

Asia: VN/846/2018

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Oikeusministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetusta kokonaan uudesta Ahvenanmaan itsehallintolaista. Esityksessä ehdotetaan pääasiassa nykyisen itsehallintolain periaatteisiin perustuvaa järjestelmää eduskunnan ja Ahvenanmaan maakuntapäivien välisen Ahvenanmaata koskevan lainsäädäntövallan jakautumiselle.

Esitän lausuntonani seuraavan.

1 Lakiehdotuksen 2 luku Maakuntapäivät ja Ahvenanmaan hallitus

Lakiehdotuksen 2 luvun 13 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi virkasyytteestä Ahvenanmaan hallituksen jäsentä vastaan. Pykälän 1 momentin mukaan virkarikossyytettä käsitellään Turun hovioikeudessa ja sitä ajaa valtakunnansyyttäjän määräämä syyttäjä. Pykälän 2 momentin mukaan Ahvenanmaan maakuntapäivät päättää syytteen nostamisesta virkarikoksesta, jos teossa on rikottu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvaa velvollisuutta. Virkasyytteasia tulee maakuntapäivillä vireille valtakunnansyyttäjän esityksestä. Maakuntapäivät päättää syytteen nostamisesta saatuaan oikeudellisia asioita käsittelevältä maakuntapäivien valiokunnalta kannanoton Ahvenanmaan hallituksen jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta. Pykälän 3 momentin mukaan ennen kuin maakuntapäivät tekee päätöksen, sen tulee antaa hallituksen jäsenelle tilaisuus selvityksen antamiseen.

Lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa s. 256 todetaan, että pykälän tarkoituksena on rinnastaa Ahvenanmaan hallituksen jäsenten asema siihen, mitä perustuslain 114–116 §:ssä säädetään valtioneuvoston jäsenistä koskien syytteen nostamista tiettyjen virkarikosten perusteella ja syytteen nostamismenettelyä. Perustuslain säännökset koskevat vain valtioneuvoston jäseniä, eikä vastaavia säännöksiä ole annettu Ahvenanmaan hallituksen jäsenten osalta. Ehdotuksen mukaan pykälä on perusteltu siksi, että Ahvenanmaan hallituksen päätöksenteko ja toimivalta Ahvenanmaan itsehallinnolle kuuluvilla toimivallan alueilla on rinnastettavissa valtioneuvoston vastaaviin. Säännöksellä ei kuitenkaan luoda identtistä syytesuojajärjestelmää Ahvenanmaan hallituksen jäsenille kuin valtioneuvoston jäsenillä on. Erityistä syytekynnystä ei siis myöskään sisällytetä ahvenanmaalaisten ministerien mahdollisia virkarikoksia varten.

Ehdotuksen perusteluissa s. 257 viitataan Euroopan neuvoston korruption vastaisen valvontaelimen (GRECO) ministerivastuuasioissa Suomea koskevaan vuoden 2020 seurantaraporttiin, jossa moititaan edelleen Suomen perustuslaillista ministerivastuujärjestelmää. Valvontaelin oli viidennessä vuoden 2018 seurantaraportissaan esittänyt suosituksen ”vi”, jonka mukaan Suomi ryhtyy määrätietoisesti toimiin varmistaakseen, etteivät nykyiset menettelyt syytesuojasta ja sen purkamisesta vaikeuta tai estä korruptiorikoksista epäiltyihin ministereihin kohdistuvaa esitutkintaa. Lakiehdotuksen perusteluissa viitatussa seurantaraportissaan valvontaelin pahoitteli, ettei asiassa ollut tapahtunut kehitystä eikä suositusta ole pantu täytäntöön.

Perustuslain 110 §:ssä säädetään oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen syyteoikeudesta. Pykälän 1 momentin mukaan syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Nämä voivat ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi myös muussa laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa.

Perustuslain 115 §:ssä säädetään ministerivastuun vireillepanosta. Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuuden tutkinta eduskunnan perustuslakivaliokunnassa voidaan panna vireille 1) oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen perustuslakivaliokunnalle tekemällä ilmoituksella, 2) vähintään kymmenen kansanedustajan allekirjoittamalla muistutuksella sekä 3) eduskunnan muun valiokunnan perustuslakivaliokunnalle esittämällä tutkintapyyntöillä. Pykälän 2 momentin mukaan perustuslakivaliokunta voi myös omasta aloitteestaan ryhtyä tutkimaan valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuutta.

Perustuslain 116 §:ssä säädetään ministerisyytteen nostamisen edellytyksistä. Pykälän mukaan syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan voidaan päättää nostettavaksi, jos tämä tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta on olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai menettelyt muutoin virkatoimessaan selvästi lainvastaisesti.

Käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan virkasyytettä tietyistä virkarikoksista tulee edeltää Ahvenanmaan maakuntapäivien päätös syytteen nostamisesta. Virkasyyteasia tulee maakuntapäivillä vireille valtakunnansyyttäjän esityksestä. Lakiehdotuksen

mukaan näissä virkarikoksissa olisi kysymys teosta, jossa on rikottu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvaa velvollisuutta. Virkasyytettä Ahvenanmaan hallituksen jäsentä vastaan ajaa valtakunnansyyttäjän määräämä syyttäjä. Ehdotuksen perustelujen mukaan esitutkinta hoidetaan tavalliseen tapaan ja valtakunnansyyttäjä tekee esityksen syytteen nostamisesta Ahvenanmaan maakuntapäiville arvioituaan, että syytekynnys ylittyy ja edellytykset syytteen nostamiselle täyttyvät. Sen sijaan erityistä syytekynnystä ei ehdoteta ahvenanmaalaisten ministerien mahdollisiin virkarikoksiin.

Eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen arvioi eduskunnan oikeusasiamiehen vuoden 2020 toimintakertomuksen puheenvuorossaan ”Oikeusasiamies oikeusvaltion turvaajana” rikosoikeudellisen virkavastuun toteuttamista muun ohella seuraavasti s. 23.

Keskeinen osa oikeusvaltioperiaatetta on myös julkisen vallan käyttöön liittyvä rikosoikeudellinen vastuu ja vahingonkorvausvastuu. Rikoslain virkarikoksia koskevia säännöksiä sovelletaan kaikkiin julkista valtaa käyttäviin. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti edellyttänyt, että annettaessa julkinen hallintotehtävä yksityiselle, sen toimintaan on sovellettava paitsi hallinnon yleislakeja, myös rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä.

Tähän sääntelykokonaisuuteen liittyy myös perustuslain 118 §, jonka mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta. Suomessa rikoksen uhrilla eli asianomistajalla on kansainvälisesti harvinainen itsenäinen syyteoikeus, jos virallinen syyttäjä ei nosta rikoksesta syytettä. Tämä asianomistajan syyteoikeus on siis virkamiehen tai julkista tehtävää hoitavan osalta turvattu perustuslain tasolla.

Tästä näkökulmasta on merkille pantavaa, että perustuslain 110 §:n mukaan oikeusasiamies voi ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa. Oikeusasiamiehellä on siis syyteoikeus, joka ulottuu kaikkeen oikeusasiamiehen valvonnan alaiseen toimintaan, eli kaikkiin virkamiesten ja julkista tehtävää hoitavien tekemiin rikoksiin.

Valtioneuvoston jäsenten osalta oikeusasiamiehellä on perustuslain 115 §:ssä säädetty toimivalta ministerivastuun vireillepanoon. Syytteen nostamisesta päättää eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton valtioneuvoston jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta. Syytettä ajaa valtakunnansyyttäjä valtakunnanoikeudessa.

Kertomusvuonna Suomessa käytiin jonkin verran keskustelua ministerivastuun käsittelyn mahdollisista uudistamistarpeista. Keskustelussa on esitetty, että syyteharkinnan suorittaminen sopii huonosti eduskunnalle ja ehdotettu syyteharkinnan osoittamista oikeusasiamiehen, oikeuskanslerin tai valtakunnansyyttäjän tehtäväksi.

Jos näin haluttaisiin tehdä, mielestäni syyteharkintavalta sopisi parhaiten oikeusasiamiehelle. Eduskunnan oikeusasiamiehellä ja valtioneuvoston oikeuskanslerilla on jo nykyisin yksinomainen toimivalta nostaa syyte ja ajaa syytettä korkeimpien oikeuksien jäseniä vastaan valtakunnanoikeudessa. Ylimpien laillisuusvalvojen keskinäisessä suhteessa ministerivastuun syyttäjän tehtävät sopisivat paremmin oikeusasiamiehelle, koska oikeusasiamies on eduskunnan valitsema, sen puolesta toimiva laillisuusvalvoja. Siten oikeusasiamies toteuttaisi välillisesti sen ministerivastuun nykyisen käsittelyjärjestyksen tausta-ajatuksen, että valtioneuvoston jäsenet ovat virkatoimistaan paitsi poliittisessa, myös oikeudellisessa vastuussa eduskunnalle. Lisäksi oikeusasiamies on arkityössään etäämpänä valtioneuvoston jäsenistä kuin valtioneuvoston oikeuskansleri,

Perustuslain mukaan ylimmät laillisuusvalvojat voivat ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa ja ministerivastuun vireillepano perustuslakivaliokunnassa voi tapahtua ylimpien laillisuusvalvojen tekemällä ilmoituksella. Lakiehdotuksessa eikä sen perusteluissa ole arvioitu ylimpien laillisuusvalvojen mahdollisuutta tehdä maakuntapäiville ilmoitus Ahvenmaan hallituksen jäsenen virkatoimien lainmukaisuuden tutkinnasta. Ottaen huomioon korruptionvastaisen valvontaelimen nimenomainen suositus ja oikeusasiamies Petri Jääskeläisen puheenvuorossaan esittämät näkökohdat, pidän ehdotettua sääntelyä, jonka mukaan virkasyytteen nostamisesta virkarikoksissa Ahvenanmaan hallituksen jäsentä vastaan päättäisi maakuntapäivät vain valtakunnansyyttäjän esityksestä, ongelmallisena rikosoikeudellisen virkavastuun toteuttamisen ja ylimpien laillisuusvalvojen toimivallan näkökulmasta.

3 Lakiehdotuksen 5 luku lainsäädäntö

Ehdotetun luvun 26 §:ssä todetaan, että lainsäädäntövalta on Ahvenanmaalla jaettu eduskunnan ja maakuntapäivien kesken siten kuin tässä laissa säädetään. Lain 27 §:ssä säädetään maakuntapäivien lainsäädäntövallasta ja lain 28 §:ssä säädetään eduskunnan lainsäädäntövallasta Ahvenanmaalla. Ehdotettu sääntely on näiltä osin pääasiassa sama kuin voimassa olevassa itsehallintolaissa.

Lakiehdotuksen 29 §:ssä säädettäisiin eduskunnalle kuuluvasta ja maakuntapäivien päätöksellä siirrettävästä lainsäädäntövallasta. Pykälän 1 momentissa luetellaan alat, joilla maakuntapäivät voivat siirtää lain 28 §:n nojalla eduskunnalle lainsäädäntövaltaan kuuluvan lainsäädäntövallan itselleen. Pykälän 2 momentin mukaan siirto voi tapahtua, kun valtioneuvosto ja Ahvenanmaan hallitus ovat sopineet siirron taloudellisista ja hallinnollisista sekä muista vaikutuksista. Pykälän 3 momentin mukaan, jos vaikutusten arvioinnista ei päästä sopimukseen, Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta tekee arvioinnin. Pykälän 4 momentin mukaan valtioneuvoston tulee antaa eduskunnan perustuslakivaliokunnalle selvitys siirrosta, jos siirto ei anna aiheutta ehdotusta

asiaa koskevan valtakunnan lainsäädännön muuttamiseksi. Valiokunta voi antaa valtioneuvostolle selvitystä koskevan lausunnon.

Pykäläehdotuksen yksityiskohtaisten perustelujen s. 155 mukaan siinä määritetään kolme oleellista periaatetta siirrolle. Ensimmäinen periaate on, että maakuntapäivät päättää itse, milloin 1 momenttiin luettava oikeudenala siirretään. Valtion viranomaiset eivät voi estää siirtoa. Lakiehdotuksen 109 §:n mukaisesti valtakunnan aineellinen lainsäädäntö jäisi kuitenkin Ahvenanmaalla voimaan, kunnes se on korvaavalla maakuntapäivälaila kumottu. Toinen peruseriaate on, että valtioneuvoston ja Ahvenanmaan hallituksen tulee 2 momentin mukaisesti käydä keskenään keskusteluja ja neuvotteluja siitä, mitkä ovat taloudelliset ja hallinnolliset vaikutukset tietyn oikeudenalan toimivallan siirtämisestä, sekä yhdessä selvittää siirron oikeudelliset ja muut vaikutukset. Lähtökohtana on, että valtioneuvosto ja Ahvenanmaan hallitus pyrkivät yhdessä muodostamaan yhteisen käsityksen vaikutuksista ja sitä kautta tarvittaessa välttämään itsehallintoviranomaisten siirtoaloitteen johdosta mahdollisesti arvioitujen rajaesteiden syntymistä Ahvenanmaan ja valtakunnan maakuntarajalla sekä arvioimaan siirrosta johtuvia sääntelytarpeita sekä Ahvenanmaalla että valtakunnassa. Kolmas periaate on, että pykälän 4 momentin mukaan valtioneuvoston tulee antaa eduskunnan perustuslakivaliokunnalle selvitys siirrosta, jos siirto ei anna aiheutta lakiesitystä asiaa koskevan valtakunnan lainsäädännön muuttamiseksi. Perustuslakivaliokunnan ehdotetaan voivan antaa selvitystä koskevan lausunnon. Maakuntapäivien oletetaan hyväksyvän siirtoa koskevan lain vasta sen jälkeen, kun eduskunta on riittävän käsittelyajan puitteissa pystynyt ottamaan kantaa valtioneuvoston selvitykseen siirrosta. Pääsäännön mukaan näiden edellytysten tulee täyttyä, jotta maakuntapäivillä olisi muodollinen oikeus päättää toimivallan siirtämisestä. Maakuntapäivien toimivallan siirtämistä koskeva päätös tehdään maakuntapäivälaisissa säädetyssä järjestyksessä. Tällainenkin maakuntapäivälaki on lakiehdotuksen 33 §:ssä tarkoitetun lainsäädäntövalvonnan kohteena.

Myöhemmin pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa s. 160 todetaan, että maakuntapäivien pykälässä tarkoitettujen toimivallan alueiden siirtäminen itselleen on yksipuolista, mutta perustuslaillisista syistä on tärkeää, että eduskunta on tietoinen siitä, milloin eduskunnan toimivallan siirto maakuntapäiville tulee käytännössä ajankohtaiseksi. Säännöksen tarkoituksena on myös turvata eduskunnan oikeus riittävässä käsittelyajassa pystyä ottamaan kantaa hallituksen selvitykseen siirrosta ennen kuin maakuntapäivät hyväksyy siirtoa koskevan lain. Perustelujen mukaan ehdotukseen sisältyy vastavuoroisuuselementti, vaikka eduskunnan nimenomaista hyväksyntää siirrolle ei edellytetä. Menettely on uusi, eikä sitä ole mainittu perustuslaissa. Lakiehdotuksen 9 luvussa ”Suhde perustuslakiin ja lainsäätämisenjärjestykseen” (s 247) todetaan, että menettely on poikkeus perustuslaista. Tämä ei ole ongelma, koska itsehallintolaki säädetään perustuslain säätämisenjärjestyksessä. Perustelujen mukaan ehdotus aiheuttaa tarpeen muuttaa eduskunnan työjärjestystä.

Lakiehdotuksen 30 §:ssä säädettäisiin eduskunnalle kuuluvan lainsäädäntövallan siirtämisestä Ahvenanmaalle tavallisessa lainsäätämisenjärjestyksessä. Lakiehdotuksen 33 §:ssä säädetään lainsäädäntövalvonnasta ja 34 §:ssä tasavallan presidentin veto-oikeudesta.

Arvioin lakiehdotuksen 29 §:ssä esitettyä uutta yksinkertaistettua menettelyä eduskunnalle kuuluvan ja maakuntapäivän päätöksellä tapahtuvasta lainsäädäntövallan siirtämisestä seuraavasti.

Perustuslain 52 §:ssä säädetään muun ohella eduskunnan työjärjestyksestä. Pykälän 1 momentin mukaan eduskunnan työjärjestyksessä annetaan tarkempia säännöksiä valtiopäivillä noudatettavasta menettelystä sekä eduskunnan toimielimistä ja eduskuntatyöstä. Työjärjestys hyväksytään täysistunnossa lakiehdotuksen käsittelystä säädettyssä järjestyksessä ja julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa.

Perustuslain 71 §:ssä säädetään lainsäädäntöaloitteesta. Pykälän mukaan lain säätäminen tulee eduskunnassa vireille hallituksen esityksellä taikka kansanedustajan lakialoitteella, joka voidaan tehdä eduskunnan ollessa koolla.

Perustuslain 74 §:ssä säädetään perustuslainmukaisuuden valvonnasta. Pykälän mukaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Perustuslain 75 §:ssä säädetään Ahvenanmaan erityislaeista. Pykälän 1 momentin mukaan Ahvenanmaan itsehallintolain ja Ahvenanmaan maanhankintalain säätämisyjärjestyksestä on voimassa, mitä siitä mainituissa laeissa erikseen säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan Ahvenanmaan maakuntapäivien oikeudesta tehdä aloitteita sekä Ahvenanmaan maakuntalakien säätämisestä on voimassa, mitä niistä itsehallintolaissa säädetään.

Eduskunnan työjärjestyksen 3 luvussa säädetään asiain vireilletulosta valtiopäivillä. Työjärjestyksen 19 §:ssä säädetään asioiden ilmoittamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan puhemies ilmoittaa täysistunnossa hallituksen esityksen sekä valtioneuvoston kirjelmän, tiedonannon ja selonteon samoin kuin kertomusten antamisesta eduskunnalle sekä asetuksen tai muun alemmanasteisen säädöksen tai päätöksen ja kansalaisaloitteen toimittamisesta eduskunnan käsiteltäväksi. Työjärjestyksen 20 §:ssä säädetään eduskunta-aloitteista. Pykälän 1 momentin mukaan eduskunta-aloite toimitetaan keskuskansliaan. Aloite on perusteltava lyhyesti. Eduskunnan työjärjestyksen 23 §:ssä säädetään valtioneuvoston tiedonannosta ja valtioneuvoston selonteosta ja 24 §:ssä pääministerin ilmoituksesta.

Ehdotuksessa todetaan, että menettely on uusi eikä se sisälly perustuslakiin. Ehdotus antaa sen perustelujen mukaan aiheen muuttaa eduskunnan työjärjestystä. Lakiehdotuksessa ei kuitenkaan selvitetä, mitä mahdollisia muutoksia ehdotettu uusi menettely aiheuttaisi perustuslakiin ja eduskunnan työjärjestykseen. Ehdotuksen perustelujen mukaan valtioneuvoston tulee antaa selvitys eduskunnan perustuslakivaliokunnalle ja perustuslakivaliokunta voi antaa lausunnon selvityksestä. Ehdotuksen todetaan, että on tärkeää, että eduskunta on tietoinen, milloin eduskunnan toimivallan

siirto maakuntapäiville tulee ajankohtaiseksi, ellei se muulla tavoin tule eduskunnan tietoon. Ehdotuksesta ei ilmene valtioneuvoston perustuslakivaliokunnalle antaman selvityksen ja perustuslakivaliokunnan siitä mahdollisesta antaman lausunnon käsittelyä eduskunnassa. Onko kysymys valtioneuvoston kirjelmästä, tiedonannosta tai selonteosta taikka muusta päätöksestä. Ehdotuksesta ei siten ilmene, miten ja missä muodossa asia tulisi käsitellä eduskunnassa, vai olisiko vain riittävää, että asia tullisi eduskunnan tietoon.

Pidän eduskunnalle kuuluvan lainsäädäntövallan siirtämisessä maakuntapäiville noudatettavaksi ehdotettua menettelyä ongelmallisena perustuslaissa säädetyn eduskunnan lainsäädäntövallan, lainsäädäntöaloitteiden ja lakiehdotuksen käsittelyn sekä eduskunnan työjärjestyksessä säädetyn valtiopäiväasioiden vireilletuloa koskevan sääntelyn kannalta. Mielestäni nämä ehdotetut muutokset ovat merkittäviä ja periaatteellisia. Ne vaikuttaisivat ja puuttuisivat perustuslaissa säädettyyn eduskunnan lainsäädäntövallan ydinalueeseen. Pidän eduskunnan kannalta ongelmallisena, ettei ehdotuksessa ole selostettu eikä perusteltu, minkälaista sääntelyä uusi menettely edellyttäisi eduskunnan työskentelyyn.

Lakiehdotuksen 7 luku Hallinto

Lakiehdotuksen 47 §:ssä säädettäisiin Ahvenanmaan hallintovaltaa koskevista erityissäännöksistä. Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston oikeuskanslerilla ja eduskunnan oikeusasiamiehellä on ylimpänä laillisuusvalvojana toimivalta käsitellä jommallekummalle niistä osoitettuja Ahvenanmaan hallintotoimivallan alaa koskevia kanteluja ja viranomaisilmoituksia.

Lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa s. 183–184 todetaan muun ohella, että valtioneuvoston oikeuskanslerilla ja eduskunnan oikeusasiamiehellä on ylimpänä laillisuusvalvojana toimivalta käsitellä jommallekummalle niistä osoitettuja Ahvenanmaan hallintotoimivallan alaa koskevia kanteluja ja viranomaisilmoituksia. Momentin mukaan Ahvenanmaan ylimpien laillisuusvalvojien toimivaltuudet koskisivat ”Ahvenanmaan hallintotoimivallan” alaa.

Perustelujen mukaan ”Ahvenanmaan hallintotoimivallan” ala tarkoittaa ensinnäkin Ahvenanmaan maakuntapäivien hallintoelimissä, Ahvenanmaan hallituksessa tai sen alaisissa viranomaisissa, Ahvenanmaan kunnissa tai muissa maakuntapäivälailla perustetuissa viranomaisissa tehtäviä viranomaistoimia tai - päätöksiä. Toiseksi Ahvenanmaan hallintovaltaan kuuluu myös valtakunnan lainsäädäntöluonteisia tehtäviä, joita itsehallintoviranomaiset hoitavat itsehallintolaissa tai sopimusasetuksessa olevien nimenomaisten säännösten perusteella. Kolmanneksi laillisuusvalvonta koskee sekä mainittujen viranomaisten virkamiehiä että julkisyhteisöjen työntekijöitä ja myös muita, kun he hoitavat itsehallintoviranomaisten tai Ahvenanmaan kuntien toimeksiannosta julkisia tehtäviä. Laillisuusvalvontakäytäntönsä mukaan ylimmät laillisuusvalvojat eivät puutu eduskunnan lainsäädäntötyöhön tai hallintoasioihin, joita ei ole vielä ratkaistu lainvoimaisesti. Perustelujen mukaan oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen kaikista toimivaltuuksista ja asioiden käsittelystä on

soveltuvien osin voimassa, mitä perustuslain 108–111 §:ssä sekä valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa (193/2000) ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa (197/2002) säädetään.

Pidän ehdotettua sääntelyä perusteltuna ja tärkeänä. Ahvenanmaan itsehallinnon kannalta on merkityksellistä, että ylimpien laillisuusvalvojen toimivallasta säädetään perustuslain lisäksi myös Ahvenanmaan itsehallintolaissa. Mielestäni itsehallintolaissa ylimpien laillisuusvalvojen tehtävien ja toimivallan sääntelyn tulisi kuitenkin vastata perustuslain sanamuotoa näiden laillisuusvalvontatehtävistä.

Muita havaintoja lakiehdotuksesta

Lakiehdotukseen esitetään säännöksiä, jotka vastaavat perustuslain sääntelyä. Ehdotuksen perusteluissa s. 249 luetellaan nämä säännökset. Ne ovat 1 §:n 2 momentin säännös kansanvaltaisuusperiaatteesta, 6 §:n 1 ja 3 momentti kunnallisesta itsehallinnosta, 37 §:n 1 momentti maakuntapäivälain alasta ja Ahvenanmaan hallituksen oikeudesta antaa asetuksia, 44 § maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvien tehtävien antamisesta muulle kuin viranomaiselle, 99 § perustuslain ja itsehallintolain ensisijaisuudesta, 100 § Ahvenanmaan hallituksen antamin asetusten lainmukaisuudesta ja 107 § Ahvenanmaan vaalipiiri eduskuntavaaleissa. Lakiehdotuksen perusteluissa s. 250 todetaan, että pääosaa säännöksistä ehdotetaan sisällytettäväksi itsehallintolakiin nimenomaisesti Ahvenanmaan itsehallintoviranomaisiin kohdistuvina, pääasiassa maakuntapäiviin lainsäätäjänä. Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin itsehallintolaissa säädetään.

Pidän ehdotettua sääntelyä asianmukaisena ja perusteltuna.

Lakiehdotuksen 34 §:ssä säädettäisiin tasavallan presidentin veto-oikeudesta. Pykälän 1 momentin mukaan, jos tasavallan presidentti katsoo maakuntapäivien ylittäneen lainsäädäntövaltansa hyväksyessään maakuntapäivälain tai että maakuntapäivälaki koskee Suomen sisäistä tai ulkoista turvallisuutta, tasavallan presidentti voi, hankittuaan korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden yhteisen lausunnon, päättää lain raukeamisesta kokonaan tai osittain. Päätös on tehtävä neljän kuukauden kuluessa siitä, kun päätös maakuntapäivälain hyväksymisestä annettiin oikeusministeriölle tiedoksi. Pykälän 2 momentin mukaan tasavallan presidentille annettava yhteinen 1 momentissa tarkoitettu lausunto laaditaan kokoonpanolla, jossa on kolme jäsentä korkeimmasta oikeudesta ja kaksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta sekä virkasuhteessa korkeimpaan oikeuteen oleva esittelijä.

Lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa s. 171 todetaan muun ohella, että nykyisen itsehallintolain mukaan tasavallan presidentin on saatava lausunto korkeimmalta oikeudelta ennen kuin päätös veto-oikeudesta voidaan tehdä. Tätä menettelyä ehdotetaan muutettavan niin, että

veto-oikeuden käytön edellytyksenä on, että korkeimmalta oikeudelta ja korkeimmalta hallinto-oikeudelta on saatu yhteinen lausunto. Yhteinen lausunto ei sido presidenttiä. Käytännössä presidentin päätökset ovat noudattaneet korkeimman oikeuden 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. Myöhemmin perusteluissa todetaan, että kokoonpanon laajennuksen syynä on, että korkeimman oikeuden nykyistä osaamista on lisättävä hallinto-oikeudellisten asioiden osaamisella.

Lakiehdotuksen 55 §:ssä säädettäisiin toimivaltariidan ratkaisemisesta. Pykälän mukaan, jos Ahvenanmaan tai valtakunnan viranomaisen toimivallasta tiettyyn hallintotoimeen syntyy erimielisyyttä, Ahvenanmaan hallitus tai valtakunnan viranomainen voi siirtää asian Ahvenanmaasioiden valtuuskunnalle, joka ratkaisee asian kahden kuukauden kuluessa vireillepanosta. Valtuuskunnan ratkaisuun tyytymätön osapuoli voi 30 päivän kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan saattaa asian korkeimman oikeuden ratkaistavaksi.

Lakiehdotuksen 10 luvussa säädettäisiin kansainvälisistä velvoitteista. Lakiehdotuksen 72 §:ssä säädettäisiin Ahvenanmaan kansainvälisestä vastuusta Ahvenanmaan neuvottelemista kansainvälisistä velvoitteista. Pykäläehdotuksen mukana viime kädessä Ahvenanmaan valtiolle korvattavaa määrää koskeva erimielisyys ratkaistaisiin hallintoriita-asiana korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Lakiehdotuksen 11 luvussa säädettäisiin Euroopan unionin asioista. Lakiehdotuksen 83 §:ssä säädettäisiin Ahvenanmaan kansallisesta vastuusta ja 84 §:ssä vastuumäärän sovittelusta. Tällöinkin viime kädessä vastuumäärää koskeva erimielisyys ratkaistaisiin hallintoriita-asiana korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Pidän sääntelyä jossain määrin epäjohdonmukaisena, kun kansainvälisiä velvoitteita ja Euroopan unionin velvoitteiden kansallista vastuuta koskevat erimielisyydet ratkaistaan viime kädessä hallintoriita-asioina korkeimmassa hallinto-oikeudessa, mutta hallintotoimeen ryhtymistä koskevan erimielisyyden ratkaisisi viime kädessä korkein oikeus. Jälkimmäinen sääntely ja erimielisyyden käsittely korkeimmassa oikeudessa perustuu voimassa olevaan itsehallintolakiin. Mielestäni tällaisten hallintotoimeen ryhtymistä koskevien asioiden luonne voisi ennemminkin puoltaa erimielisyyksien käsittelemistä ja ratkaisemista korkeimmassa hallinto-oikeudessa, jossa on hallinto-oikeudellista osaamista, tai korkeimman oikeuden kokoonpanon laajentamista vaadittavalla hallinto-oikeudellisella osaamisella.

Lakiehdotuksen 12 luvussa säädettäisiin virkakielestä ja kielellisistä oikeuksista. Ehdotuksen perustelujen s. 257–258 mukaan perustuslain 17 §:n 1 ja 2 momentin säännöksiä oikeudesta omaan kieleen ei sovelleta Ahvenanmaalla. Lakiehdotuksen kieltä koskevat säännökset perustuvat jatkossakin Kansainliiton päätökseen ja ns. Ahvenanmaan sopimukseen sekä nyt voimassa olevaan itsehallintolakiin, mutta niitä on selkeytetty erityisesti sen osalta, mikä koskee oikeutta käyttää suomea tuomioistuimissa ja valtion viranomaisissa Ahvenanmaalla. Asianosaisen, jonka oma kieli on suomi, oikeus käyttää suomea tuomioistuimissa ja valtion viranomaisissa Ahvenanmaalla vastaa ehdotuksen mukaan asianosaisen, jonka oma kieli on ruotsi, kielilainsäädännön mukaista oikeutta

käyttää ruotsia yksikielisesti suomenkielisissä tuomioistuimissa tai viranomaisissa maan muissa osissa. Ehdotuksen 90 §:ssä ehdotetaan laajempia kielellisiä oikeuksia asioissa, jotka koskevat pakkokeinoja tai puuttumista henkilökohtaiseen vapauteen tai koskemattomuuteen itsehallintoviranomaisissa tai kunnan viranomaisissa Ahvenanmaalla. Tämä säännös vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5.2 ja 6 artiklassa esitettyjä vaatimuksia ihmisoikeuksien suojaamiseksi.

Lakiehdotuksen perustelujan s. 258 mukaan lakiehdotuksessa ehdotetaan uusia säännöksiä yksityisten toimijoiden tai valtion kielellisistä velvoitteista suhteessa Ahvenanmaan viranomaisiin, kun yksityiselle taholle on uskottu Ahvenanmaalla suoritettavia julkisia hallintotehtäviä. Säännöksiä ehdotetaan myös kielijärjestelmästä, joka sellaisten palveluita tuottavien yritysten, joissa valtiolla on määräämisvalta ja jotka harjoittavat toimintaa Ahvenanmaalla, odotetaan ottavan huomioon suhteessa yleisöön yksikielisesti ruotsinkielisellä Ahvenanmaalla. Ehdotus vastaa pääasiassa säännöksiä ruotsiksi annettavasta palvelusta vastaavissa tilanteissa valtakunnassa, joihin kielilaki pätee. Vastaavia säännöksiä ei ole nykyisessä itsehallintolaissa.

Ahvenanmaan yksikielisesti ruotsinkielisestä asemasta seuraa muun muassa, että Ahvenanmaan koulujen opetuskielenä on ruotsi. Maakuntapäivälailalla säädetään, mitä kieliä kouluissa opetetaan, sekä opetuksesta muilla kielillä kuin ruotsiksi. Perusteluissa todetaan, että 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 maakuntapäivälailalla.

Näiltä osin pidän ehdotettua sääntelyä ja siinä toteutettuja täsmennyksiä perusteltuina ja asianmukaisina.

Apulaisoikeusasiamies

Maija Sakslin

Esittelijäneuvos

Ulla-Maija Lindström

Mäkinen Tiina
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia