



Oikeusministeriö

Viite:

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 16.12.2024, VN/3796/2023/

Asia:

Ahvenanmaa-työryhmän 2023 mietintö: Selvitys eräistä Ahvenanmaan itsehallinnon kehittämiseen liittyvistä kysymyksenasetteluista

Viite:

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 16.12.2024, VN/3796/2023/

Asia:

Ahvenanmaa-työryhmän 2023 mietintö: Selvitys eräistä Ahvenanmaan itsehallinnon kehittämiseen liittyvistä kysymyksenasetteluista

Mietinnössä käsitellään viittä eri asiakokonaisuutta: 1) perustuslain ja itsehallintolain välinen suhde, 2) valtakunnan viranomaisten tehtävien hoitaminen Ahvenanmaan viranomaisissa, 3) Ahvenanmaan maaherraa koskevat säännökset, 4) itsehallintolain kielisäännösten kehittäminen ja 5) toimivallan jako Ahvenanmaalla poikkeusoloihin varautumista ja poikkeusoloja varten

Mietinnön mukaan työryhmän jäsenillä on erilaisia näkemyksiä esitettyjen ratkaisuvaihtoehtojen tarkoituksenmukaisuudesta ja realistisuudesta. Siitä huolimatta ryhmä on halunnut esitellä keskustelussa olleet vaihtoehdot. Koska valmistelu on tässä määrin keskeneräistä, pitäydyn valmistelun tässä vaiheessa eräiden keskeisten ehdotusten yleispiirteisessä kommentoinnissa.

1) Perustuslain ja itsehallintolain välinen suhde

- a) **Mietinnön kolmessa vaihtoehdossa (s. 21-29)** nykyisen itsehallintolain 27 §:n 1 kohdan säännöksen korvaavaksi säännökseksi pyritään kussakin – eri laajuisesti – kaventamaan perustuslain säännösten, erityisesti perusoikeussäännösten, soveltamista maakunnan lainsäädäntövallan aloilla nykyiseen verrattuna.

Mietinnössä todetaan, että jatkovalmistelu edellyttää muun muassa yksityiskohtaisempia vaikutusarvioita. Jaan tämän käsityksen.

Tässä yhteydessä pidän edelleen ajankohtaisena nostaa esille aiemmassa lausunnossani esillä ollutta seikkaa: perusoikeudet ovat tarkoitettut yksilön suojaksi julkista valtaa, myös lainsäätäjää, vastaan. Jos jatkossa esitetään perusoikeussäännösten soveltumisen kaventamista Ahvenanmaalla, tulee esityksessä olla kattava arvio siitä, mitä vaikutuksia tällaisella kaventamisella olisi Ahvenanmaalla yksityisiin nähden.

Mietinnössä on esitetty yhtäältä, että itsehallinnon ”itsehallinnon alkuperäinen ja tärkein tavoite” on ”se, että Ahvenanmaan väestölle taataan ruotsin kielen, kulttuurin ja paikallisten perinteiden säilyminen maakunnassa” (s. 82). Toisaalta on katsottu, että ”perustuslain perusoikeussäännöksen soveltaminen tai tulkinta ei kaikissa tapauksissa ole tai sen ei täydy olla Ahvenanmaalla sama kuin valtakunnassa. Itsehallinnon ydin on nimenomaan se, että sovellettavassa laissa Ahvenanmaan ratkaisu ja myös Ahvenanmaan tulkinta perusoikeudesta voi olla erilainen kuin sen soveltaminen ja ratkaisu valtakunnassa” (s. 34). En edelleenkään ole vakuuttunut siitä, että perusoikeuksien soveltamisen (laajamittainen) kaventaminen olisi ainakaan itsehallinnon alkuperäisten tavoitteiden kannalta tarpeellista tai että itsehallinnon ydin olisi siinä, että perusoikeudet tarjoaisivat Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan kuuluvissa asioissa eri tasoista (alempaa?) suojaa kuin mantereella.

Mietinnössä on viitattu vaikeuteen ennakoida tilanteita, joissa perustuslain perusoikeuksien ja maakuntapäivien lainsäädäntövallan välillä voi syntyä ristiriita (s.9). Tulevaisuuden ennakoiminen on vaikeaa, mutta olisi esimerkiksi mahdollista kartoittaa korkeimman oikeuden maakuntalakien valvonnassa syntyneen lausuntokäytännön valossa niitä tilanteita, joissa maakuntalaki on ”törmännyt” perusoikeuksiin, sellaisina kuin perustuslakivaliokunta on niitä tulkinnut. Tällöin olisi mahdollista myös arvioida sitä, olisiko maakuntalaki (tai sen säännös) voinut ehdotetun säännöksen valossa tulla voimaan ja mitä tämä tarkoittaisi varsinkin yksityisten kannalta. Tällainen tieto on eduskunnan päätöksenteon näkökulmasta olennaista.

Korostan edelleen niitä aiemmassa lausunnossani (10.9.2021, dnro OKV/1965/21/2021) hallituksen esitysluonnoksesta Ahvenanmaan uudeksi itsehallintolaksi esittämiäni

näkökohtia, joissa olen arvostellut tuohon esitysluonnokseen sisältynyttä nyt esillä olevia muistuttavaa säännösehdotusta. Totesin tuolloin kokoavasti, että: ”Esityksen perusteluista syntyy sellainen vaikutelma, että Ahvenanmaan lainsäätäjä ei ole perustuslakivaliokunnan kanssa samaa mieltä eräiden perusoikeussäännösten tulkinnasta ja korkeimman oikeuden käytännöstä lainsäädäntövalvonnassa, jossa on nojaututtu perustuslakivaliokunnan tulkintoihin. Perustuslainsäätäjällä on toki toimivalta harkita asioita toisin. Tilanteet ja tarpeet, jossa Ahvenanmaalla poiketaan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaisesta tulkintalinjasta, olisi pyrittävä rajaamaan siihen, mikä todella on tarpeen, eikä avata mahdollisuutta mille tahansa poikkeamiselle perustuslain perusoikeussäännöksistä. Kiinnitän huomiota siihen, että perustuslakivaliokunnan asema perustuslain tulkinnassa perustuu hyvin pitkään valtiosääntökäytäntöön sekä nimenomaiseen säännökseen perustuslain 74 §:ssä. Ahvenanmaalla ei ole vastaavaa toimielintä, jolle olisi säädetty vastaava tehtävä perustuslain tasoisessa normistossa.

On erittäin vaikea arvioida, mitä ehdotetusta säännöksestä seuraisi oikeusjärjestyksen systematiikan ja perusoikeusjärjestelmän kannalta. Selvää on, että se tarjoaisi (ainakin jossakin vaiheessa) mahdollisuuden eriyttää maakunnan perusoikeudet valtakunnan perusoikeuksista.

Suhtaudun näin ollen perus- ja ihmisoikeuksien valvojan näkökulmasta erittäin kriittisesti tähän säännösehdotukseen.”

Perus- ja ihmisoikeuksien valvojana lähdän siitä, että Ahvenanmaan asukkailla täytyy olla kokonaisuutena samantasoinen perus- ja ihmisoikeuksien suoja ja siten suoja myös maakunnan lainsäätäjän ja maakunnan hallituksen ja muun hallinnon tekemiä mahdollisia perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksia vastaan kuin muuallakin Suomessa. Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien laaja velvoittavuus suhteessa lainsäätäjään on syntynyt alkuperäisen itsehallinnon säätämisen jälkeen ja osin siksi on syntynyt perustuslain ja itsehallintolain uudenlaisia yhteensovittamisen tarpeita. Ratkaisuiden on tarpeen olla selkeitä ja poikkeusten perusoikeuksista (ja ihmisoikeuksista) on tarpeen olla hyvin rajattuja.

b) Perustuslain ja itsehallintolain säännösten yhteensovittaminen ns. itsehallintolain rinnakkaissäännöksinä

Olen käsitellyt tätä kysymystä edellä mainitussa lausunnossani ja uudistan soveltuvin osin siitä ilmenevät näkökohdat niitä tässä erikseen toistamatta.

c) Ehdotus itsehallintolain ensisijaisuutta koskevaksi säännökseksi

Mietinnössä on hahmoteltu säännöstä, jonka mukaan ”jos perustuslain, eduskuntalain tai maakuntapäivälain säännöksen soveltaminen olisi vastoin tätä lakia tai maanhankintalakia, tuomioistuimen on asetettava itsehallintolain tai maanhankintalain säännös etusijalle. Tuomioistuimen on ensin selvitettävä, kuuluuko kyseinen eduskuntalain säännös itsehallintolain mukaan eduskunnan vai maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan”.

Esitettyjen perustelujen valossa säännösehdotuksen tarkoitus jää avoimeksi. Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa säädetään. Perustuslain 75 §:n 1 momentin mukaan itsehallintolain ja maanhankintalain säätämisjärjestyksestä on voimassa, mitä siitä mainituissa laeissa erikseen säädetään. Näin ollen itsehallintolain vastainen eduskunnan säätämä laki, vaikkapa säännös siitä, että Ahvenanmaan väestöllä olisikin IHL 12 §:n vastaisesti asevelvollisuus, olisi ymmärtääkseni jo ilmeisellä tavalla perustuslain 75 §:n 1 momentin 120 §:n vastainen ja tuomioistuimen tulisi jättää sellainen säännös soveltamatta perustuslain 106 §:n nojalla.

Sikäli kuin tällä itsehallintolain ja maanhankintalain etusijaa suhteessa mm. perustuslakiin koskevalla säännösehdotuksella on yhteys mietinnössä kuvattuihin säännösehdotuksiin, joissa tavoitellaan perustuslain säännösten soveltamisen rajoittamista maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvilla aloilla, ja tällainen rajoittava säännös tulisi säädetyksi, totean, että nyt esillä olevan etusijasäännöksen seuraukset vaikuttavat ennakoimattomilta enkä sen vuoksi puolla tällaista säännöstä.

Epäselväksi jää, mitä on tarkoitettu tätä koskevassa jaksossa, kun siinä on todettu (s. 46), että perustuslain 75 §:n 2 momentin voitaisiin ”mahdollisesti katsoa muodostavan jossain määrin perustuslain sisäisen lähtökohdan itsehallintolain vastaaville säännöksille, jotta ahvenanmaalaisille henkilöille (ja yrityksille) turvattaisiin sama nykyaikaisiin käsityksiin perustuva lainsäädäntövallan käyttö, joka olisi voimassa koko Suomessa tai yksinomaan valtakunnassa sovellettavan valtakunnan lainsäädännön osalta”.

2) Maaherraa koskevat säännökset

Olen arvioinut nykytilannetta seuraavasti maaherran nimittämisen yhteydessä: Aluehallintovirastoista annetun lain 16 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnassa on siinä laissa tarkoitettuna valtionhallinnon viranomaisena Ahvenanmaan valtionvirasto, jota johtaa maaherra. Virasto hoitaa sellaisia lain 4 §:ssä tarkoitettuja tehtäviä, jotka Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan kuuluvat valtakunnan toimivaltaan. Viraston tehtävistä on muutoin

voimassa, mitä niistä erikseen säädetään. Ahvenanmaan valtionviraston johtajana toimivasta maaherrasta säädetään Ahvenanmaan itsehallintolaissa.

Aluehallintovirastoista annetussa laissa tarkoitettujen virastojen ml. Ahvenanmaan valtionvirasto sovelletaan valtion virkamieslakia. Virkamieslaissa säädetään muun muassa välittömästi ministeriöiden alaisten virastojen päälliköiden yleisistä ja erityisistä kelpoisuusvaatimuksista.

Ahvenanmaan itsehallintolain 52 §:n mukaan maaherraksi nimitetään henkilö, jolla on tarpeelliset edellytykset hoitaa hyvin maakunnan hallintoa sekä valvoa valtion turvallisuutta. Tasavallan presidentti nimittää maaherran sovittuaan asiasta maakuntapäivien puhemiehen kanssa. Jollei yksimielisyyttä saavuteta, presidentti nimittää maaherran maakuntapäivien ehdolle asettamista viidestä henkilöstä. Säännöksen perustelujen mukaan ehdokkaiden tulee täyttää itsehallintolaissa asetetut erityiset vaatimukset ja lisäksi valtion virkamiehiä koskevat yleiset edellytykset. Siten esitettyjen ehdokkaiden on esimerkiksi oltava Suomen kansalaisia ([HE 73/1990 vp](#)).

Edellä esitetyn perusteella Ahvenanmaan maaherran virkaa koskevat sekä Ahvenanmaan itsehallintolaissa että valtion virkamieslaissa säädetty kelpoisuusvaatimukset.

Pidän perusteltuna sellaista lähtökohtaa, että sen lisäksi, mitä itsehallintolaissa maaherralta vaaditaan, maaherralla, joka on myös valtionviraston päällikkö, on samantasoiset kelpoisuusvaatimukset esimerkiksi kuin muillakin virastojen päälliköillä. Se, millä tavalla tämä lainsäädännössä järjestetään, voinee tapahtua monella tavalla. Yksinkertaisimmalta vaikuttaa nykytilan mukainen ratkaisu, jossa virkamieslaissa säädetty edellytykset koskevat myös maaherraa.

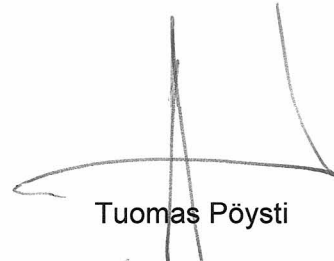
3) Toimivallan jako Ahvenanmaalla poikkeusoloihin varautumista ja poikkeusoloja varten

Käsitykseni on, että valtakunnan lainsäädäntövalta poikkeusoloissa määräytyy itsehallintolain mukaan, ja sen osalta puollan sitä tulkintalinjaa, jonka mukaan poikkeusoloja koskeva toimivallanjako ei ole perusteiltaan epäselvä, vaan lainsäädäntövalta kuuluu valtakunnalle ja valmiuslakia sovelletaan myös Ahvenanmaalla (esim. mietinnössään mainitut [PeVL 6/2009 vp](#) ja korkeimman oikeuden [lausunto](#) 29.3.2021, HD-KKO/97/2021). Täsmentämisen tarvetta itsehallintolaissa tältä osin kuitenkin on, sillä poikkeusoloihin varautumista tarkoittava sanamuoto ei vaikuta asiointilaa selkeimmin ilmentävältä.

Hallintotehtävien hoitaminen valmiuslakia sovellettaessa tulisi järjestää sopimusasetuksilla. Tämä on ollut perustuslakivaliokunnan näkemys ja se on nähdäkseni myös itsehallintolain lähtökohta.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri



Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri



Laura Luikka