



Lausunto

7.9.2021

VN/846/2018
VN/846/2018-TEM-37

Oikeusministeriö

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 6.7.2021, VN/846/2018

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi. Työ- ja elinkeinoministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

1. Yleistä

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää yleisesti ottaen hyvänä, että lainsäädäntöä kehitetään mm. selkeyttämällä sääntelyä ja että voimassa olevaa itsehallintolakia (1144/1991) tarkastellaan mm. sen ajantasaisuuden näkökulmasta. Nyt lausunnolla oleva esitysluonnos sisältää kuitenkin mm. erilaisia luonteeltaan valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä kysymyksiä sisältäviä ehdotuksia, joita on syytä arvioida huolellisesti.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että esitysluonnos on sängen laaja kokonaisuus, johon liittyy paljon erilaisia työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan kuuluvia tai kytkeytyviä kysymyksiä. Esitys on myös paikoin hieman vaikeaselkoinen, ja ehdotusten vaikutukset jäävät osin avoimiksi. Esityksen perusteellinen kommentointi on näistä syistä haastavaa. Jatkovalmistelun yhteydessä on syytä tarkastella mm. vaikutusten arvioinnin täydentämistä tarpeellisessa määrin.

2. Lainsäädäntövallan jakautumista koskevat säännösehdotukset

Yleisiä huomioita

Esitysluonnoksen mukaan lainsäädäntövalta jakautuisi maakuntapäivien ja eduskunnan välillä, rakenteeltaan paljolti voimassa olevan lainsäädännön kaltaisesti, ehdotettujen 27 §:n ja 28 §:n mukaisesti. Tähän lainsäädäntövallan jakoon voitaisiin esitysluonnoksen mukaan tehdä sellaisia muutoksia, joissa lainsäädäntövaltaa siirtyisi eduskunnalta maakuntapäiville, joko 29 §:n mukaisesti maakuntapäivien päätöksellä tai 30 §:n mukaisesti tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Näissä pykälissä on mainittu ne toimivallan alat, joiden osalta lainsäädäntövalta voidaan kyseisen pykälän mukaisessa menettelyssä siirtää. Työ- ja elinkeinoministeriö haluaa esittää eräitä huomioita yhtäältä ehdotettuun sääntelymalliin yleisesti ja toisaalta liittyen työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan kuuluviin, kyseisissä pykälissä mainittuihin toimivallan aloihin.

Ottaen huomioon mm. Ahvenanmaan itsehallintolain hierarkkisen aseman ja asian valtiosääntöoikeudellisen kontekstin, ehdotettuja säännöksiä erityisesti lainsäädäntövallan siirtämisestä on syytä arvioida tarkkaan. Kaiken kaikkiaan on huomattava, että ehdotetuilla 29 ja 30 §:llä luodaan tilanne, jossa ko. toimivallan aloja koskeva lainsäädäntövalta siirtyy, kuten

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Työ- ja elinkeinoministeriö PL 32 00023 Valtioneuvosto	Aleksanterinkatu 4	29 516 001 35 829 516 001	916 062 160 +358 9 1606 2160	www.tem.fi

esitysluonnoksessakin todetaan, ehdollisesti eduskunnalta maakuntapäiville, kuitenkin niin, että jää avoimeksi, tuleeko siirtoja tapahtumaan ja jos tulee, milloin. Myös siirtojen taloudelliset ja muut vaikutukset jäävät avoimeksi. Työ- ja elinkeinoministeriö suhtautuu kriittisesti tällaisiin epävarmuuselementteihin ja yleensäkin siirtojen ennakoimattomuuteen.

Lisäksi esimerkiksi ehdotetun 29 §:n merkitystä ja vaikutuksia eduskunnan kannalta on esitysluonnoksessa käsitelty sangen vähän. Ehdotettu lainsäädäntövallan siirto olisi maakuntapäivien toimesta yksipuolista, eräänlaisen lainsäädäntövallan otto-oikeuden käyttämistä, eikä eduskunnan hyväksyntää siirrolle edellytetä. Ehdotetussa 29 §:ssä viitataan eduskuntaan vain 4 momentissa, jonka mukaan valtioneuvoston tulee antaa eduskunnan perustuslakivaliokunnalle selvitys siirrosta, jos siirto ei anna aihetta antaa ehdotusta asiaa koskevan valtakunnan lainsäädännön muuttamiseksi. Kuitenkin esitysluonnoksen perusteluissa todetaan tähän liittyen (s. 160), että perustuslaillisista syistä on tärkeää, että eduskunta on tietoinen siitä, milloin eduskunnan toimivallan siirto maakuntapäiville tulee käytännössä ajankohtaiseksi.

Edelleen perusteluissa todetaan, että mainitun säännöksen ”tarkoituksena on myös turvata eduskunnan oikeus riittävässä käsittelyajassa pystyä ottamaan kantaa hallituksen selvitykseen siirrosta ennen kuin maakuntapäivät hyväksyy siirtoa koskevan lain. Ehdotukseen sisältyy siten vastavuoroisuuselementti, vaikka eduskunnan nimenomaista hyväksyntää siirrolle ei edellytetä. Menettely on uusi, eikä sitä ole mainittu perustuslaissa. Se arvioidaan esityksen luvussa 10, jossa käsitellään suhde perustuslakiin.” Esityksen luvussa 9 (huom. ei luvussa 10, kuten em. kohdassa lukee) s. 246-247, jossa käsitellään kyseistä ehdotetun 29 § 4 momenttia, ei ole käsitelty eduskunnan roolia tätä enempää, vaan tältä osin itse asiassa niukemmin, mainitsematta ”kantaa ottamista”. Samassa yhteydessä tosin todetaan lyhyesti, että ehdotus aiheuttaa tarpeen muuttaa eduskunnan työjärjestystä.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että erityisesti ehdotetun 29 §:n sääntely vaikuttaisi muodostuvan, mm. asian säädöshierarkkiset näkökohdat huomioon ottaen, eduskunnan kannalta ennakoimattomaksi. Esityksestä syntyy käsitys, että ainoastaan momentissa mainituissa tietyissä tilanteissa eduskunnalle menisi tieto siirrosta valtioneuvoston toimittaman selvityksen muodossa, kun taas muissa tilanteissa tällaista ei tehtäisi. Jos tarkoitus on säätää siitä, että eduskunnalle menee siirrosta joka tapauksessa tieto, joko mainitun selvityksen muodossa tai tarvittavaa lakimuutosta koskevan hallituksen esityksen muodossa, tätä olisi syytä selkeyttää esityksessä.

Lisäksi esitysluonnoksesta ei täysin selviä, mikä merkitys ehdotetun 29 §:n 3 momentissa viitatuilla Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan tekemällä, siirron vaikutuksia koskevalla arvioinnilla on. Ehdotuksen mukaan valtuuskunta tekisi arvioinnin 29 §:n mukaisen lainsäädäntövallan siirron hallinnollisista ja taloudellisista vaikutuksista, jos valtioneuvosto ja Ahvenanmaan hallitus eivät pääse niistä pykälän 2 momentin mukaisesti sopimukseen. Esityksestä ei ilmene, onko tarkoitus, että valtuuskunnan arvio vaikutuksista sellaisenaan sitoo valtioneuvostoa ja Ahvenanmaan hallitusta, vai olisiko kyse sellaisesta valtuuskunnan ratkaisusta, jonka voi saattaa esim. korkeimman oikeuden ratkaistavaksi vastaavasti kuin toimivaltariitojen ratkaisemista koskevassa 55 §:ssä säädettäisiin. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että esitystä tulisi tältä osin tarkentaa. Ottaen huomioon ehdotetun 29 §:n mukaisen menettelyn yksipuolisen luonteen kaiken kaikkiaan, työ- ja elinkeinoministeriö suhtautuu varauksella ajatukseen siitä, että myös siirron hallinnolliset ja taloudelliset vaikutukset voitaisiin määritellä periaatteessa täysin valtioneuvoston näkemyksestä poikkeavasti.

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että ehdotettua 30 §:ää sovellettaessa tarkoitus on ilmeisesti (s. 83), että kyseiset lainsäädäntövallan siirtoa koskevat hallituksen esitykset esittelee valtioneuvoston yleisistunnossa oikeusministeriö. Tämä merkitsisi ilmeisesti sitä, että esim. työ- ja elinkeinoministeriö toimisi käytännössä lausunnonantajan roolissa esitettäessä sen hallinnonalalle kuuluvia toimivallan aloja koskevan lainsäädäntövallan siirtämistä eduskunnalta maakuntapäiville. Tähän on aihetta suhtautua valtioneuvoston sisäisen tehtävänjaon näkökulmasta varauksellisesti.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa myös, että ehdotettuihin 29 ja 30 §:iin sekä niissä noudatettaviin menettelyihin liittyen on syytä huomioida niiden edellyttämän valmistelutyön luonne ja määrä mm. asianomaisissa ministeriöissä. Tätä onkin esitysluonnoksessa osiossa 3.2.1 (Uuden lainsäädäntövallan siirtyminen maakuntapäiville) käsitelty.

Muun muassa edellä esitettyihin, lainsäädäntövallan siirtoihin liittyviä epäselvyyksiä ja siirtojen ennakoimattomuutta koskeviin huomioihin viitaten työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, ettei se lähtökohtaisesti kannata sellaisia lainsäädäntövallan siirtomahdollisuuksia, joita ei sisälly voimassa olevaan Ahvenanmaan itsehallintolakiin.

Huomioita työ ja elinkeinoministeriön toimialaan liittyvistä ehdotuksista

Kuluttajaneuvonnan järjestäminen

Esitysluonnoksessa ehdotetaan kuluttajaneuvonnan järjestämistä Ahvenanmaalla koskevan lainsäädäntövallan sisällyttämistä lain 29 §:n luetteloon toimialoista, jotka voidaan siirtää eduskunnalta maakuntapäiville maakuntapäivien päätöksellä. Työ- ja elinkeinoministeriö ei pidä mainitun kohdan sisällyttämistä 29 §:ään tarkoituksenmukaisena.

Kuluttajansuojaa koskeva lainsäädäntö ja toimivalta on jaettu oikeusministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalojen kesken. Muun muassa kuluttajansuojalaki (38/1979) ja laki kuluttajariitalautakunnasta (8/2007) kuuluvat oikeusministeriön hallinnonalaan. Laki Kilpailu- ja kuluttajavirastosta (661/2012) kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan. Kuluttajaneuvonta siirrettiin vuoden 2019 alusta Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtäväksi. Siirto toteutettiin Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain muutoksella (1080/2018) ja kumoamalla laki kuluttajaneuvonnasta. Kuluttajaneuvojat, noin 40 henkilöä, ovat nyt Kilpailu- ja kuluttajaviraston virkamiehiä. Kuluttajaneuvonta on edelleen valtakunnallinen palvelu, ja kuluttajaneuvonnan toimipisteet sijaitsevat alueilla.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että kuluttajansuojaa ja kuluttajaneuvontaa koskeva lainsäädäntövalta ei voi olla jakautunut valtakunnan ja Ahvenanmaan kesken. On välttämätöntä, että kuluttajansuojaa ja kuluttajaneuvontaa koskevat säännökset pysyvät linjassa toistensa kanssa.

Huomattava on, että jos kuluttajansuojalainsäädäntö siirtyisi Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan, Ahvenanmaa tarvitsisi myös oman valvontaorganisaation. Vuonna 2009 toteutetun kuluttajaneuvonnan siirtoa paikalliselta tasolta valtakunnalliselle tasolle perusteltiin sillä, että näin voidaan luoda kuluttajaneuvonnalle sellaiset puitteet, että tätä toimintaa voidaan menestyksellisesti harjoittaa ja että asiantuntevaa kuluttajaneuvontaa on tasapuolisesti saatavissa koko maassa. Ehdotettu muutos itsehallintolakiin merkitsi kuluttajaneuvonnan palaamista paikalliselle tasolle Ahvenanmaan osalta. Neuvonnan valtakunnallisuudesta saadut hyödyt mahdollisesti katoaisivat. Yksittäisten kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien toimintaa hankaloittaisi se, että valtakunnassa ja Ahvenanmaalla olisi eri kuluttajansuojasäädökset. Kuluttajat ja elinkeinonharjoittajat sekä kuluttajaneuvojat joutuisivat määrittelemään lainvalintasäännösten mukaisesti, mitä lakia sovellettaisiin.

Kuluttajaneuvonnan ruotsinkieliset palvelut on turvattu siten, että ruotsinkieliset yhteydenotot on ollut mahdollista keskittää, koska kuluttajaneuvonta perustuu pääosin valtakunnalliseen puhelinpalveluun ja kuluttajaneuvonnan tulee antaa neuvontaa kaikille siihen oikeutetuille asuinpaikasta riippumatta.

EU-maiden väliseen, rajat ylittävään kauppaan liittyvä kuluttajaneuvonta ja erimielisyyksien sovittelu on keskitetty Euroopan kuluttajakeskukseen, jonka Suomen toimintoista Kilpailu- ja kuluttajavirasto vastaa.

Kaivosasiat

Maakuntapäivien lainsäädäntövaltaa koskevan 27 § 1 momentin 27 kohdassa käytetään termejä ”oikeus etsiä, vallata ja hyödyntää mineraalilöytöjä”. Termit ovat vanhan kaivoslain (503/1965) mukaisia. Termit ”etsiä, tutkia ja hyödyntää” kuvaisivat paremmin todellista toimintaa ja olisivat yhdenmukainen uudessa kaivoslaissa (621/2011) käytetyn termistön kanssa. Kyseisen kohdan voisi siis muuttaa muotoon ”oikeus etsiä, tutkia ja hyödyntää mineraalilöytöjä”. Terminologian muuttuminen on huomioitu kohdan säännöskohtaisissa perusteluissa s. 121, mutta ei itse pykäläehdotuksessa.

Sekä ehdotetun 29 § 1 momentin 8 kohdassa että sitä koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 158) sana ”kaivostoiminta” on kirjoitettu virheellisesti muotoon ”kaivoistoiminta”.

Yhteisölainsäädäntö

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä siirrettävien toimialoja koskevan 30 §:n 1 momentin 7 kohtaan kuuluisivat ”yhtiöt ja muut yksityisoikeudelliset yhteisöt”. Kyseessä olisi uusi siirrettävissä oleva toimivallan ala. TEM suhtautuu varauksellisesti mahdollisuuteen siirtää uusia lainsäädäntösektoreita eduskunnan toimivallasta maakuntapäivien toimivaltaan tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Yhteisölainsäädäntö kuuluu oikeusministeriön toimialaan, mutta sillä on vaikutuksia myös työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan kuuluvaan kirjanpito-, tilintarkastus- ja kaupparekisterilainsäädäntöön. Työ- ja elinkeinoministeriön toimialalle kuuluvan lainsäädännön osalta perusteluissa ei ole esitetty tarkemmin, missä tilanteissa

lainsäädäntövallan siirtämistä olisi pidettävä tarpeellisena. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että asiaa olisi syytä arvioida kokonaisuutena vielä uudelleen.

Kaupparekisteri

Tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä siirrettävissä olevia toimivallan aloja koskevan 30 §:n 1 momentin 8 kohtaan ehdotetaan kuuluvan ”alus- ja kaupparekisterit”. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että kaupparekisteriä koskeva lainsäädäntövallan siirtomahdollisuus on voimassa olevassa itsehallintolaissa. Tätä mahdollisuutta ei ole kuitenkaan käytetty. On syytä huomioida, että Ahvenanmaalle sijoittuneet yritykset olisi mahdollisesta siirrosta huolimatta jatkossakin rekisteröitävä Patentti- ja rekisterihallituksen ylläpitämään kaupparekisteriin, vaikka maakunnassa ylläpidettäisiin rinnakkaista rekisteriä. EU-jäsenmaiden yritysrekisterit on liitetty yhteen ns. yhtiöoikeusdirektiivillä (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2017/1132 tietyistä yhtiöoikeuden osa-alueista), ja tämä edellyttää tietojenvaihtoa jäsenmaiden välillä sekä tietojen asettamista saataville Euroopan oikeusportaalissa, mikä niin ikään edellyttää, että tiedot ovat saatavilla kaupparekisteristä. Ottaen huomioon kaupparekisteriasioinnin siirtymisen entistä laajemmin sähköiseen asiointiin sekä tarpeen yrityksiä koskevan tiedon olla saatavilla keskitetystä rekisteristä, kaupparekisteriä koskevan lainsäädäntövallan siirtämisen tarpeellisuutta tai tarkoituksenmukaisuutta on pidettävä epätodennäköisenä ja tällaisiin lainsäädäntötoimenpiteisiin ryhtymisen kynnyistä korkeana.

Mittayksiköt, mittauslaitteet ja mittausmenetelmät

Esitysluonnoksen 30 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan mittayksiköt, mittauslaitteet ja mittausmenetelmät kuuluisivat niihin asioihin, jotka voidaan siirtää maakuntapäiville tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädetyllä lailla ja maakuntapäivien hyväksynnällä. Kyseessä olisi uusi siirtomahdollisuus. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan mittayksiköitä, mittauslaitteita ja mittausmenetelmiä ei ole tarkoituksenmukaista sisällyttää ehdotettuun 30 §:ään, vaan niiden on tarkoituksenmukaista jatkossakin kuulua eduskunnan lainsäädäntövaltaan, kuten 28 §:n 1 momentin 49 kohdassa todettaisiin.

Työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan, mikäli mittayksiköitä koskeva lainsäädäntövalta siirrettäisiin Ahvenanmaalle, maakunnan tulisi liittyä osaksi kansainvälistä mittayksikköjärjestelmää Suomen rinnalle. Lisäksi maakunnalla tulisi olla Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy:tä vastaava organisaatio huolehtimassa mittayksikköjärjestelmän ja mittanormaalien ylläpitoon liittyvistä tehtävistä maakunnassa. Mittauslaitteiden ja mittausmenetelmien osalta, jos lainsäädäntövalta siirrettäisiin Ahvenanmaan maakuntapäiville, Ahvenanmaan maakunnalla pitäisi olla edellytykset toimia mittauslaitteita koskevien direktiivien markkinavalvontaviranomaisena sekä hyväksyä maakuntaan tarkastuslaitoksia tekemään mittauslaitteiden käytönaikaisia varmuksia. Nämä seikat puoltavat mittayksiköitä, mittauslaitteita ja mittausmenetelmiä koskevan toimivallan säilyvän jatkossakin valtakunnalla.

Sopimaton menettely elinkeinotoiminnassa

Työ- ja elinkeinoministeriö ei kannata mainitun kohdan sisällyttämistä ehdotettuun 30 §:ään. Yritystoiminta on harvoin rajoitunutta vain esim. yhden maakunnan alueelle, jolloin maakunnallisen markkinan erityissäätely on harvoin perusteltua. Tavanomaisempaa on, että yritykset toimivat varsin laajasti Suomen markkinoilla, jolloin yhtenäinen valtakunnallinen markkinoiden sääntely on perusteltua.

Standardit ja standardisointi

Esitysluonnoksen 27 §:n 1 momentin 35 kohdan mukaan maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluisi ”standardit, kun on kysymys maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta”. Lisäksi esitysluonnoksen 28 §:n 1 momentin 51 kohdan mukaan standardointi 27 §:n 1 momentin 35 kohdassa säädetyin poikkeuksin kuuluisi eduskunnan lainsäädäntövaltaan. Esityksen perusteluissa on täsmennetty, että maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluisi siten toimivalta päättää siitä, mitä standardeja tietyn tuotteen, rakenteen tai toiminnan tulee täyttää.

Voimassa olevan itsehallintolain mukaan standardisointi kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Standardien sisällöstä ei säädetä lainsäädännössä, vaan standardeja laaditaan useimmiten standardointiorganisaatioiden toimesta alan toimijoiden osallistuessa standardien laadintaan. Voimassa oleva itsehallintolaki ei ota nimenomaisesti kantaa siihen, kuuluuko tuotetta, rakennetta tai toimintaa koskevaan lainsäädäntövaltaan myös toimivalta viitata lainsäädännössä tiettyyn standardiin, kun on kyse tuotteen, rakenteen tai toiminnan ominaisuuksista. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan voimassa olevaa itsehallintolakia voidaan perustellusti tulkita siten, että tuotetta, rakennetta tai toimintaa koskevaan lainsäädäntövaltaan sisältyy jo nykyisellään myös valta tarvittaessa määritellä kyseisen tuotteen, rakenteen tai toiminnan

vaatimukset lainsäädännössä viittaamalla tiettyyn standardiin. Mahdollisen tulkintaepävarmuuden poistamiseksi itsehallintolain lainsäädäntövallan jakautumista koskeviin pykäliin ehdotettu täsmennys standardisointia koskevan lainsäädäntövallan jakautumisesta on työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan kannatettava. Työ- ja elinkeinoministeriö korostaa, että horisontaalisten standardisointiasioiden osalta toimivallan on jatkossakin tarkoituksenmukaista kuulua valtakunnalle.

Esitysluonnoksen perusteluissa sivuilla 124 ja 154 todetaan seuraavaa: ”Korkein oikeus on vuonna 1996 antamassaan lausunnossa (OH 96/54) katsonut, että standardoinnin käsitteeseen sisältyy myös CE-merkintä eli merkintä, joka tehdään osoittamaan yhdenmukaisuutta unionin lainsäädännön kanssa. Myös CE-merkinnästä tulee standardeihin kuluva asia eduskunnan ja maakuntapäivien kesken jaettu toimivalta-ala.” Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että CE-merkintä ei sisälly asiallisesti standardisoinnin käsitteeseen. CE-merkintä on EU:n tuotelainsäädännössä tietyillä tuotesektoreilla edellytetty merkintä, jolla tuotteen valmistaja tai valtuutettu edustaja vakuuttaa, että tuote täyttää tuotetta koskevien EU:n direktiivien ja asetusten olennaiset vaatimukset. CE-merkintää ei myönnä mikään viranomainen tai muu kolmas taho, vaan vaatimus CE-merkinnän kiinnittämisestä tuotteeseen seuraa suoraan tuotetta koskevasta lainsäädännöstä ja on pakollista kyseisillä tuotesektoreilla. Niillä tuotesektoreilla, joilla CE-merkinnästä ei ole säädetty, CE-merkintää ei saa kiinnittää tuotteeseen.

Standardit ja myös EU-lainsäädännössä tunnistetut yhdenmukaistetut standardit taas ovat lähtökohtaisesti vapaaehtoisia asiakirjoja, joita tuotteen valmistaja voi halutessaan noudattaa. Mikäli tuote on valmistettu yhdenmukaistetun standardin mukaisesti, oletetaan tuotteen täyttävän EU-lainsäädännössä tuotteelle asetetut vaatimukset, mutta tuotteen vaatimustenmukaisuus on mahdollista osoittaa myös muulla tavalla. Standardit eivät määrittele sitä, milloin tuotteeseen on kiinnitettävä CE-merkintä tai millainen CE-merkinnän tulee olla.

CE-merkinnän käsite ei siten sisälly asiallisesti standardisoinnin käsitteeseen, vaan kyseessä ovat erilliset aihealueet. Tuotesektorikohtaisen lainsäädännön lisäksi yleisesti CE-merkinnästä säädetään EU-tasolla akkreditoinnin vaatimusten vahvistamisesta ja asetuksen (ETY) N:o 339/93 kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 765/2008. Standardisoinnista säädetään EU-tasolla eurooppalaisesta standardoinnista, neuvoston direktiivien 89/686/ETY ja 93/15/ETY sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 94/9/EY, 94/25/EY, 95/16/EY, 97/23/EY, 98/34/EY, 2004/22/EY, 2007/23/EY, 2009/23/EY ja 2009/105/EY muuttamisesta ja neuvoston päätöksen 87/95/ETY ja Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 1673/2006/EY kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 1025/2012.

Esitysluonnoksen perusteluissa sivulla 154 todetaan, että työ- ja elinkeinoministeriö vastaa Suomen Standardisoimisliitto SFS ry:n ohjaamisesta. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, ettei sillä ole ohjausroolia suhteessa SFS:ään, mutta se vastaa SFS:lle myönnettävästä valtionavustuksesta ja avustuksen ehdoista.

Jalometallituotteet ja jalometallia sisältävien esineiden kauppa

Ehdotuksen mukaan 30 §:n 1 momentin 15 kohtaan kuuluisivat ”jalometallien valmistus ja leimaus sekä jalometallia sisältävien esineiden kauppa”. Kyseessä olisi uusi siirrettävissä oleva toimivallan ala. Työ- ja elinkeinoministeriö ei pidä mainitun kohdan sisällyttämistä 30 §:ään tarkoituksenmukaisena. Jos lainsäädäntövallan siirto toteutettaisiin, Ahvenanmaan maakunnalla pitäisi olla edellytykset toimia jalometallituotteita koskevien säädösten markkinavalvontaviranomaisena. Maakunnalla pitäisi lisäksi olla edellytykset täyttää jalometallituotteiden tarkastuksesta ja leimauksesta tehdyn yleissopimuksen (SopS 17/1975) vaatimukset muun muassa tarkastuslaitoksesta. Suomi kuuluu em. sopimukseen ja on sen yksi sen perustajavaltioista. On sekä kuluttajien että alan toimijoiden kannalta tarkoituksenmukaista ja loogista, että kyseinen lainsäädäntö on valtakunnan lainsäädäntövallassa.

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää myös, että muotoilu ”jalometallien valmistus ja leimaus sekä jalometallia sisältävien esineiden kauppa” muutetaan joka kohdassa esitystä muotoon ”jalometallituotteiden valmistus ja leimaus sekä jalometallia sisältävien esineiden kauppa”. Sekä kansallisessa lainsäädännössä – laki jalometallituotteista (1029/2000) ja valtioneuvoston asetus jalometallituotteista (1148/2000) – että edellä mainitussa kansainvälisessä sopimuksessa on kyse jalometallien sijaan jalometallituotteista.

3. Muita huomioita

Ahvenanmaan hallitus (12 §)

Esityksessä ehdotetaan, että voimassa olevan itsehallintolain 16 §:n mukainen nimitys ”maakunnan hallitus” muutetaan muotoon ”Ahvenanmaan hallitus”. Ehdotettu muutos terminologiassa koskisi luonnollisesti paitsi hyvin montaa kohtaa ehdotetussa itsehallintolaissa myös oletettavasti laajalti kaikkia muitakin yhteyksiä, joissa maakunnan hallitukseen viitataan. Ehdotukselle ei ole esitetty perusteluja muutoin kuin viittaamalla esityksen osiossa Keskeiset ehdotukset siihen, että valtakunnan lainsäädännössä tarkoitetuilla maakunnilla on erilainen julkisoikeudellinen asema ja tausta kuin Ahvenanmaan maakunnalle kuuluvalla itsehallinnolla. Työ –ja elinkeinoministeriö toteaa, että ehdotettu muutos ei välttämättä ole kaikilta osin luonteeltaan selkeyttävä, ottaen mm. huomioon, että käsite ”maakunnan hallitus” lienee melko vakiintunut käytännön toiminnassa ja puhekielessä, selventävänä erotuksena esim. Suomen hallituksesta puhuttaessa.

Energia-asiat

Esityksen mukaan lainsäädäntövallan jako maakunnan ja valtakunnan välillä olisi energiapolitiikan osalta sama kuin nykyisin. Lakiehdotuksen 27 §:ssä ei maakunnan tehtävissä mainita erikseen energiapolitiikkaa, mutta vastaavasti kuin nykyisin ympäristöasiat ja elinkeinotoiminta. Lakiehdotuksen 28 §:n mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluu edelleen ”ydinvoima, kuitenkin niin, että ydinvoimalaitoksen rakentamiseen, hallintaan ja käyttöön sekä tähän liittyvän materiaalin käsittelyyn ja säilytykseen Ahvenanmaalla on saatava Ahvenanmaan hallituksen suostumus”. Työ- ja elinkeinoministeriöllä ei ole tähän huomautettavaa.

Lakiehdotuksen 42 §:n mukaan ”toimivalta hallintoasioissa seuraa lainsäädäntövallan jakoa ja se on siten jaettu Ahvenanmaan ja valtion viranomaisten välillä. Ahvenanmaan viranomaisilla on hallintovalta Ahvenanmaan maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvissa asioissa, jollei tässä laissa tai 43 §:n nojalla annettuina sopimusasetuksissa toisin säädetä.” Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että lainsäädäntövalta ja hallintovalta samoin kuin vastuu kustannuksista tulee johdonmukaisesti olla kytketty yhteen. Edelleen lakiehdotuksen 43 §:ssä säädetään sopimusasetuksista. Työ- ja elinkeinoministeriön energiaosaston toimialalla on voimassa tasavallan presidentin asetus kasvihuonekaasujen päästökauppaa koskevien hallintotehtävien hoidosta Ahvenanmaan maakunnassa (199/2013). Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että sopimusasetuksia ei tule käyttää keinona, jolla itsehallintolain periaatteista poiketen siirretään itsehallinnon alaan kuuluvien asioiden kustannuksia valtiolle.

Lakiehdotuksen 50 § (Neuvonpito, suostumus ja sopiminen) voi olla merkityksellinen energiahankkeiden kannalta. Pykälän perusteluissa on mainittu Ahvenanmaan alueveden läheisyydessä tehtävä biomassan kerääminen tai hyödyntäminen merenpohjasta sekä uusien energiantuottomuotojen käyttöönotto ja kaasuputkien rakentaminen. Suunnitellut toimet, joilla on erityinen merkitys valtakunnan viranomaisille, ovat perustelujen mukaan vastaavia toimia valtakunnan alueen tai vesialueen läheisyydessä. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että säännösehdotus on perusteltu.

Yleissitovat työehtosopimukset

Työ- ja elinkeinoministeriö kannattaa esitysluonnokseen sisältyvää, ruotsin kielellä annettavia määräyksiä ja tietoja koskevaa 95 §:n muotoilua. Esityksen ollessa valmistelussa esillä oli myös vaihtoehto, jossa 95 §:n pykälän 1 momentissa mainittiin myös yleissitovat työehtosopimukset. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää tärkeänä, että säännös säilytetään tältä osin lausunnolla olevan esitysluonnoksen mukaisessa muodossa.

Alue- ja rakennepolitiikka

EU:n alue- ja rakennepolitiikan osalta EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmä valtion ja maakunnan välillä on toiminut nykyisellään hyvin. Esityksen nykytilan kuvauksessa todetut pulmat on tunnistettu ja niiden hallitsemiseksi on myös työ- ja elinkeinoministeriö pyrkinyt tiiviiseen kahdenväliseen, epämuodolliseen yhteistyöhön Ahvenanmaan kanssa.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää kuitenkin hyvänä, että EU:n päätösten täytäntöönpanoa koskevia menettelyitä esitetään täsmennettäväksi esityksen 76-78 §:stä ilmenevällä tavalla niissä tilanteissa, joissa jäsenvaltio voi ryhtyä vain yhteen toimenpiteeseen. Lähtökohtana olisi nykyiseen tapaan hyvin toimiva yhteistyö ja yhteisymmärrykseen pääseminen. Ehdotettuun 77 §:n 3 momenttiin sisältyvä ns. ratkaisun oikeellisuuden arviointi on kuitenkin kannatettava uudistus, joka luo selkeyttä mahdollisia ristiriitatilanteita kohdattaessa. Työ- ja elinkeinoministeriö kannattaa ja pitää tärkeänä ehdotusta, että viimeinen ratkaiseva päätösvalta 77 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa on valtioneuvostolla. Suomen

jäsenyyssveloitteiden noudattamisen kannalta tärkeä ja merkityksellinen on myös säännökseen sisältyvä ehdotus päätöksen täytäntöönpanosta muutoksenhausta huolimatta.

Esitystä voisi kuitenkin ehkä vielä selkeyttää erilaisia vaihtoehtoisia tilanteita koskevilta osin. Säännösten perusteella ei esim. ole täysin selvää, voiko ehdotetun 76 §:n puitteissa toteutua tilanne, jossa käsillä olevassa asiassa on mahdollista tehdä kaksi eri hallintotoimenpidettä (jolloin ehdotettua 77 §:ää ei sovelleta) ja Ahvenanmaan viranomaisen ja valtion viranomaisen päätyvätkin toisistaan poikkeaviin ratkaisuihin. Ehdotusta olisi hyvä selkeyttää myös siltä osin, mikä tarkalleen olisi 4 momentissa säädetyn valtuuskunnan suosituksen merkitys tällaisessa tilanteessa.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa myös, että aluekehittämisen näkökulmasta on kannatettavaa, että lakiuudistuksen arvioidaan lisäävän paikallisdemokratiaa.

Kansainvälisiä velvoitteita koskevat ja EU-asiat

Esitysluonnoksen 10 ja 11 luvut sisältävät voimassa olevaa sääntelyä jossain määrin yksityiskohtaisempia säännöksiä kansainvälisiä velvoitteita ja EU-asioita koskevista menettelyistä ja mm. Ahvenanmaan hallituksen osallistumisesta niihin. Esityksessä on EU-asioiden osalta tältä osin viitattu mm. käytännön kokemuksiin sekä vuoden 2009 valtioneuvoston periaatepäätökseen Ahvenanmaan osallistumisesta EU-asioiden käsittelyyn. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että jo olemassa olevien menettelyjen kirjaaminen lakiin vaikuttaa sinänsä asianmukaiselta. On syytä huomioida, että joskus kansainvälisiä ja EU-asioita koskevat neuvottelut kestävät pitkään, ja joskus ne etenevät nopeasti, ja menettelyjä koskevien säännösten tulee mahdollistaa käytännössä tarvittavat toimet.

Kansliapäällikkö

Raimo Luoma

Lainsäädäntöneuvos

Laura Holkko