



VN/35482/2024
VN/35482/2024-UM-79

15.7.2026

Ulkoministeriön lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi

Oikeusministeriö on pyytänyt ulkoministeriön lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi.

Oikeusministeriö asetti tammikuussa 2025 ministeriöiden ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen edustajista koostuvan yhteisen virkamies- ja asiantuntijatyöryhmän valmistelemaan ehdotuksen uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi. Lisäksi työryhmän työn tueksi ja seuraamiseksi asetettiin korkean tason seurantaryhmä. Työryhmä on nyt saanut työnsä päätökseen. Työryhmän ehdotus hallituksen esitykseksi on laadittu aiemmin tehdyn selvitystyön sekä aiempien lausuntokierrosten tulosten pohjalta. Esitys on työryhmän ehdotus, joka saattaa edellyttää jatkokäsittelyä. Esityksen jatkovalmistelu tapahtuu valtakunnan ja Ahvenanmaan välisenä yhteistyönä ja vuoropuheluna niin virkamies- kuin poliittisella tasolla mietinnön julkaisemisen jälkeen ja lausuntopalaute huomioiden. Esitys ei muuta itsehallinnon nykyistä asemaa valtiojärjestyksessä, mutta sen tarkoituksena on selkeyttää itsehallintolain nykyistä suhdetta perustuslakiin.

Ulkoministeriön edustaja on toiminut asiantuntijana työryhmässä. Ulkoministeriö keskittyy lausunnossaan ulkoministeriön toimialaan kuuluvaan ehdotettuun 10 lukuun ja toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Valtiosopimusprosessiin liittyvät yleiset huomiot

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan Ahvenanmaan itsehallinnon uudistamista jatketaan. Hallitusohjelman mukaan Ahvenanmaan itsehallintoa kehitetään ja vaalitaan hyvässä yhteistyössä ja vuoropuhelussa Ahvenanmaan maakunnan kanssa. Tämän johdosta myös kansainvälisiä velvoitteita koskevaa lukua (uusi 10 luku) on pyritty tarkistamaan ja kehittämään, säilyttäen kuitenkin mahdollisimman pitkälle olemassa olevat rakenteet ja menettelyt.

Tiedottamisvelvoite vireillä olevista neuvotteluista säilyy ennallaan (uusi 63 §). Vastaavasti Ahvenanmaan oikeus tehdä aloitteita valtioneuvostolle koskien kansainvälisiä velvoitteita säilyy ennallaan (uusi 64 §). Sen sijaan Ahvenanmaan oikeutta osallistua

kansainvälisiä velvoitteita koskeviin neuvotteluihin on pyritty vahvistamaan (uusi 65 §). Ahvenanmaalla on ollut voimassa olevan itsehallintolain mukaan oikeus osallistua neuvotteluihin ainoastaan, jos tähän on erityisiä syitä. Tämä on koskenut sekä niitä asioita, jotka 1) kuuluvat Ahvenanmaan toimivaltaan, että 2) niitä kysymyksiä, jotka eivät kuulu Ahvenanmaan toimivaltaan, mutta ovat Ahvenanmaalle erityisen tärkeitä. Uudessa ehdotuksessa 1) kategorian kysymysten osalta on vahvistettu Ahvenanmaan osallistumisoikeutta siten, että Ahvenanmaan hallitukselle on pyynnöstä varattava tilaisuus osallistua neuvotteluihin ilman erityistä perusteluvelvollisuutta, jos osallistuminen on mahdollista asiaa käsittelevässä neuvotteluelimessä. Perusteluissa todetaan, että Ahvenanmaan hallituksen edustajat osallistuvat neuvotteluihin osana Suomen neuvotteluvaltuuskuntaa. Neuvotteluvaltuuskunta edustaa koko Suomea. Neuvotteluvaltuuskunnan kanta on sovitettava yhteen. Ulkoministeriö toteaa näkevänsä yhteensovittamisen niin, että riippumatta siitä, onko Ahvenanmaan hallitus osana neuvotteluvaltuuskuntaa vai ei, on Ahvenanmaan kanta selvitettävä⁶³ §:ssä tarkoitetun tiedottamisvelvoitteen kautta, jotta se pystytään ottamaan huomioon neuvotteluissa ja tarvittaessa huolehdittava alueellisen varauman jättämisestä, jos Ahvenanmaa ei voisi sopimusta osaltaan hyväksyä.

Kansainvälisen velvoitteen voimaantuloa koskeva säännös pysyy ennallaan (uusi 66 §). Pykälän perusteluissa on laajasti selostettu myös alueellisen varauman mahdollisuutta, ”jos kansainvälisen velvoitteen määräykset mahdollistavat sen, ja kansainvälinen oikeus sen muutoin sallii ja jos maakuntapäivien käsittelyaikataulu näin vaatii”. Perusteluissa todetaan, että ”alueellisen varauman antamisesta päättäminen on ainoastaan valtionjohdon toimivallassa perustuslain 93 §:n nojalla, eikä se näin ollen vaatisi eduskunnan tai maakuntapäivien hyväksyntää.” Ulkoministeriö pitää alueellista varaumaa koskevan tekstin sisällyttämistä kannatettavana ja korostaa alueellisten varaumien antomahdollisuutta, vaikka näin ei nykykäytännössä laajasti ole toimittu. Ulkoministeriö ehdottaa kuitenkin, että yllä siteeratut lauseet jaettaisiin kahteen osaan, joista ensimmäinen käsittelee varaumaa kansainvälisen oikeuden kannalta ja toinen kansallisia tilanteita esimerkiksi seuraavasti: ”Jos kansainvälisen velvoitteen määräykset mahdollistavat sen, ja kansainvälinen oikeus sen muutoin sallii, on Suomen valtionjohdon mahdollista perustuslain 93 §:n mukaisesti päättää alueellisesta varaumasta Ahvenanmaan osalta. Varauman antaminen voi ajankohtaistua, jos maakuntapäivien käsittelyaikataulu näin vaatii, tai jos maakuntapäivät ovat käsitelleet asian, mutta eivät antaneet suostumustaan.” Toiseksi ulkoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että perustelutekstissä on todettu, että Suomen valtionjohto päättäisi alueellisesta varaumasta. Ulkoministeriö katsoo, että perustelutekstiä tulisi myös täydentää siltä osin, että päätöksen tekisi lähtökohtaisesti tasavallan presidentti perustuslain 93 §:n nojalla asian ollessa ulkosuhteisiin liittyvä kysymys. Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta ei voida kuitenkaan täysin kaikissa tilanteissa poissulkea. Lisäksi ulkoministeriö esittää harkittavaksi, että nykyisen lain momenttijako säilyisi. Esitysluonnoksen pykäläosuuksessa on kaksi momenttia, mutta perusteluosuus noudattaa nykyistä momenttijakoa.

Sopimuksentekovallan delegointi

Ahvenanmaalla tulee ehdotuksen mukaan olla myös mahdollisuus erityisen valtuutuksen saatuaan neuvotella sopimus sekä hyväksyä ja saattaa se voimaan. Ulkoministeriö korostaa, että ehdotus koskee ainoastaan tilannetta, jossa sopimus kuuluu Ahvenanmaan maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan ja koskee yksinomaan Ahvenanmaata ja toista osapuolta, mikä tarkoittaa, että menettely on mahdollista vain kahdenvälisissä

sopimuksissa. Ulkoministeriö painottaa, että valtuutuksessa on kyse tapauskohtaisesta harkinnasta.

Asian suhdetta perustuslakiin on selostettu sääätämisyjärjestysosiossa. Ulkoministeriö yhtyy esitettyyn arvioon, mutta toteaa lisäyksenä seuraavaa: Ulkopoliittikan johtaminen kuuluu perustuslain 93 § 1 momentin mukaan tasavallan presidentille yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Itsehallintolain mukaan valtakunnan toimivaltaan kuuluu suhde ulkovaltoihin ja tätä ei ole uudella itsehallintolailla tarkoitus muuttaa. Näin ollen ulkoministeriö katsoo, että sopimuksentekovallan delegoiminen kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan, jolloin itse delegoimisesta olisi mahdollista säätää valtakunnan lailla eikä itsehallintolailla. Ulkoministeriö pitää kuitenkin perusteltuna, että kokonaisuudesta säädetään itsehallintolaissa ottaen huomioon, että ehdotetut uudet 67-68 §:t sisältävät menettelyä koskevia säännöksiä, mukaan lukien maakuntapäivien säädöksillä voimaansaattamista.

Ahvenanmaan vastuu kansainvälisistä velvoitteista

Uusi itsehallintolaki sisältäisi uudet määräykset Ahvenanmaan vastuusta kansainvälisistä velvoitteista (uusi 69 §), sekä Ahvenanmaan oikeudesta vastineeseen (uusi 70 §). Vastuumääriä voidaan myös sovitella (uusi 71 §). Ulkoministeriö pitää ehdotuksia perusteltuina.

Ulkoministeriö kiinnittää huomiota ehdotetun 69 §:n muotoiluun, jonka mukaan Ahvenanmaan hallitus vastaa siitä, että 66–68 §:ssä tarkoitetut kansainväliset velvoitteet pannaan täytäntöön Ahvenanmaalla sekä vastaa taloudellisesti sellaisen velvoitteen riittämättömästä täytäntöönpanosta. Pykälässä viitataan näin ollen vain Ahvenanmaan neuvottelemiin sopimuksiin, mikä voi harhaanjohtavasti luoda kuvan siitä, että Ahvenanmaa ei vastaa uuden 69 §:n menettelyn mukaisesti hyväksymiensä sopimusten täytäntöönpanosta Ahvenanmaalla. Ulkoministeriö ehdottaa pykälää tarkennettavaksi tältä osin.

Ulkoministeriö huomauttaa, että ehdotetun 70 §:n viimeisen virkkeen pykäläviittaus on väärä, eli siinä tulisi viitata 69 §:n sijaan 66 §:ään seuraavasti: ” Ahvenanmaalla on vastaava oikeus puolustaa etujaan 66 §:n mukaisesti hyväksymiensä kansainvälisten velvoitteiden osalta, kun neuvottelut tai riita koskevat täytäntöönpanoa Ahvenanmaalla.” Pykälä sisältää myös viittauksen uuteen 80 §:ään, joka koskee Ahvenanmaan asemaa Euroopan komission käynnistämässä rikkomusmenettelyissä ja jäsenyyksvelvoitteiden rikkomista koskevissa kanneasioissa. Vastaavia periaatteita sovelletaan myös uuden 70 §:n tarkoittamissa tilanteissa.

Ahvenanmaan alue ja toimivalta talousvyöhykkeellä

Itsehallintolakityöryhmän mietintöön sisältyy kappale koskien Ahvenanmaan toimivaltaa talousvyöhykkeellä. Ulkoministeriö osallistui tiiviisti mietinnössä kuvattuun asian käsittelyyn ja yhtyy siihen, että toimivallan jakaminen talousvyöhykkeellä edellyttäisi yksityiskohtaisempaa tarkastelua ja toimialakohtaista säädösvalmistelua kuin mihin työryhmän puitteissa oli mahdollisuus.

Esitysluonnokseen on sisällytetty myös Ahvenanmaan aluetta koskeva jakso 2.4. Jaksossa selostetaan Suomen talousvyöhykkeestä annetun lain valmistelua vastaavasti kuin mietinnössä. Lisäksi jaksossa selostetaan Ahvenanmaan demilitarisointirajoja koskevan työryhmän työtä sekä virka-avun antamista demilitarisoidulla vyöhykkeellä. Ulkoministeriö toteaa, että kappaleet ovat nykytilaa selostavia. Ahvenanmaan

kansainvälisoikeudellista asemaa on yleisesti selostettu jaksossa 2.3, missä myös on tuotu esiin Ahvenanmaan esimerkkiä ja ulkoministeriön ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen välisen kontaktiryhmän työtä.

Esitys sisältää ehdotuksen uudeksi 3 §:ksi, jolla ei ole vastinetta entisissä itsehallintola-eissa. Säännös sisältää toteamuksen Ahvenanmaan asemasta kansainvälisen oikeuden mukaisesti demilitarisoituna ja neutralisoituna alueena. Ulkoministeriö korostaa, kuten pykälän perusteluissa todetaan, että pykälän tarkoituksena ei ole muuttaa vallitsevaa tilannetta, vaan se on ainoastaan toteava. Itse demilitarisointi ja neutralisointi ovat seurausta kansainvälisistä sopimuksista, joihin Suomi on sitoutunut. Ahvenanmaan demilitarisoinnilla ja neutralisoinnilla on katsottu olevan vakiintunut alueellinen, eurooppalainen tapaoikeudellinen asema.

Ahvenanmaan aluetta koskeva säännös ehdotetaan sisällytettäväksi 4 §:ään ja vastaa voimassa olevaa 2 §:ää. Pykälän 1 momentissa kuvataan Ahvenanmaan alue. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta laajentaa Ahvenanmaan toimivaltaa aluevesirajan ulkopuolelle. Koska Ahvenanmaalla ei tällä hetkellä ole toimivaltaa aluevesirajan ulkopuolella, ulkoministeriö ehdottaa, että 2 momentista poistettaisiin selvyys vuoksi "lisäksi" ja että 2 momentti siten kuuluisi seuraavasti: "Ahvenanmaan toimivaltaa voidaan laajentaa aluevesirajan ulkopuolelle niin kuin valtakunnan ja Ahvenanmaan kesken sovitaan." Ulkoministeriön käsityksen mukaan 4 §:n yksityiskohtaisten perustelujen viimeisessä kappaleessa viitataan lähinnä YK:n merioikeusyleissopimuksen 33 artiklassa tarkoitettuun lisävyöhykkeeseen.

Lainsäädäntövallan valvonta

Uuden 31 §:n 3 momentin mukaan valvottaessa maakuntapäivälain suhdetta perustuslakiin on otettava huomioon, että maakuntapäivien tehtävänä on lainsäädäntövaltansa puitteissa antaa tarpeellisia määräyksiä perustuslain noudattamiseksi sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen varmistamiseksi. Lainsäädäntövalvonnassa on lisäksi otettava huomioon, että Euroopan unionin perussopimuksista johtuvien velvoitteiden täyttäminen kuuluu maakuntapäiville siltä osin kuin se kuuluu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan.

Perusteluissa todetaan, että ehdotettu uusi 31 § koskee EU:n eri säädösten täytäntöönpanoa koskevia maakuntapäivälakeja, mutta kyse voi olla myös EU:n perustamissopimuksista johtuvista yleisemmistä vaatimuksista. Ulkoministeriö alleviivaa ja pitää tärkeänä, kuten uuden 31 §:n perusteluissa todetaan, että ehdotettu säännös ei koske muita kansainvälisiä sopimuksia. Tältä osin ei ehdoteta muutettavaksi vakiintunutta käytäntöä, jonka mukaan veto-oikeutta voidaan käyttää, jos maakuntapäivälaki on ristiriidassa valtiosopimuksen kanssa. Syynä on tällöin se, että maakuntapäivien katsotaan ylittäneen lainsäädäntövaltansa, koska suhde ulkovaltoihin on valtakunnan toimivaltaa. Ulkoministeriö korostaa selkeyden vuoksi, että tämä koskee myös ihmisoikeussopimuksia.

Ehdotuksen 33 §:n mukaan tasavallan presidentin veto-oikeuden perusteet säilyvät lakiehdotuksessa ennallaan, ja ne liittyvät toimivallan ylittämiseen sekä valtion ulkoiseen ja sisäiseen turvallisuuteen. Ulkoministeriö pitää tätä ehdotusta kannatettavana.

Oikeuspäällikkö

Kaija Suvanto

Yksikönpäällikkö

Maria Guseff

VN/35482/2024-UM-79

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: