



Oikeusministeriö

Viite

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 6.7.2021, VN/846/2018

Asia

Luonnos hallituksen esitykseksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi

Oikeusministeriö on pyytänyt ulkoministeriön lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi. Ulkoministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellinen asema

Ulkoministeriö ehdottaa seuraavat tarkennukset koskien esitysluonnoksen jaksoa, joka käsittelee itsehallinnon kansainvälistä ulottuvuutta:

- esitysluonnoksen terminologiaa kansainvälisistä takeista tulisi yhdenmukaistaa (p.o. takeet, ei takuut);
- Ruotsin kanssa tehdyn kahdenvälisen yhteisymmärryksen (ns. Ålandsöverenskommelsen) suomenkielinen termi tulisi tarkistaa, jotta se erottuu vuoden 1921 monenvälisestä sopimuksesta Ahvenanmaan saarten demilitarisoinnista ja neutralisoinnista (SopS 1/1922, ns. Ålandskonventionen);
- Kansainvälisiä takeita koskeva ensimmäinen kappale ehdotetaan tarkistettavaksi seuraavasti: "Itsehallinnolle myönnetyt kansainväliset **takeet** muodostuvat ensisijaisesti Kansainliiton liittoneuvoston vuonna 1921 tekemästä päätöksestä, niin sanotusta Ahvenanmaan **yhteisymmärryksestä? sopimuksesta** ja myös niistä rauhansopimuksista, joissa Ahvenanmaan saarien demilitarisoitu ja neutralisoitu asema on vahvistettu.";
- Ulkoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ulkoministeriön ilmoituksessa SopS 102/1992 luetellaan ne Neuvostoliiton kanssa tehdyt sopimukset, joiden voimassaolon lakkaamisesta on sovittu Venäjän kanssa. Listalla ei ole vuoden 1940 demilitarisointisopimusta;
- Jaksossa oleva viittaus ulkoasiainvaliokunnan mietintöön on viimeistelemättä, ko. numero puuttuu;

- Luvussa selostetaan erillisessä kappaleessa Ahvenanmaan osallistumisesta kansainväliseen yhteistyöhön. Ulkoministeriö ehdottaa, että kappaleessa todettaisiin nimenomaisesti, että Ahvenanmaalla ei ole ulkopolitiittista toimivaltaa;

Lakiluonnoksen 3 §

Ulkoministeriö korostaa, että Ahvenanmaan demilitarisoinnista ja neutralisoinnista määrätään kansainvälisessä oikeudessa, eikä sitä määritä itsehallintolaki. Näin ollen ulkoministeriö ei näe välttämättä tarpeellisena, että asia sisällytetään itse itsehallintolakiin. Ulkoministeriö pitää tämän vuoksi riittävänä, että demilitarisoinnista ja neutralisoinnista sisällytetään selostus itse hallituksen esitykseen. Jos päädytään kuitenkin siihen, että demilitarisointi ja neutralisointi sisällytetään pykälään, ulkoministeriö pitää tärkeänä, että ehdotettu uusi pykälä ei ole oikeutta luova, vaan ainoastaan toteava, mikä vastaa pykälän perusteluja. Ulkoministeriö ehdottaa sen vuoksi, että lakiluonnoksen 3 § korjataan vastaamaan perusteluissa ilmaistua ajatusta seuraavasti: **”Ahvenanmaan demilitarisoinnista ja neutralisoinnista määrätään kansainvälisessä oikeudessa”**.

Ulkoministeriö pitää tärkeänä, että 3 §:n perusteluiden ensimmäisen kappaleen viimeinen lause korjataan seuraavasti: **”Ahvenanmaan demilitarisoinnilla ja neutralisoinnilla tilan** on katsottu olevan alueellinen, eurooppalainen ja tapaoikeudellinen asema.”

Lisäksi ulkoministeriö ehdottaa, että 3 §:n perusteluiden viimeisen kappaleen viimeinen lause korjataan seuraavasti: **”Vuoden 1940 demilitarisointisopimusta ei ole mainittu lakkautettujen sopimusten joukossa (SopS 102/1992).”**

Ahvenanmaa ja ulkoministeriö

Esitysluonnoksen *Ahvenanmaata koskevien asioiden valmistelu ja yhteensovittaminen valtioneuvostossa* käsittelevässä jaksossa on asianmukaisesti mainittu ulkoministeriön valtiosopimusoikeuteen liittyvät tehtävät. Lisäksi ulkoministeriön tehtäviin kuuluu Ahvenanmaan demilitarisointiin ja neutralisointiin liittyvät oikeudelliset kysymykset. Ulkoministeriö myös vastaa Suomen ja siten myös Ahvenanmaan edustamisesta EU-tuomioistuinasioissa ja komission käynnistämässä rikkomusmenettelyissä. Ulkoministeriö esittää, että nämä tehtävät mainittaisiin esitysluonnoksen ulkoministeriön asemaa käsittelevässä kappaleessa. Ulkoministeriön ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen välinen kontaktiryhmä on mainittu esityksen Ahvenanmaan esimerkkiä käsittelevässä jaksossa.

Ahvenanmaan alue

Ulkoministeriö esittää seuraavat tarkennusehdotukset Suomen talousvyöhykettä koskevaan kappaleeseen (sivuilla 13-14) sekä 50 §:ään ja sen perusteluihin (sivuilla 188-189):

- Ulkoministeriön vuoden 1993 työryhmää koskevaa mainintaa voisi edeltää kappalejako;
- Kyseisen uuden kappaleen toinen ja kolmas lause ehdotetaan muotoiltavaksi seuraavasti: **”Työ aloitettiin tarkastelemalla samassa yhteydessä kysymystä Suomen aluemeren laajentamisesta**. Selvityksen tuloksena Suomi laajensi **aluemertaan ja ulotti** aluevesirajansa pääsääntöisesti 12 meripeninkulmaan vuonna 1995. Se merkitsi samalla

Ahvenanmaan alueen **vastaavaa laajentumista** itsehallintolain **no-jalla.**”;

- Ulkoministeriö esittää harkittavaksi termin ”alueherruus” korvaamista termillä ”toimivalta”;
- ”...YK:n merioikeusyleissopimuksessa **määrätään...**”;
- Talousvyöhykkeen perustamistarvetta selvittävän työryhmän mietinnössä II (1998) todetaan, että ”työryhmä ei ole tehnyt ehdotusta siitä, miten toimivaltakäytöksen suhteen meneteltäisiin”. Hallituksen esityksessä voisi käyttää vastaavaa muotoilua luonnoksen nykyisen muotoilun sijaan (”työryhmä ei antanut ehdotusta siitä, miten toimivalta pitäisi jakaa maakunnan ja valtakunnan kesken”).
- Lakiluonnoksen 50 §:n 2 momentin viimeinen sana korvataan sanalla ”talousvyöhykkeelle”, ottaen huomioon, että Ahvenanmaalla ei ole toimivaltaa vyöhykkeellä;
- ”Vuoden 1991 itsehallintolain 2 §:n 2 momentin sanamuodossa otettiin huomioon se mahdollisuus, että Suomen toimivalta laajenisi sen aluevesirajan ulkopuolelle...”
- Ulkoministeriö ehdottaa, että 50 §:n 2 momentin yksityiskohtaisten perusteluiden kohtaan, jossa selostetaan sen koskevan ”yhtäältä sellaista tilannetta, jossa tehdään aloite neuvotteluista Ahvenanmaan toimivallan laajentamisesta talousvyöhykkeellä (talousvyöhykkeelle, ks. edellä) ilman, että Suomen toimivaltaa olisi laajennettu juuri ennen aloitteen tekemistä, kun talousvyöhykkeen käytöstä saadut kokemukset antavat aiheita palata asiaan”, lisättäisiin kontekstin selkeyttämiseksi viittaus esityksen sivulle 14;
- ”...ja jolla Suomi käyttää talousvyöhykettä koskevien säännösten **kansainvälisten määräysten** mukaisia oikeuksiaan.”;
- ”alueveden” pitäisi olla ”aluevedet” kuten tullilain 2 §:n 5 kohdassa;
- Tekstiä ehdotetaan korjattavaksi tullilain 2 §:n 5 kohdan sanamuodon mukaisesti: ”kaksi meripeninkulmaa aluemerren ulkorajaa ulommaksi”.

Ahvenanmaa ja kansainväliset velvoitteet

Teknisluontoisena seikkana ulkoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että 69 §:ää koskevia yksityiskohtaisia perusteluita tulee tarkistaa (kuten myös koko esitystä läpileikkaavasti) niin, että siinä puhutaan kansainvälisten velvoitteiden määräyksistä, ei säännöksistä. Näin ollen pykälän perusteluiden toinen lause tulisi muokata seuraavasti, ja itse pykäläluonnosta vastaavasti: ”Sellaisen kansainvälisen veloitteen **määräykset**, jossa Suomi on osapuolena tai johon Suomi on sitoutunut ja joka koskee maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvaa asiaa, tulevat voimaan Ahvenanmaalla vain, jos maakuntapäivät antaa hyväksyntänsä säädökselle, jonka nojalla **määräykset** saatetaan voimaan.”

Ulkoministeriö pitää hyvänä, että esitysluonnoksen 69 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että maakuntapäivien hyväksyntä annetaan mahdollisuuksien mukaan kansainvälisen veloitteen sitoutumisaikataulun puitteissa Suomen ulkopoliittisten etujen mukaisesti. Kansainvä-

listen velvoitteiden hyväksyntä on usein aikataulullisesti haasteellista, erityisesti jos kyseessä on ns. opt in/out menettelyssä hyväksyttävästä velvoitteesta tai delegoidusta velvoitteesta. Myös tämä huomioon ottaen ulkoministeriö pitää hyvänä, että itsehallintolain esitysluonnokseen sisältyy nykyistä itsehallintolakia vastaava säännös koskien maakuntapäivien mahdollisuutta valtuuttaa Ahvenanmaan hallitus hyväksymään kansainvälisen velvoitteen. Ulkoministeriön näkemyksen mukaan 69 §:n perustelujen esimerkkilistään siitä, milloin kyseinen valtuutus Ahvenanmaan hallitukselle voisi olla tarpeen, voisi lisätä myös yllä mainitut tilanteet.

Perusteluissa todetaan lisäksi, että 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. Ulkoministeriö pitää kyseistä kohtaa esityksessä merkittävänä sen tarkoittaessa, että alueellisen varauman antaminen olisi ainoastaan valtionjohdon toimivallassa 93§:n perusteella ja näin ollen ei vaatisi eduskunnan tai maakuntapäivien hyväksyntää. Ulkoministeriö pitää kyseistä lähtökohtaa perusteltuna. Ulkoministeriö esittää vielä kohdan kielellistä tarkistamista.

Lakiluonnoksen 70 §:ssä on säännökset Ahvenanmaan hallituksen valtuuttamisesta käymään kansainvälisiä neuvotteluita. Ulkoministeriön näkemyksen mukaan valtuutuksesta päättäisi vakiintuneen kaavan mukaan valtioneuvoston yleisistunto, jos asia koskee usean ministeriön toimialaa. Valtuutuksesta päättäisi muutoin toimivaltainen ministeriö. Vastaavasti Ahvenanmaan hallitus tiedottaa neuvotteluiden etenemisestä toimivaltaisille ministeriöille tai toimivaltaiselle ministeriölle. Valtuuttamisesta ei näin ollen päättäisi tasavallan presidentti perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaisen toimivaltansa perusteella, mitä ulkoministeriö pitää perusteltuna ottaen huomioon, että sopimuksentekovallan delegointi soveltuu perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan ainoastaan tarkasti rajatun aihealueen osalta, ja tässä tapauksessa 70 §:n määritelmän mukaan ainoastaan Ahvenanmaata koskien. Kyse ei ole ulkopoliittisesti merkittävästä toimivallasta ja ei siksi kuulu tasavallan presidentin toimivaltaan.

Esitysluonnoksen 70 §:ää koskeissa yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan perustuslakivaliokunnan valtuutettujen sopimusten tulkintakäytännöstä annettuihin lausuntoihin. Ulkoministeriö esittää, että kohdassa käytettäisiin näihin lausuntoihin viitattaessa niissä käytettyä terminologiaa, eli ”sopimuksentekovallan delegointi” ”valtuutettujen sopimusten” sijaan.

Lisäksi 70 §:ää koskeissa yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että neuvottelujen aikana valtion viranomaiset on pidettävä ajan tasalla neuvottelujen kulusta, jotta ne voivat arvioida, pysyvätkö neuvottelut valtuutuksen rajoissa. Ulkoministeriö ehdottaa, että terminologiaa yhdenmukaistettaisiin lakiehdotuksen sanamuotoon, eli niin, että valtioneuvostoa on pidettävä ajan tasalla neuvotteluiden kulusta.

Lakiluonnoksen 71 §:ssä on säännökset valtuutuksen perusteella neuvottelun velvoitteen hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta. Ulkoministeriö ilmoittaisi Ahvenanmaan hyväksymisestä diplomaattiteitse toiselle/toisille osapuolelle/osapuolille. Ulkoministeriön näkemyksen mukaan ulkoministeriö ilmoittaisi sanotun lisäksi myös Ahvenanmaan hyväksymisestä toimivaltaiselle ministeriölle. Ulkoministeriö esittää, että pykälän perusteluita täydennetään tämän mukaisesti. Ulkoministeriön näkemyksen mukaan sopimussarjassa julkaistaan kyseinen velvoite toimivaltaisen ministeriön ilmoituksella. Ulkoministeriö ehdottaa esitysluonnosta tarkennettavaksi myöskin

tältä osin. Lisäksi ulkoministeriö esittää harkittavaksi, että lakiluonnoksen 71 §:ää ja sen perusteluita tarkennetaan siten, että myös säädöskokoelmalain (188/2000) 9§:n mahdollistama julkaisematta jättäminen sopimussarjassa soveltuu siinä tarkemmin säännellyissä tilanteissa.

Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan 71 §:n osalta, että kyse on siitä, että Ahvenanmaan hallitus toimii Suomen hallituksen puolesta (Acting on behalf of the Government of Finland). Ulkoministeriö esittää, että toimiminen Suomen hallituksen puolesta tulisi näkyä myös itse sopimustekstissä.

Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan edelleen 71 §:n osalta, että 70 §:n mukaista menettelyä, joka koskee suostumuksen antamista maakuntapäivien lainsäädäntövallan piiriin kuuluvalla kansainväliselle velvoitteelle, ei siis voida soveltaa 71 §:ssä tarkoitettuun kansainväliseen velvoitteeseen. Jos virke halutaan sisällyttää perusteluihin, virkettä tulisi korjata siten, että siinä viitataan 69 §:n mukaiseen menettelyyn, joka koskee Ahvenanmaan suostumusta kansainvälisille velvoitteille.

Lisäksi kyseisissä 71 §:n perusteluissa todetaan, että kyse on perustuslain 94 §:stä poikkeamisesta. Ulkoministeriö ehdottaa, että kohdassa viitataan myös perustuslain 93 §:ään, koska ehdotettu 71 § on poikkeaa kansainvälisen velvoitteen hyväksymisen osalta sekä tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja eduskunnan toimivallasta. Lisäksi säännös poikkeaa perustuslain 95 §:stä, kuten esitysluonnoksessa on todettu.

Euroopan unionin asiat

Ulkoministeriö kiinnittää huomiota muutamaan esitystekniseen kohtaan:

- Euroopan unionin tuomioistuinta koskevaa terminologiaa tulisi yhdenmukaistaa läpi esityksen;
- s. 214, 81 §:ää koskevan tekstin toisen kappaleen ensimmäisellä rivillä oleva termi ”kirjallisia vastauksia” tulisi muuttaa muotoon ”kirjelmiä”;
- S. 215, 82 §:ää koskevan tekstin ensimmäinen kappale tulisi korjata seuraavasti: ”Pykälä koskee tilanteita, joissa Ahvenanmaan hallitus toivoo Suomen nostavan kanteen jossain kysymyksessä tai osallistuvan väliintulijana tuomioistuimessa vireillä olevaan asiaan tai esittävän huomautuksia asiassa, jossa kansallinen tuomioistuin on pyytänyt ennakkoratkaisua EU-tuomioistuimelta”

Ihmisoikeusvelvoitteista ja niiden täytäntöönpanosta

Luvussa 1.4 itsehallinnon kansainvälisestä ulottuvuudesta ja itsehallinnon kansainvälisistä **takeista** mainitaan hallituksen määräaikaisraportointi kansainvälisten ja alueellisten ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanosta. Ulkoministeriö saattaa oikeusministeriön tietoon, että ulkoministeriö on antanut Suomen osalta päivitetyn peruseraportin (HRI/CORE/FIN/2020) Yhdistyneiden kansakuntien (YK) ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanoa valvovalle sopimusvalvontaelimelle 17.3.2020. Peruseraportissa selostetaan Ahvenanmaan erityisasemaa ja sen liitteenä on myös Ahvenanmaan kartta. Peruseraporttia voidaan tarvittaessa päivittää. Peruseraportti on YK:n kaikkien sopimusvalvontaelinten käytössä. Se edistää ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanosta annettavien sopimuskohtaisten määräaikaisraporttien sisällön kohdentamista entistä tarkemmin vain kunkin yleissopimuksen soveltamisalaan liittyviin kysymyksiin.

Ihmisoikeussopimusten määräaikaisraportoinnissa on lisätty Ahvenanmaata koskevaa tietoa Ahvenanmaan maakunnan hallituksen antamien lausuntojen pohjalta. Viimeisimpänä esimerkkinä on 27.8.2021 annetut Suomen yhdistetyt 24.-26. määräaikaisraportit (CERD/C/FIN/24-26) kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 37/1970) täytäntöönpanosta, joissa selostetaan aiempaa laajemmin syrjinnän vastaisesta työstä Ahvenanmaalla.

Luvussa 8 näkökohdista ihmisoikeussopimuksiin todetaan, että Ahvenanmaan itsehallinto tai Ahvenanmaan olosuhteet eivät ole viime vuosikymmeninä nousseet esille ihmisoikeussopimusten valvontaelinten Suomelle antamissa suosituksissa. Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7 ja 8/1976) täytäntöönpanoa valvova ihmisoikeuskomitea nosti Ahvenanmaan esille viimeisimmissä 26.3.2021 hyväksymissään suosituksissa Suomelle todeten Ahvenanmaan toimintasuunnitelman vuosille 2019-2025 lesbojen, homojen, biseksuaalien, trans- ja intersukupuolisten henkilöiden yhdenvertaisten mahdollisuuksien saavuttamiseksi olevan myönteinen näkökohta yleissopimuksen täytäntöönpanossa (CCPR/C/FIN/CO/7).

Ulkoministeriö ehdottaa lisättäväksi esityksen lukuun 8 viittauksen Euroopan ihmisoikeussopimuksen kahdennentoista pöytäkirjan 1 artiklaan (SopS 8 ja 9/2005), joka sisältää soveltamisalaltaan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklaa laajemmän yleisen syrjintäkiellon. Sen mukaan laissa tunnustetuista oikeuksista nauttiminen taataan ilman minkäänlaista sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää. Ketään ei saa syrjiä viranomaistoiminnassa edellä tarkoitetuilla perusteilla.

Ruotsinkielinen versio hallituksen esityksestä

Lopuksi ulkoministeriö varaisi mahdollisuuden tarkastaa osaltaan esitysluonnoksen ruotsinkielisen version siinä muodossa, kun se on muokattuna lausuntokierroksen jälkeen.

Oikeuspäällikkö



Kaija Suvanto

Yksikön päällikkö



Maria Guseff

Liitteet

-

Erillinen sivu elektronisen version käsittelyyn:

Oikeuspalvelu

OIK-20 Maria Guseff

Asiasanat AHVENANMAA, LAINSÄÄDÄNTÖ

Hoitaa OIK-20

Hoitaa UE

Koordinoi

Tiedoksi

AVS-PAL; EUR-01; EUR-02; EUR-10; OIK-01; OIK-02; OIK-10; OIK-30; OIK-40; POL-01; POL-02; POL-10; POL-60; PYMI; UMI-00; VSI-00
EUE; TUK
OM

Laatija jakanut
