

Hallituksen esitys Eduskunnalle Ahvenanmaan maakuntaa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja valtiovälivälisäädösten

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan, että Suomen Hallitusmuotoon ja valtiovälivälisäädösten ottamiseksi Ahvenanmaan maakunnan itsehallintoa koskevat perussäännökset. Hallitusmuodossa säädettäisiin, että maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin siitä erikseen säädetään. Viittauksella tarkoitettaisiin Ahvenanmaan itsehallintolailla ja Ahvenanmaan maanhankin-

talailla toteutettua sääntelyä. Valtiovälivälisäädösten sisällytettäisiin viittaussäännös mainittujen lakien muuttamisen vaikeutettua lainsäätämisenjärjestystä koskeviin jo olemassa oleviin säännöksiin.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettujen tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

PERUSTELUT

1. Johdanto

Hyväksyessään 15 päivänä helmikuuta 1991 Ahvenanmaan itsehallintolakia ja Ahvenanmaan maakunnassa olevan kiinteän omaisuuden hankkimista ja hallintaa koskevan oikeuden rajoittamisesta annetun lain muuttamista koskevat lakiehdotukset (HE 73/1990 vp) jätettäväksi lepäämään eduskunta hyväksyi toivomuksen, ”että hallitus valmistelisi esityksen hallitusmuodon täydentämisestä säännöksellä Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnosta”.

Hallitus oli mainitussa esityksessään uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaksi ehdottanut, että lakiin sisällytettäisiin nimenomainen säännös siitä, että mainittu laki olisi ”voimassa perustuslakina” (69 §:n 1 momentti). Eduskunnan perustuslakivaliokunta (PeVM 15/1990 vp) kuitenkin poisti säännöksen. Perustelunaan valiokunta esitti ensinnäkin, että Suomessa oli jo neljä perustuslakia, kun yleismaailmallisesti perustuslain tasoiset säännökset on yleensä koottu yhteen lakiin, mihin ryhtymistä meilläkin tulisi valiokunnan mielestä harkita. Edelleen valiokunta totesi, että itsehallintolaissa on run-

saasti säännöksiä, jotka eivät valtiosääntöteoreettisesti kuulu perustuslain tasolle. Lisäksi valiokunta arveli, että perustuslaiksi säätäminen johtaisi eräiden säännösten osalta epämääräisyyteen siitä, missä merkityksessä perustuslaki-sanana on laissa käytetty. Perustuslakivaliokunta katsoi, että maakunnan itsehallinnollinen erityisasema ei sinänsä vaadi itsehallintolain statuksen muuttamista.

Perustuslakivaliokunta totesi kuitenkin ”olevan paikallaan tuoda hallitusmuotoon otettavassa säännöksessä nimenomaisesti esille Ahvenanmaan maakunnalla oleva itsehallinto” ja ehdotti eduskunnan hyväksyttäväksi edellä lausutun toivomuksen. Toisaalla mietinnössään valiokunta oli todennut, että sen käsityksen mukaan on useastakin syystä tärkeää vakiinnuttaa ja edelleen kehittää Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnollista asemaa, jolla on kansainvälisöikeudellinen perustansa.

Tässä esityksessä ehdotetaan, että Suomen Hallitusmuotoon lisättäisiin säännös siitä, että Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin siitä erikseen säädetään. Lisäksi valtiovälivälisäädösten ehdotetaan lisättäväksi

viittaussäännös Ahvenanmaan itsehallintolain ja Ahvenanmaan maanhankintalain muuttamisen vaikeutettua lainsäätämisyjärjestystä koskeviin säännöksiin.

2. Nykytila

2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Ahvenanmaan maakunnan itsehallintoa koskevat säännökset sisältyvät vuonna 1991 kokonaan uudistettuun Ahvenanmaan itsehallintolakiin (1144/91), joka on tullut voimaan tämän vuoden alussa, sekä vuonna 1975 annettuun ja vuonna 1991 eräiltä keskeisiltä osiltaan uusittuun Ahvenanmaan maanhankintalakiin (3/75). Itsehallinnolla on myös perustuslailliset takeet. Ahvenanmaan itsehallintolakia ja Ahvenanmaan maanhankintalakia voidaan näihin lakeihin otettujen säännösten mukaan muuttaa vain eduskunnan ja Ahvenanmaan maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksiin ja päätös on eduskunnassa tehtävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä ja maakuntapäivillä siten, että päätöstä on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä (Ahvenanmaan itsehallintolain 69 § ja Ahvenanmaan maanhankintalain 17 §).

Suomen voimassa olevista perustuslaeista ei kuitenkaan suoranaisesti ilmene, että Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto. Eräitä valtiopäiväjärjestykseen sisältyviä yksittäisiä säännöksiä lukuun ottamatta Ahvenanmaata ei ole perustuslaeissa edes mainittu.

Ahvenanmaan itsehallintolaki ja Ahvenanmaan maanhankintalaki eivät ole perustuslakeja, vaikka niissä edellä todetuin tavoin säädetään lakien vaikeutetusta säätämisyjärjestyksestä. Näiden lakien asema lainsäädäntöhierarkiassa on kuitenkin jossakin määrin epäselvä ja varsin yleisesti niitä on luonnehdittu perustuslakien luontoisiksi tai niihin rinnastettaviksi laeiksi.

Käytännössä eduskunta, hallitus ja viranomaiset ovat meillä kuitenkin vuosikymmenien ajan ilman perustuslaissa olevaa säännöstäkin johdonmukaisesti ottaneet huomioon maakunnan valtio-oikeudellisen erityisaseman ja toimineet eri tavoin sen pysyttämiseksi ja kehittämiseksi.

Ahvenanmaan itsehallinnolla on myös kansainvälisoikeudellinen perusta. Sen takaajana on vuosina 1921—1946 ollut Kansainliitto.

Ahvenanmaan kysymystä vuonna 1921 käsitellessään se päätti Suomen ja Ruotsin hallitusten välisen noottien vaihdon jälkeen tunnustaa Suomen täysivaltaisuuden Ahvenanmaahan. Edellytykseksi asetettiin tuolloin, että itsehallintolakiin sisällytettäisiin takeet ahvenanmaalaisten kansallisuussuojasta ja että sovittaisiin saariryhmän neutralisoinnista ja demilitarisoinnista. Edellytetyt takeet muotoiltiin Suomen ja Ruotsin edustajien kesken ja Kansainliiton neuvosto hyväksyi yksimielisesti osapuolten asiassa aikaansaaman sopimuksen (niin sanottu Ahvenanmaan sopimus).

Kansainliiton hajottua vuonna 1946 lakkasi sen harjoittama Ahvenanmaan itsehallinnon valvonta. Suomen on kuitenkin katsottava ainakin yksipuolisesti velvoittautuneen kohteelle Ahvenanmaata kansainvälisoikeudellisesti Ahvenanmaan sopimuksessa tarkoitettulla tavalla ja tämän velvoitteen voidaan katsoa sitovan Suomea edelleen.

2.2. Kansainvälinen vertailu

Monissa Euroopan maissa on erilaisia autonomisia tai itsehallinnollisia alueita, ja niitä koskevat lainsäädännölliset ratkaisut poikkeavat suuresti toisistaan.

Perussäännökset asiasta sisältyvät perustuslakiin Belgiassa, Espanjassa, Italiassa ja Portugalissa. Perustuslaeissa on säädetty autonomisten tai itsehallinnollisten yksiköiden aluejaosta, niiden muodostamismenettelystä, toimivallasta, toimielimistä ja taloudenhoidon perusteista sekä valtion ja tällaisen yksikön välisistä suhteista. Muun muassa Ranskassa ja Tanskassa perustuslakiin ei sisälly mitään mainintaa autonomiasta tai itsehallinnosta.

Perustuslain säännösten lisäksi on Belgiassa, Espanjassa ja Italiassa autonomiasta tai itsehallinnosta tarkempia säännöksiä perustuslakina voimassa olevassa tai perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädetyssä erityislaissa. Missään vertailumaista autonomian tai itsehallinnon ylimpiä perussäännöksiä ei ole sisällytetty tällaiseen lakiin. Portugalista tämäntasoiset säännökset puuttuvat, mutta siellä on lähinnä lakiin verrattavien itsehallintostatututtien muuttamisessa asetettu parlamentille velvoite kuulla maakuntaa. Tanskassa ylimmät säännökset Färsaarten ja Grönlannin maakunnallisesta itsehallinnosta ovat tavallisina lakeina voimassa olevissa itsehallintolaeissa, joskin on katsottu,

että Tanskan valtio ei voi näitä lakeja yksipuolisesti muuttaa.

Ranskassa on autonomiasta säädetty vain eräiden merentakaisen alueiden laintasoisissa säädöksissä. Myös Korsikan itsehallinto perustuu vain tavalliseen lakiin.

Belgian, Espanjan ja Italian lainsäädäntöratkaisut, joissa autonomian tai itsehallinnon perussäännökset sisältyvät perustuslakiin ja lähemmät säännökset asiasta on annettu vaikeutetussa lainsäätämisyjärjestyksessä, ovat hyvänä esimerkkinä myös Ahvenanmaan osalta toteutettavalle lainsäädännölliselle järjestelylle.

Suoritettua kansainvälistä vertailua on selostettu tarkemmin esityksen liitteessä (liite 2).

3. Ehdotetut muutokset

3.1. Suomen Hallitusmuoto

Hallitusmuotoon ei ole tähän mennessä sisällytetty mitään säännöstä Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnosta. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on kuitenkin, käsitellessään uutta Ahvenanmaan itsehallintolakia koskevaa hallituksen esitystä, katsonut, että tällainen säännös olisi paikallaan ja esittänyt toivomuksen, että hallitus valmistelisi sellaisen. Hallitus on asiaa käsitellessään todennut, että Ahvenanmaan itsehallinnon valtiosääntöoikeudellisia takeita vahvistava säännös on tarpeen, ja katsonut, että jo valtiosäännön kokonaisuuden kannalta olisi asianmukaista sisällyttää tämänkaltaista laajaa itsehallintoa ja valtion rakennetta koskeva perussäännös hallitusmuotoon.

Kun Ahvenanmaan itsehallinnosta on annettu seikkaperäiset säännökset vaikeutetussa lainsäätämisyjärjestyksessä annetussa Ahvenanmaan itsehallintolaissa, hallitus katsoo, että vain tähän sääntelyyn kohdistuva viittaussäännös on asiassa riittävä.

IV a. Ahvenanmaan itsehallinto.

52 a §. Ahvenanmaan itsehallintoa koskeva säännös ehdotetaan sisällytettäväksi hallitusmuotoon omaan IV a lukuun erilleen säännöksistä, joissa on kysymys maan hallituksesta ja hallinnosta. Tällä on tahdottu korostaa itsehallinnon valtiosääntöistä erityisluonnetta. Viittaus siihen, mitä itsehallinnosta erikseen säädetään, kohdistuu jäljempänä muutettavaksi eh-

dotettavaan valtiopäiväjärjestyksen 33 §:ään, Ahvenanmaan itsehallintolakiin, joka vuonna 1991 on kokonaisuudessaan uudistettu, sekä vuonna 1975 annettuun ja vuonna 1991 eräin osin, myös nimikkeeltään, uudistettuun Ahvenanmaan maanhankintalakiin.

3.2. Valtiopäiväjärjestys

33 §. Pykälän 1 momentiksi otettavan säännöksen viittaus tarkoittaa Ahvenanmaan itsehallintolain 69 §:ää ja Ahvenanmaan maanhankintalain 17 §:ää. Niissä säädetään siitä lainsäätämisyjärjestyksestä, jolla näitä lakeja voidaan muuttaa tai selittää tai ne kumota taikka tehdä niistä poikkeuksia. Asiassa edellytetään eduskunnan ja Ahvenanmaan maakuntapäivien yhtäpitäviä päätöksiä. Eduskunnassa päätös on tehtävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä ja maakuntapäivillä siten, että päätöstä on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Ehdotetulla lainmuutoksella on tarkoitus vahvistaa maakunnan itsehallinnon valtiosääntöisiä takeita.

Pykälään jo nyt sisältyvä viittaussäännös Ahvenanmaan maakuntapäivien oikeudesta tehdä aloitteita siirtyisi pykälän 2 momentiksi vähäisin kielellisin korjauksin. Viittauksessa tarkoitettu säännös sisältyy nykyisin Ahvenanmaan itsehallintolain 22 §:ään.

4. Esityksen vaikutukset

Esityksen toteuttamisella ei ole taloudellisia eikä organisatorisia vaikutuksia.

Ehdotetut perustuslain säännökset selventävät ja vahvistavat Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnollista asemaa. Niillä ei muuteta maakunnan nykyistä valtio-oikeudellista asemaa.

5. Asian valmistelu

Eduskunnan edellä mainitun toivomuksen johdosta oikeusministeriö antoi 19 päivänä kesäkuuta 1991 tuolloin asettamansa valtiosääntötoimikunnan tehtäväksi laatia ehdotuksen perustuslain täydentämisestä säännöksellä Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnosta ja määräsi toimikunnan laatimaan ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon. Saamansa toi-

meksiannon mukaisesti toimikunta on 9 päivänä joulukuuta 1992 tehnyt asiassa tämän esityksen pohjana olevan ehdotuksen.

Oikeusministeriö on pyytänyt 16 päivänä joulukuuta 1992 valtiosääntötoimikunnan ehdotuksesta Ahvenanmaan maakuntahallituksen lausunnon. Pyydetty lausunto on annettu 9 päivänä helmikuuta 1993. Lausunnossaan maakuntahallitus ilmaisi tyytyväisyytensä hankkeen johdosta. Ehdotettujen lakitekstien suhteen sillä ei ollut huomauttamista.

6. Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan mahdolli-

simman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

7. Säättämisjärjestys

Lakiehdotukset on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä. Ahvenanmaan itsehallintolain 28 §:n 2 momentin mukaan maakunnalle erityisen tärkeistä laista on hankittava maakunnan lausunto ennen sen säätämistä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla,

lisätään Suomen Hallitusmuotoon uusi IV a luku seuraavasti:

IV a. Ahvenanmaan itsehallinto

52 a §

Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin siitä erikseen säädetään.

Tämä laki tulee voimaan
kuuta 199 .

päivänä

2.

Laki**valtiopäiväjärjestyksen 33 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla,

muutetaan valtiopäiväjärjestyksen 33 § seuraavasti:

33 §

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/91) ja Ahvenanmaan maanhankintalain (3/75) lain-säättämisjärjestyksestä on voimassa, mitä siitä mainituissa laeissa erikseen säädetään.

tehdä aloitteita on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään.

Tämä laki tulee voimaan
kuuta 199 .

päivänä

Ahvenanmaan maakuntapäivien oikeudesta

Helsingissä 10 päivänä syyskuuta 1993

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Oikeusministeri *Hannele Pokka*

2.

Laki**valtiopäiväjärjestyksen 33 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla,

muutetaan valtiopäiväjärjestyksen 33 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

33 §

Ahvenanmaan maakuntapäivien oikeudesta tehdä aloitteita olkoon voimassa, mitä siitä erikseen on säädetty.

Ehdotus

33 §

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/91) ja Ahvenanmaan maanhankintalain (3/75) lainsäätämisyjärjestyksestä on voimassa, mitä siitä mainituissa laeissa erikseen säädetään.

Ahvenanmaan maakuntapäivien oikeudesta tehdä aloitteita *on* voimassa, mitä siitä erikseen säädetään.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199 .

KANSAINVÄLINEN VERTAILU: AUTONOMISIA JA ITSEHALLINNOLLISIA ALUEITA

Eräiden Euroopan maiden osalta on selvitetty, miten maakunnallista tai alueellista autonomiaa tai itsehallintoa koskevat perustuslailliset tai muut lainsäädännölliset järjestelyt on toteutettu. Vertailukohteiksi on otettu maita, joissa maakunnilla tai muilla alueilla on Ahvenanmaan itsehallintoa vastaava autonominen asema tai laaja itsehallinto taikka perusteltuja pyrkimyksiä tällaisen aseman saavuttamiseen.

Vertailuun on otettu ensinnäkin Tanska, jolla on vastaavatyypisiä itsehallinnollisia saarialueita kuin Ahvenanmaa. Edelleen ovat vertailukohteina Belgia, Espanja ja Italia, jotka kokonaisuudessaan on jaettu autonomisiin tai itsehallinnollisiin maakuntiin. Lisäksi on Portugalin ja Ranskan osalta otettu vertailuun eräiden saarialueiden aseman lainsäädännölliset järjestelyt. Euroopan maista, joissa on merkittäviä autonomisia tai itsehallinnollisia alueita, on tämän vertailun ulkopuolelle jätetty Yhdistynyt kuningaskunta sen johdosta, että maassa ei ole kirjoitettua valtiosääntöä.

Tanska

Tanskaan kuuluvat Färssaaret ja Grönlanti ovat esimerkkeinä itsehallinnollisista järjestelyistä, joiden keskeisenä perusteena on alueen erillisuus ja etäisyys emämaasta. Grönlannin osalta ovat lisätekijöinä vaikuttamassa myös etniset ja kielelliset tekijät. Saaren asukkaiden pääosan muodostavat inuitit (eskimot), jotka saamelaiden ohella ovat Pohjolan alkuperäiskansaa.

Färssaarille tunnustettiin itsehallinnollisen kansanyhteisön asema vuonna 1948 annetulla *itsehallintolaillla*. Lailla ei ole perustuslain luonnetta. Se ei myöskään perustu millekään kansainväliselle sopimukselle. Lain katsotaan olevan kuitenkin sellaisena sopimuksena Tanskan ja

Färssaarten välillä, etteivät Tanskan viranomaiset voi sitä yksipuolisesti muuttaa. *Perustuslaissa* ei itsehallintoa ole mainittu. Siihen sisältyy vain hajasäännöksiä Färssaarten edustuksesta Tanskan kansanedustuslaitoksessa Folketingessä.

Grönlannin asema Tanskan valtakunnan yhteydessä on paljolti samanlainen kuin Färssaarten. Grönlannin *itsehallintolaki* on vuodelta 1978. Siltäkin puuttuu perustuslain asema. Sen asemasta suhteessa Tanskaan vallitsee sama käsitys kuin Färssaarten itsehallintolain osalta. Myös Grönlannista valitaan edustajat Tanskan Folketingetiin, mistä on säännökset *perustuslaissa*. Sen sijaan saaren itsehallinnosta perustuslaissa ei ole säädetty.

Tarkemmin Färssaarten ja Grönlannin itsehallintoa on selostettu Ahvenanmaankomitean mietinnössä (komiteanmietintö 1987:31 s. 35 ss.) ja Ahvenanmaan työryhmän mietinnössä (oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 6/1989 s. 45 ss.).

Belgia

Belgia on 1970—1980-luvulla jakautunut kahdentyyppisiin päällekkäisesti muodostettuihin rajoitettua valtaa käyttäviin itsehallintoalueisiin. Pääasiassa sosioekonomista valtaa käyttävät Flanderin, Vallonian ja Brysselin *maakunnat* (régions) voivat toimia niille annetuissa tehtävissä (talous, työllisyys, asuminen, ympäristö, maaseutuelinkeinot ym.) vain omilla alueillaan. Lähinnä kielellisillä perusteilla perustetut flaamin-, ranskan- ja saksankieliset *kielilyhteisöt* (communautés) voivat taas eräissä suhteissa käyttää toimialallaan (opetus, kulttuuri, sosiaali- ja terveyspolitiikka ym.) valtaa myös toistensa alueilla. Sekä maakuntien että kielilyhteisöjen asemaa on toukokuussa 1993 merkittävästi vahvistettu Belgian muuttuessa liittovaltioksi.

Belgian *perustuslaissa* säädetään maan jakautumisesta mainittuihin kieliyhteisöihin sekä annetaan perussäännös näiden yhteisöjen itsemääräämisoikeudesta kieli- ja kulttuuripoliittisissa asioissa. Edelleen perustuslaissa säädetään maan jakautumisesta mainittuihin maakuntiin. Siinä edellytetään, että maakuntien asioista päätetään kansanvaltaisesti valituissa edustuselimissä, sekä säädetään maakuntien rajoitetusta säädösvallasta. Belgian maakunnilla ja kieliyhteisöillä on perustuslain mukaan toimialallaan itsemääräämisoikeus myös kansainvälisessä yhteistyössä. Niillä on myös oma tulo-perusta ja eräät omat verolajit on myös turvattu perustuslaissa. Sekä maakunnille että kieliyhteisöille on säädetty uskollisuusvelvoite liitovaltiota kohtaan.

Perustuslakina vuonna 1980 annetussa *toimeenpanolaisissa* määritellään tarkemmin maakuntien alueet ja kieliryhmien koostumukset sekä annetaan lähemmät säännökset maakuntien ja kieliyhteisöjen toimielimistä ja maakuntien rahoituksen perusteista. Tavallisella lailla on annettu vielä yksityiskohtaisempia säännöksiä maakunnista ja kieliyhteisöistä.

Espanja

Espanjan perustuslakia vuonna 1978 uudistettaessa varattiin maan vanhoille maakunnille mahdollisuus osoittaa aloitteellisuutta itsehallinnollisten maakuntien perustamisessa. Perinteisesti selviin aluekokonaisuuksiin, pääosin vanhoihin kuningas- tai ruhtinaskuntiin jakautuneessa maassa kaikki 17 maakuntaa pian saivat jonkinasteisen itsehallinnon. Alueista Katalonia, Baskimaat ja Galicia saivat nopeutetun mahdollisuuden perustuslain mukaisen itsehallinnon toteuttamiseen ja ne sekä Andalusia saivat perustuslain mukaisen muodostamisprosessin tuloksena toisia alueita laajemmat autonomiset oikeudet (erityisesti koulutuksen, työelämän ja sosiaaliturvan alalla). Kanarian saarille, Valencialle ja Navarralle valtio on itse siirtänyt muitakin kuin varsinaisia maakunnan tehtäviä. Espanjan maakunnallisen itsehallinnon on arvioitu olevan pisimmälle mennyttä alueellista autonomiaa Euroopassa.

Perustuslain 2 artiklassa on tunnustettu ja taattu maakuntien oikeus autonomiaan. Itsehallinnollisia maakuntia ei kuitenkaan luetella.

Maakunnille on jätetty laaja valintavalta itsehallinnon suhteen. Itsehallinnollisten maakuntien perustaminen on jätetty riippumaan siitä, haluavatko ne perustuslaissa mainitut tahot, joilla on aloiteoikeus asiassa, käyttää tätä oikeuttaan. Perustuslaissa on myös säädetty, mitä ominaisuuksia itsehallinnolliseksi maakunnaksi haluavan aluekokonaisuuden tulee täyttää: tässä yhteydessä on mainittu muun muassa erillinen saaristoalue (143 artikla).

Itsehallinnollisten maakuntien järjestelmän perusteet ja keskeisimmät toimitukset on säännelty perustuslaissa. Maakuntien ja valtion välinen tehtävänjako on siinä säädetty (148 ja 149 artikla). Perustuslaissa on säädetty myös maakuntien verotusoikeudesta ja taloudellisesta omavastuisuudesta (142 artikla).

Myös maakuntien perustamisprosessi on säännelty perustuslaissa. Kunkin maakunnan omassa *statuutissa*, jonka muuttaminen on vaikeutettu samaan tapaan kuin perustuslain muuttaminen, säädetään itsehallinnosta lähemmin. Perustuslaissa (147 artikla) on säädetty, mitä statuutin tulee sisältää.

Italia

Kaikki Italian maakunnat ovat historiallisia ja luonnollisia kokonaisuuksia. Fasistisen hallinnon aikana lakkautetut maakunnat palautettiin kohta toisen maailmansodan jälkeen poliittisen ja hallinnollisen järjestelmän osiksi. Maakunnista viidellä, Sisiliällä, Sardinialla, Trentino—Alto Adigella, Friuli—Venetsia Giuliaalla ja Valle d'Aostalla on etnisistä ja kansainvälisepoliittisista syistä perustuslain mukaan erityisasema (regione a statuto speciale) ja niiden itsehallinto on toteutettu pääosin jo vuonna 1948 (Friuli—Venetsia Giulian osalta vuonna 1963), kun se muiden maakuntien osalta on tullut voimaan vasta 1970-luvulla.

Perustuslain 116 artiklan mukaan mainittujen erityisasemassa olevien maakuntien (regioni ad autonomia speciale) autonomiasta säädetään lähemmin kutakin erikseen koskevassa *perustuslakina* (*legge costituzionale*) *annettavassa statuutissa*, jossa muun muassa vahvistetaan maakunnan nimi ja alue (perustuslain 123 artikla). Maakuntajaotusta voidaan muuttaa vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Lisäksi muutokselle on saatava väestön enemmistön kannatus kansanäänestyksessä ja vähintään

kolmannesta asianomaisen alueen väestöä edustavien kunnanvaltuustojen tulee se hyväksyä (perustuslain 132 artikla).

Maakuntien toimivalta määräytyy perustuslaissa olevan luettelon perusteella. Perustuslaissa on määritelty myös maakuntien pääorganit sekä maakuntiin kohdistuva valvonta (117, 121, 125, 127 ja 130 artiklat). Lisäksi maakuntien finanssiautonomian pääsäännökset ovat perustuslaissa (119 artikla), mutta jopa erityis-asemassa olevien maakuntien finanssiautonomia on käytännössä verrattain heikko.

Portugali

Etäällä emämaasta sijaitsevat saaristomaakunnat Azorit ja Madeira saivat vuoden 1976 perustuslaissa laajahkon autonomian. Se on kuitenkin monessa suhteessa rajoitetumpi kuin edellä käsitelty Espanjan maakuntien autonomia. Manner-Portugalin maakuntien osalta vastaava itsehallinto ei vielä ole toteutunut, vaikka tämä perustuslain mukaan olisi mahdollistakin.

Vuodelta 1982 olevassa Portugalin uudessa perustuslaissa on laajat ja tarkat säännökset itsehallinnollisista maakunnista. Erikseen on säädetty Azorien ja Madeiran asemasta (227 artikla). Näiden saarten erityisten poliittisten ja hallinnollisten järjestelyjen tulee perustua saarten maantieteellisiin, taloudellisiin, sosiaalisiin ja kulttuuriin liittyviin ominaispiirteisiin sekä näiden saarten asukkaiden historiallisiin autonomiapyrkimyksiin (1 kohta). Maakuntien itsehallinnon tulee palvella kansalaisten demokraattisen osallistumisen tarpeita, heidän taloudellista ja sosiaalista kehitystään, alueellisten etujen edistämistä ja puolustamista sekä kansallisen ykseyden ja kaikkien portugalilaisten keskeisen solidaarisuuden siteiden vahvistamista (2 kohta). Maakuntien poliittinen ja hallinnollinen itsehallinto ei mitenkään saa vaikuttaa valtion täyteen suvereniteettiin ja sitä tulee harjoittaa perustuslain rajoissa (3 kohta).

Maakuntia yleisesti koskevissa säännöksissä (artiklat 228—236) on säännelty muun muassa itsehallinnollisten maakuntien statuuttien antamisen menettely. Maakunnan edustuston aloitteen pohjalta statuuttiin hyväksyy Portugalin parlamentti. Jos viimeksi mainittu haluaa statuuttiin muutoksia, on niistä hankittava maakunnan edustuston lausunto, joka kuitenkin ei sido parlamenttia. Edelleen perustuslaissa on sään-

nöksiä maakuntien rajoitetusta lainsäädäntövallasta, suunnitteluvallasta, verotusoikeudesta ja itsehallintoelimistä sekä valtion ja itsehallinnollisen maakunnan välisistä suhteista.

Ranska

Ranskan vuoden 1958 perustuslaissa ei ole mitään mainintaa itsehallinnollisista alueista. Siinä on vain säännelty, minkälaisia alueellisia yhteisöjä Ranskassa voi olla (kunnat, departementit ja merentakaiset alueet) sekä varattu mahdollisuus lailla säätää muuntyyppisistä alueellisista yhteisöistä (kuten maakuntahallinnon osalta on vuonna 1982 meneteltykin). Lisäksi on säädetty, että yhteisöt saavat lain puitteissa määrätä hallinnostaan, kuitenkin siten, että ylimmän päätösvallan käyttäjän tulee olla vaaleilla valittu neuvosto (72 artikla).

Ranskan maakuntahallinto järjestettiin vuonna 1982 kokonaan uudelle pohjalle kuntien, departementtien ja maakuntien (régions) oikeuksista ja vapauksista annetulla lailla (59 artikla). Korsikalla maakuntahallinto toteutettiin erityislaillla koko laajuudessaan heti tämän uudistuksen voimaan tullessa useita vuosia ennen vastaavan uudistuksen voimaantuloa muualla Ranskassa. Vuonna 1991 annettiin uusi Korsikan hallintoa koskeva laki *tavallisen lakina*. Tässä yhteydessä tämän saarialueen status muuttui maakunnasta (région) alueyhteisöksi (collectivité territoriale) ja Korsikan oikeuksia lisättiin siten, että yhteisöllä perustelusti voidaan tämän jälkeen katsoa olevan jonkinasteisen autonomian. Termiä autonomia, jota on nimenomaisesti käytetty säädettäessä muun muassa Ranskan merentakaisen alueen Komorien saariston itsehallinnosta, ei Korsikaa koskevassa laissa kuitenkaan käytetty.

Yhteenveto

Perussäännökset maakuntien autonomiasta tai itsehallinnosta sisältyvät perustuslakiin Belgiassa, Espanjassa, Italiassa ja Portugalissa. Perustuslaeissa on säädetty autonomisten tai itsehallinnollisten yksiköiden aluejaosta, niiden muodostamisen menettelystä, toimivallasta, toimielimistä ja taloudenhoidon perusteista sekä valtion ja tällaisen yksikön välisistä suhteista. Ranskassa ja Tanskassa perustuslakiin ei sisälly

mitään mainintaa autonomiasta tai itsehallinnosta.

Perustuslain säännösten lisäksi on Belgiassa, Espanjassa ja Italiassa autonomiasta tai itsehallinnosta lähempiä säännöksiä *perustuslakina* voimassa olevassa tai *perustuslain säätämisyjärjestyksessä* säädettyssä laissa. Missään vertailumaista itsehallinnon ylimpiä perussäännöksiä ei ole sisällytetty tällaiseen lakiin. Portugalista tämäntasoiset säännökset puuttuvat, mutta siellä on lähinnä lakiin verrattavien itsehallin-

tostatuuttien muuttamisessa parlamentille asetettu velvoite kuulla maakuntaa.

Tanskassa ylimmät säännökset Färsearten ja Grönlannin maakunnallisesta itsehallinnosta ovat *tavallisina lakeina* voimassa olevissa itsehallintolaeissa, joskin on katsottu, että Tanskan valtio ei voi näitä lakeja yksipuolisesti muuttaa. Ranskassa on autonomiasta säädetty vain eräiden merentakaisen alueiden laintasoisissa säännöksissä. Myös Korsikan itsehallinto perustuu tavalliseen lakiin.