

Asia: OM 60/08/2013

AHVENANMAAN ITSEHALLINNON KEHITTÄMINEN – AHVENANMAA-KOMITEAN 2013 LOPPUMIETINTÖ

Lausuntopyyntö

1 luku Ahvenanmaan itsehallinto

Ehdotuksen ensimmäisen luvun 6 §:ssä säädetään kunnallishallinnosta. Pykälän 3 momentin mukaan kunnilla on verotusoikeus. Maakuntapäivälailalla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista.

Ehdotetussa 6 §:n 3 momentin perusteluissa viitataan perustuslain 121 §:n 3 momenttiin ja todetaan, että Ahvenanmaalla on toimivalta säätää kunnallisverosta ja sitä koskevat säännökset säädetään maa-kuntapäivälailalla. Sen sijaan oikeusturva kuuluu ehdotuksen mukaan eduskunnan lainsäädäntövaltaan. Perustuslain 21 §:ssä pe-rusoikeutena turvatus oikeusturvan toteutuminen edellyttää, että lainsäädännöstä ilmenee täsmällisesti hallinnon asiakkaan käytettävissä olevat muutoksenhakekeinot. En pidä riittävänä ehdotuksen perustelujen yleisluonteista viittausta eduskuntalakiin. Oikeusturva tulisi ilmetä itsehallintolaista tai muusta maakuntapäivälailasta.

Myöhemmin ehdotuksen 6 luvussa, joka koskee tuomiovaltaa, säädetään 39 §:ssä hallintopäätöksen valituskelpoisuudesta ja oikeudesta hakea muutosta viranomaisten hallintopäätöksiin. Pykälän 1 momentin mukaan Ahvenmaalla toimivien viranomaisten hallintopäätösten valituskelpoisuudesta sekä oikeudesta hakea niihin muutosta säädetään pääsääntöisesti valtakunnan lainsäädännössä. Ehdotuksen 2 momentin mukaan maakuntapäivälailalla voidaan säätää valituskelpoisuudesta ja valitusoikeudesta maakuntapäivälain nojalla tehdyistä päätöksistä, jos tämä on tarpeen ja sääntely noudattaa niitä perusteita, joita valtakunnan lainsäädännössä sovelletaan vastaavissa tapauksissa.

Ehdotuksen 39 §:n 2 momentin perusteluissa todetaan, että maa-kuntapäivien lainsäädäntövaltaa rajoitetaan näissä tapauksissa niin, että maakuntapäivälakien sääntelyn on johduttava siitä, että vastaa-va sääntely puuttuu valtakunnan laista tai se ei ole sovellettavissa Ahvenanmaalla, ja siksi

tarvitaan erityisiä säännöksiä selvyuden vuoksi. Lisäksi maakuntapäivälakien sääntelyn on oltava yhteneväinen niiden perusteiden kanssa, joita valtakunnan lainsäädännössä sovelletaan vastaavissa tai lähes samanlaisissa asioissa. Nämä perusteet eivät kuitenkaan ilmene säännösehdotuksesta.

Mielestäni perustuslaissa perusoikeutena turvattu oikeusturva edellyttää, että hallintopäätösten valituskelpoisuus ja oikeus hakea niihin muutosta ilmenee lainsäädännöstä yksiselitteisesti ja täsmällisesti. Myös ehdotuksen perusteluissa todetaan, että on tärkeää, että muutoksenhakuoikeudesta ei ole epäselvyyttä. Korostan sitä, että kaikissa tilanteissa, myös niissä, joissa sääntely perustuu valtakunnan lainsäädäntöön, hallinnon asiakkaalla tulee olla saatavissa tietoa hänen käytettävissään olevista muutoksenhakukeinoista. Ehdotusta tuulisi käsitykseni mukaan selkeyttää näiltä osin.

2 luku Maakuntapäivät ja Ahvenanmaan hallitus

-

3 luku Ahvenanmaan kotiseutuoikeus

-

4 luku Ahvenanmaan maaherra ja Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta

-

5 luku Lainsäädäntö

- lausunnonantajista viranomaistahoja pyydetään oman hallinnonalansa näkökulmasta arvioimaan 26, 28 ja 30 §:n toimivaltuusluetteloissa lueteltujen toimivalta-alojen otsikointia ja niiden perusteluja, ovatko ne oikeita ja riittäviä, mitä täydennyksiä tarvittaisiin? Ovatko niissä käytetyt juridiset käsitteet ajan tasalla ja oikeita?- lausunnonantajista viranomaistahoja pyydetään oman hallinnonalansa näkökulmasta arvioimaan yleisellä tasolla lakiehdotuksen 28 §:n hallinnollisia, taloudellisia ja muita vaikutuksia, jotta näistä voitaisiin kertoa laajemmin hallituksen esityksessä.

Ehdotuksen tässä luvussa säädetään lainsäädäntövallan jaosta. Perustelujen mukaan eduskunnan lainsäädäntövaltaa jakaantuu kolmeen alaluokkaan: 1) ydinalueeseen, joka jää eduskunnalle, 2) lainsäädäntövaltaan, joka on eduskunnalle, mutta joka voidaan siirtää maakuntapäivien päätöksellä, ja 3) lainsäädäntövaltaan, joka jää eduskunnalle, mutta voidaan siirtää maakuntapäiville yksinkertaisessa lainsäädäntöjärjestyksessä säädetyllä lailla ja maakuntapäivien suostumuksella.

Ehdotettu sääntely lainsäädäntövallan jaosta on Ahvenanmaan itsehallinnon toteuttamisen kannalta keskeinen. Tämän vuoksi sääntelyn tulisi olla yksiselitteinen ja kattava, jotta välttyttäisiin maakunnan ja valtakunnan välisiltä tulkintaerimielisyyksiltä. Myös ehdotuksen perustelujen tulisi olla kattavat ja selkeät, jotta ehdotuksen tarkoitus ja perusteet olisivat ymmärrettävät. Ehdotuksen mukainen sääntely-tekniikka, jossa luetellaan yksittäisiä oikeudenaloja, jättää sijaa tulokinnalle ja siten epävarmuutta sääntelyn tarkoituksesta. Tämä korostaa vaatimusta perustelujen täsmällisyydestä ja kattavuudesta. Käsitteideni mukaan perusteluista ei kuitenkaan ilmene riittävästi kulloisenkin sääntelyn perusteet yhtäältä Ahvenanmaan ja toisaalta valtakunnan kannalta.

Esimerkiksi ehdotuksen 28 §:n perustelujen mukaan siinä luetellaan oikeudenalat, jotka luonteeltaan ovat sellaisia, että niillä on katsottava olevan suuri paikallinen merkitys eikä niillä ole yleisempää valtakunnallista merkitystä. Lisäksi pykälässä luetellaan oikeudenaloja sen perusteella, että on ollut tarve pystyä varmistamaan ruotsiksi annettava palvelun. Lueteltujen oikeudenalojen perusteluista nämä perusteet eivät kuitenkaan ilmene. Esimerkiksi pykälän 1 momentin 6 kohdan väestökirjanpitoa koskevan maakunta-päivälain sääntelyn peruste ja tarkoitus jäävät epäselväksi.

Mielestäni olisi syytä vielä kehittää 5 luvun sääntelytapaa ja säännösten perusteluja.

Huomioita luvun yksittäisistä säännöksistä

Ehdotuksen 26 §:ssä on lueteltu asiat, jotka kuuluvat eduskunnan lainsäädäntövallan ydinalueeseen ja siten jäävät eduskunnan säädettäväksi. Perusteluissa todetaan sivulla 391 muun ohella seuraava:

”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.”

Perustelu on vaikeasti ymmärrettävä. Mitä olisivat siinä tarkoitetut muutokset ja poikkeukset? Olisiko kysymys ainoastaan perustuslain 2 luvun perusoikeussäännösten muuttamisesta vai niiden kannalta merkityksellisen tai perusoikeusrajoituksen sisältävän tavallisen lain muutoksesta vai tarkoitetaanko ainoastaan poikkeusoloissa tehtäviä poikkeuksia perusoikeuksista. Ehdotuksesta ei käy ilmi Ahvenanmaan asema ja noudatettava menettely tilanteessa, jossa muutoksesta säädetään perustuslain 73 §:ssä tarkoitetussa perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Epäselväksi jää, miten maakuntapäivien suostumus annettaisiin, olisiko kysymys eduskunnalle annettavasta lausunnosta vai maakuntapäivälaista. Mielestäni ehdotusta tulisi selvittää.

Ehdotuksen 30 §:ssä säädetään eduskunnalle kuuluvan lainsäädäntövallan siirtymisestä Ahvenmaalle tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Pykälän 3 momentissa todetaan seuraava:

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.

Ehdotuksesta puuttuu perustelut. Säännöksen sanamuodon perusteella jää epäselväksi, millä tavalla lainsäädäntövallan siirtäminen tapahtuu. Tuleeko asia vireille ainoastaan maakuntapäivien aloitteesta vai voiko valtioneuvosto omasta aloitteestaan päättää toimivallan siirtämistä koskevan hallituksen esityksen laatimisesta. Perustuslain mukaan lain säätäminen tulee eduskunnassa vireille hallituksen esityksellä taikka lakialoitteella. Valtioneuvosto päättää hallituksen esityksen valmistelusta ja sen antamisesta eduskunnalle. Kiinnitä huomiota säännöksen muotoiluun ”...tulee aloite antaa eduskunnalle...”. Säännös näyttäisi velvoittavan valtioneuvoston aina antamaan aloitteen eduskunnan käsiteltäväksi. Perustelujen puuttuessa ei käy ilmi minkäläistä harkintavaltaa valtioneuvostolla on asiassa.

6 luku Tuomiovalta

-

7 luku Hallinto

-

8 luku Aloite, neuvottelu, kuuleminen, virka-apu ja toimivaltariidat

-

9 luku Ahvenanmaan talous

-

10 luku Kansainväliset velvoitteet

-

11 luku Euroopan unionin asiat

Pidän hyvänä, että ehdotus sisältää säännökset Ahvenmaan osallistumisesta Euroopan unionin asioiden käsittelyyn.

12 luku Virkakieli ja kielelliset oikeudet

-

13 luku Erityisiä säännöksiä

-

14 luku Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

-

Suhde perustuslakiin ja lainsäätämisyjärjestykseen

-

Yleisperustelut (Nykytila ja sen arviointi, Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset, Esityksen vaikutukset, Hallituksen esityksen valmistelu)

-

Muuta

Se että Ahvenanmaan itsehallintolaki järjestää Ahvenmaan ja valta-kunnan välisen toimivallan jaon ja keskinäisen suhteen ja se on tarkoitus säätää perustuslain säätämistä koskevassa järjestyksessä, korostaa vaatimusta yksiselitteisyydestä itsehallintolain säännösten muotoilussa.

Lindström Ulla-Maija

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin