuutta koskevilta osin (ottaen huomioon, mitä 30 §:ssä säädetään) kuuluvat eduskunnan lainsäädäntövaltaan. Tämä luettelo eduskunnan lainsäädäntövallasta vastaa sisäministeriön näkemystä lukuun ottamatta seuraavassa kappaleessa käsiteltävää ampuma-aseita ja ampumatarvikkeita koskevaa lainsäädäntötoimivaltaa.

Ampuma-aseet ja ampumatarvikkeet

Lakiehdotuksen 30 §:ssä on luettelo toimivallan aloista, jotka voitaisiin jatkossa siirtää maakuntapäiville tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Yksi uusista toimivallan aloista olisi 21 kohdan mukaan ampuma-aseet ja ampumatarvikkeet.

Ampuma-aselain keskeisiä tavoitteita on aseturvallisuuden parantaminen. Vaikka valtion turvallisuuden katsotaan jäävän ampuma-aseidenkin osalta edelleen eduskunnan lainsäädäntövaltaan, ei valtion turvallisuutta ja aseturvallisuutta voida erottaa toisistaan. Valtion turvallisuuden näkökulmasta ei ole perusteltua, jos valtakunnan viranomaisilla ei olisi käsitystä Ahvenanmaalla olevien aseiden määrästä, alkuperästä, haltijoista ja yksilöivistä tiedoista ottaen huomion Ahvenanmaan kansainvälisoikeudelliset erityispiirteet ja varsinkin sen demilitarisoidun ja neutralisoidun aseman. Koska ampuma-aseet ja ampumatarvikkeet elimellisesti kytkeytyvät valtion turvallisuuteen, sitä koskeva lainsäädäntö tulee edelleen säilyä eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvana. Sisäministeriö ei näe ampuma-aseiden ja ampumatarvikkeiden siirtoa maakunnan lainsäädäntövaltaan perustelluksi eikä tarkoituksenmukaiseksi. Sisäministeriö on tuonut näkemyksensä esille toistuvasti itsehallintolain valmistelun aikana.

Kuten esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, on voimassa olevin sopimusasetuksin tehtäviä pystytty tarkoituksenmukaisella tavalla siirtämään tarvittaessa valtakunnan ja maakuntahallinnon välillä toisen osapuolen vastuulle. Vastaava sopimusasetuksia koskeva 43 §:n säännös sisältyy myös nyt lausuttavana olevaan luonnokseen. Sisäministeriö katsoo, että jo voimassa olevin menettelyin sopimusasetuksilla on voitu myös ampuma-aseisiin liittyviä tehtäviä kuten lupien myöntäminen siirtää Ahvenanmaalle. Ampuma-aseiden ja amputarvikkeiden lainsäädäntövallan siirrolle ei ole perusteluissa tuotu esiin seikkoja, jotka puoltaisivat sitä.

Kohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa on tuotu asianmukaisesti esille, että siirrolla olisi käytännön toimintaan merkittäviä negatiivisia vaikutuksia. Perusteluissa mainittujen seikkojen lisäksi sisäministeriö nostaa esille sen, että ns. Askel-hankkeessa aselupahallinto kaikkine osa-alueineen tullaan siirtämään uudelle sähköiselle alustalle, jolla mahdollistetaan aselupa-asiakkaiden sähköinen asiointi, aseluvan haltijoiden parempi valvonta ja aseiden elinkaaren hallinta valmistuksesta tai maahantuonnista romutukseen. Lainsäädännön siirron jälkeen, Ahvenanmaan tulisi luoda oma järjestelmänsä em. tehtävien hoitamiseksi, joka voisi jopa johtaa lupa- ja valvontajärjestelmän perustamiseen aseiden siirtämiseksi Ahvenanmaan ja valtakunnan välille. On myös syytä mainita, että ampuma-aselainsäätö perustuu EU-sääntelyyn ja siirron jälkeen Ahvenanmaa vastaisi myös EU-lainsäädännön täytäntöönpanosta Ahvenanmaalla. Toisaalta tiivis yhteistyö laillisen ja laittoman asekaupan sekä harrastustoiminnan hallinnassa on oleellista sekä kotimaisten (Tulli, Tukes, PV, Raja, Suomen riistakeskus jne.) toimijoiden kesken, että kansainvälisten viranomaisten ja järjestöjen (EU-komissio, Europol, Interpol, CIP, FACE jne.) kanssa.

Lausuntopyynnössä todetaan, että lopullisen hallituksen esitysluonnoksen valmistelu oikeusministeriön ja maakuntahallituksen välillä on edelleen kesken. Tähän viitaten sisäministeriö pitää tärkeänä, että ehdotettua 30 §:n 21 kohdassa mukaista ehdotusta ampuma-aseiden ja ampumatarvikkeiden osalta arvioidaan kriittisesti uudelleen.

Sisäministeriö kiinnittää huomiota myös lakiesityksen terminologiaan. 28 §:n 1. momentin 15 kohdassa todetaan, että eduskunnan lainsäädäntövalta käsittää Ahvenanmaan järjestysvallan toiminnassa *valtion turvallisuuden* varmistamiseksi. Valtion turvallisuus termien sijaan ehdotamme kyseisten termien käyttöä modernisoitavaksi ja käytettäväksi termiä *kansallinen turvallisuus*.

Kansliapäällikkö

Kirsi Pimiä

Asiantuntija

Janne Juujärvi

Jakelu OM Oikeusministeriö

Tiedoksi SM PEO Pelastusosasto
SM PO Poliisiosasto
SM KTY Kansallisen turvallisuuden yksikkö
SM RO Rajavartio-osasto