

Helsingfors/Mariehamn 13.9.2017

Nr 36/17

Hänvisning Justitieministeriets skrivelse
16.6.2017, nr OM 60/08/2013,

Oikeusministeriölle

Ahvenanmaan valtuuskunta antaa siltä pyydetyn lausunnon Ahvenanmaakomitean 2013 loppumietinnöstä ”Ahvenanmaan itsehallinnon kehittäminen”. Ahvenanmaan valtuuskunta keskittyy lausunnossaan niihin osiin, jotka koskevat Ahvenanmaa-asioiden valtuuskuntaa.

Yleistä

Ahvenanmaan valtuuskunta, jonka nimi ehdotetaan muutettavaksi Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnaksi, olisi jatkossakin asiantuntijaelin, joka antaa lausuntoja ja ratkaisee tiettyjä kysymyksiä itsehallintolain mukaisesti.

Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnalle (jäljempänä valtuuskunta) ehdotetaan kuitenkin useampia ja tärkeämpiä tehtäviä kuin voimassa olevan itsehallintolain mukaisella Ahvenanmaan valtuuskunnalla on. Valtuuskunta ei tulisi olemaan vain ”asiantuntijaelin, jonka tehtävänä on antaa [...] lausuntoja” (23 § 1 mom.), vaan myös elin, jolla on merkittävää päätösvaltaa. Lisäksi sen asema toimivaltaristiriitojen ratkaisijana vahvistuu. Tällä toiminnolla voidaan myös nähdä olevan tiettyä oikeudellista merkitystä. Lainsäädäntövalvonnan merkitys kasvaa myös periaatteellisesti nykyistä tärkeämmäksi.

Postiosoite:

Alandsdelegationen
Statens ämbetsverk på
Åland
PB 58
22101 MARIEHAMN

Telefon:

växel 018-635270

Telefax:

018-635268

Adress i Helsingfors:

Annegatan 22 A 3
00100 HELSINGFORS

Ahvenanmaan valtuuskunta haluaa korostaa, että ehdotetut muutokset ja lisätehtävät nostavat merkittävästi valtuuskunnan statusta ja lisäävät olennaisesti valtuuskunnan vastuuta itsehallintojärjestelmässä. Tämä edellyttää paitsi lisäresursseja myös sitä, että valmistelevan henkilöstön roolista ja merkityksestä säädetään lailla.

Ehdotuksen mukaan valtuuskunnan kokoonpanon ja jäsenmäärän tulee olla samat kuin Ahvenanmaan valtuuskunnassa. Myös jäsenten nimitystavan tulee olla sama. 24 §:n 3 ja 4 momentissa säädetään niistä tapauksista, joissa jäsen tai varajäsen eroaa tehtävästään sekä niistä tapauksista, joissa hänet voidaan erottaa tehtävästä vain tuomioistuimen antamalla lainvoimaisella päätöksellä.

Valtuuskunnalle määrättäviksi ehdotetut osittain uudet tehtävät ovat johtaneet 24 §:n 2 momentin erityiseen kirjaukseen, jonka mukaan valtuuskunnan kokoonpanon tulee olla sellainen, että siinä on ”erityisesti oltava edustettuina itsehallinto-oikeudellinen, valtiosääntöoikeudellinen ja eurooppaoikeudellinen sekä julkistaloudellinen asiantuntemus”.

Ahvenanmaan valtuuskunta haluaa huomauttaa, että sellaisten jäsenten rekrytoimisesta, jotka yksittäin ja yhdessä voisivat edustaa lakiehdotuksen 24 §:n 2 momentin toisessa virkkeessä tarkoitettua monitahoista asiantuntemusta, tulee poikkeuksellisen haastavaa.

Valtuuskunnalle ehdotettuihin tehtäviin liittyviä huomioita

1. Toimivallan siirron hallinnollisten ja taloudellisten vaikutusten arviointi (23 § 2 mom. 1 kohta)

Siinä tapauksessa, etteivät valtioneuvosto ja Ahvenanmaan hallitus pääse sopimukseen hallinnollisten ja taloudellisten vaikutusten arvioinnista niissä tapauksissa, joissa ehdotetussa 28 §:ssä tarkoitettu toimivalta siirretään, tulee valtuuskunnan tehdä mainittu arviointi ehdotetun 29 §:n sääntelyn mukaisella tavalla valtioneuvoston ja Ahvenanmaan hallituksen sijaan. 29 §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaan toimivaltaisten ministeriöiden ja Ahvenanmaan hallituksen on siinä tapauksessa annettava valtuuskunnalle arvioimiseen tarvittavaa tietoa.

29 §:n 2 momentissa säädetään, että jos toimivallan siirrolla on merkittäviä seurauksia valtion talousarvion kannalta, tulee valtioneuvoston antaa eduskunnalle selonteko suunnitellusta siirrosta.

Ahvenanmaan valtuuskunta toteaa, että kyse on lainsäädäntövallan siirron uudesta muodosta. Kyseinen tehtävä – uuden toimivaltuuden ottamisen hallinnollisten ja taloudellisten vaikutusten arviointi – on uusi tehtävä, jos se toteutetaan ehdotetulla tavalla. Ahvenanmaan valtuuskunta haluaa tältä osin erityisesti korostaa asianomaisille ministeriöille ja Ahvenanmaan hallitukselle asetetun velvollisuuden painoarvoa, sillä vaadittu tieto on hyvin tärkeää valtuuskunnan mahdollisuuksille toteuttaa siltä edellytetty vaikutusarviointi.

2. Lainsäädäntövalvonta (33 ja 34 §)

Lähtökohtaisesti valtuuskunnan ehdotetaan suorittavan osansa lainsäädäntövalvonnasta samoin kuin voimassa olevissa säännöksissä.

Tähän ehdotetaan kuitenkin joitakin muutoksia – ja tekemättä jääneitä muutoksia – joita Ahvenanmaan valtuuskunta haluaa tähdentää.

Korkeimman oikeuden voimassa olevaa itsehallintolakia koskevaa kannanottoa ehdotetaan komitean mietinnössä sinänsä kodifioitavaksi, mutta vain ehdotetun 34 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa. Kannanoton mukaan maakuntapäivien katsotaan ylittäneen lainsäädäntövaltansa, jos maakuntalain säännös merkitsisi ilmeistä poikkeamaa, eli kansainvälisen velvoitteen rikkomista, ja täten toimivallan ylittämistä. Tämä on kodifioinnin kannalta tyylikas, sillä itse lainkohtaan olisi kohtuudella voitu kirjata, että myös ilmeisen ristiriidan itsehallintoa sitovan kansainvälisen velvoitteen kanssa voidaan katsoa olevan perusteena tasavallan presidentin veto-oikeudelle. Vaihtoehtoisesti lainkohtaan olisi voitu selkeästi merkitä tämän vastakohta, eli että kyseessä ei olisi toimivallan ylittäminen.

Lukuunottamatta 23 §:n 3 momentissa mainittua valtuuskunnan oikeutta kuulla asiantuntijoita ja pyytää lausuntoja, ei yleisperusteluissa eikä yksityiskohtaisissa perusteluissa osoiteta mitään järjestelmää siihen, miten valtuuskunta voisi kyseisessä tapauksessa saada ohjausta siinä, tarkoittaako jokin maakuntapäivälain säännös ilmeistä ristiriitaa itsehallintoa sitovan kansainvälisen sopimuksen kanssa.

Yllä olevaan viitaten Ahvenanmaan valtuuskunta suhtautuu kriittisesti siihen, ettei korkeimman oikeuden huomauttamaa veto-oikeutta ole kodifioitu tässä ehdotetun lakitekstin 34 §:ään silloin, kun kyse on ilmeisestä ristiriidasta kansainvälisen velvoitteen kanssa. Sen lisäksi ainakin yksityiskohtaisissa perusteluissa olisi pitänyt osoittaa malli sille, miten valtuuskunta voisi tällaista ristiriitaa epäillessään pyytää viranomaislausuntoa.

Siltä osin, että valtuuskunnan on lainsäädännön valvonnan yhteydessä annettava maakuntalakia koskeva lausuntonsa oikeusministeriölle kahden kuukauden kuluessa, ei 33 §:n 1 momentin säännöksestä eikä sen yksityiskohtaisista perusteluista käy ilmi, lasketaanko mainittu määräaika maakuntalain hyväksymispäivästä vai siitä päivästä, jolloin se annettiin tiedoksi valtuuskunnalle tai oikeusministeriölle. Pykälää tulisi tältä osin täydentää.

Ahvenanmaan valtuuskunnalla ei ole kommentoitavaa ehdotetun 33 §:n 2 ja 3 momentin säännöksistä valtuuskunnan lausunnon jälkeisen jatkoprosessin osalta.

3. Voimaantulo eräissä kiireellisissä tapauksissa (36 §)

Säännös vastaa muotoilultaan voimassa olevan 20 §:n 3 momenttia, kuitenkin laajennettuna niillä tapauksilla, joissa kiireellisyyteen voidaan turvautua. Näitä ovat tarkemmin sanottuna tapaukset, joissa Euroopan unionin oikeuden tai muun Ahvenanmaata sitovan kansainvälisen velvoitteen kiireellistä toteuttamista vaaditaan erityisestä syystä.

Ahvenanmaan valtuuskunta toteaa tämän osalta, että nykyinen järjestelmä on toimiva, eikä ehdotettu lisätapaus, jolloin säännöstä voidaan soveltaa, tämän takia aiheuttane valtuuskunnan osalta ongelmia.

4. Sopimusasetukset (43 §)

Vaikka ehdotettu säännös sisältää tiettyjä kiertoilmauksia ja pidemmän purkuajan jne., se ei silti asiallisesti ole sellainen muutos, joka vaikuttaisi valtuuskuntaan ja sen työhön.

5. Valtion toimivaltaa koskevat erityissäännökset (48 §)

48 §:n 7 kohdassa uusista kauppamerenkulun väylistä on ehdotettu, että valtuuskunnalla, kuten myös Ahvenanmaan valtuuskunnalla nykyisen lainsäädännön mukaan, olisi oikeus ratkaista asia, mikäli valtiovalta ja itsehallinto eivät pääse sopimukseen tällaisen uuden väylän avaamisesta. Lainkohdassa viitataan ehdotettuun 55 §:ään toimivaltariitojen ratkaisemisesta.

Ahvenanmaan valtuuskunta huomauttaa, että tässä yhteydessä uutta olisi se, että kun Ahvenanmaan valtuuskunnalla on nykyisen lain mukaan lopullinen päätösvalta kyseisessä erimielisyydessä, nyt ehdotetaan, että tyytymätön osapuoli voisi viedä asian korkeimman oikeuden ratkaistavaksi.

6. Lausunto itsehallintolainsäädännön soveltamisesta (54 §)

Ehdotettu säännös vastanee nykyistä huolimatta selvennyksestä, jonka mukaan kysymyksen ja siten myös valtuuskunnan lausunnon tulee nimenomaan koskea Ahvenanmaan itsehallintolainsäädäntöä.

7. Toimivaltariidan ratkaiseminen (55 §)

Pykälä vastaa voimassa olevaa säännöstä, mutta sillä olennaisella erolla, että valtuuskuntaa ehdotetaan nyt ensimmäiseksi tahoksi, joka sitovin päätöksiin ratkaisi toimivaltariitoja. Tämä olisi päinvastoin kuin nykyisen lain säännöksessä, jonka mukaan Ahvenanmaan valtuuskunta voisi pyynnöstä antaa vain lausunnon, kun taas korkein oikeus voisi ratkaista erimielisyyden sitovalla päätöksellä. Jos jompikumpi ”osapuoli” ei olisi tyytyväinen valtuuskunnan päätökseen, asia voitaisiin viedä ratkaistavaksi korkeimpaan oikeuteen.

Ahvenanmaan valtuuskunta on nykyisen lainsäädännön tuella käsitellyt useita tapauksia, joissa viranomaisen on pyytänyt valtuuskunnan lausuntoa tässä yhteydessä tarkoitetuissa erimielisyyksissä, jolloin niin valtakunnan kuin maakunnankin viranomaiset ovat kutakuinkin poikkeuksetta halunneet kunnioittaa valtuuskunnan kannanottoa. Tätä taustaa vasten on perustelua luoda järjestelmä, jossa valtuuskunnalle annetaan oikeus ratkaista tällaisia erimielisyyksiä, ja että korkein oikeus olisi viimeinen taho siinä tapauksessa, että osapuolet eivät tyytyisi valtuuskunnan päätökseen.

8. Tasoitus ja tasoitusmäärän laskeminen (58 ja 59 §)

Ehdotettu järjestelmä on nykyisen järjestelmän tapaan ”könttäsommajärjestelmä”, jolla on tasoituspohja ja tasoitusperuste. Tämän lisäksi tasoitusmäärän laskemisessa tulee kuitenkin ottaa huomioon Ahvenanmaan väestömäärän muutos suhteessa Suomen koko väestömäärään. Se, miten tämä muutos vaikuttaisi tasoitusmäärään, käy ilmi lainkohdan yksityiskohtaisista perusteluista, ja tähän sovellettavaksi tarkoitettu kerroin on laskettu ottaen huomioon perusteluissa selostettu kaava.

Tämän osalta Ahvenanmaan valtuuskunta toteaa, että perusrakenne on nykyisen kaltainen sillä lisäyksellä, että väestömäärän muutokset vaikuttavat tasoitusmäärään. Valtuuskunta tarvitsee siis nykyisten tietojen lisäksi myös etukäteistietoja ja lopullisia tietoja valtion tilinpäätöksestä voidakseen vahvistaa vuotuisen tasoitusmäärän. Lisäksi se tarvitsee myös tietoa Ahvenanmaan väestömäärän muutoksesta suhteessa Suomen koko väestömäärään.

9. Menettely tasoitusperusteen muuttamisessa (62 §)

Voimassa olevan itsehallintolain valmistelussa tarkoituksena oli, että Ahvenanmaan valtuuskunta päättäisi tasoitusperusteen muuttamisesta, mutta ennen esityksen antamista eduskunnalle hallitus muutti säännöstä niin, että tasoitusperustetta voitaisiin muuttaa valtakunnan lailla maakuntapäivien suostumuksella. Tällä tavoin yhdelle osapuolelle, eli valtiovallalle, annettiin itsehallintojärjestelmässä aloiteoikeus tasoitusperusteen mahdolliseen muuttamiseen. Sen jälkeen 1.1.1993, kun laki tuli voimaan, valtakunnan hallitus ei ole kertaakaan vienyt eduskunnalle kysymystä tasoitusperusteen muuttamisesta.

Kysymystä siitä, täyttyykö tasoitusperusteen muuttamisen tunnusmerkistö, ei ole punnittu. Muun muassa tätä taustaa vasten ehdotettu säännös menettelystä tasoitusperusteen muuttamiseksi on perusteltu. Säännöksen takia valtioneuvoston ja Ahvenanmaan hallituksen on joka kolmas vuosi arvioitava, onko tasoitusperusteen muuttamiseen syytä, ja annettava ehdotuksensa valtuuskunnalle.

Tältä osin ainakin yksityiskohtaisia perusteluja tulisi selventää siten, että niistä kävisi selkeästi ilmi, että ehdotus olisi annettava valtuuskunnalle myös siinä tapauksessa, että osapuolet eivät pidä tasoitusperusteen muuttamista tarpeellisena tai ovat erimielisiä muuttamistarpeesta.

Ahvenanmaan valtuuskunta on lisäksi sitä mieltä, että yksityiskohtaisista perusteluista tulisi käydä ilmi, että valtuuskunnalla on lausunnossaan valtioneuvostolle oikeus poiketa osapuolten tekemistä johtopäätöksistä, vaikka osapuolet olisivat yksimielisiä valtuuskunnalle antamassaan ehdotuksessa. Säännöksen 2 ja 3 momentti ovat sisällöltään selkeitä.

10. Verokorjaus (63 §)

63 §:n 1 momentissa kuvaillaan, miten mahdollisen verokorjauksen laskeminen tapahtuu ja 23 §:n 2 momentin 5 kohdassa säädetään, että valtuuskunta vahvistaa verokorjauksen, jonka on tarkoitus korvata nykyinen verohyvitysjärjestelmä. Tämä kuitenkin laskettaisiin muiden avainlukujen perusteella.

Ehdotetun 63 §:n 2 momentin mukaan verohyvitystä voitaisiin muuttaa valtakunnan lailla ja maakuntapäivien suostumuksella sikäli, kun verojen perusteet muuttuvat verokorjauksen suuruuteen vaikuttavalla tavalla.

Tämän osalta Ahvenanmaan valtuuskunta toteaa, että valtuuskunnan lainkohdan 1 momentin mukainen tehtävä tuskin johtaa ongelmiin, kunhan valtuuskunta saa vuosittain tietoa siitä, kuinka suuri osa kyseessä olevista veroista on peräisin Ahvenanmaalta, ja kuinka paljon kustakin nimetystä verosta siirtyy Ahvenanmaalle tasoitusjärjestelmän kautta.

Lainkohdan 2 momentin osalta Ahvenanmaan valtuuskunta haluaa huomauttaa, että tilanne, jossa ainoastaan valtiovalle, eikä siis sen lisäksi maakunnalle, myönnetään aloiteoikeus verokorjauksen mahdolliseen muuttamiseen, voi johtaa siihen, että jokin verokorjauksen muutos jää toteutumatta, vaikka sen tunnusmerkit täyttyisivät.

11. Ylimääräinen määräraha (65 §)

Ylimääräisen määrärahan järjestelmä pidettäisiin ennallaan ehdotetussa laissa eikä perusteluihin tulisi muutoksia.

Tämän asian osalta Ahvenanmaan valtuuskunta toteaa, että ylimääräisen määrärahan järjestelmää ei ollut alunperin tarkoitettu otettavaksi voimassa olevaan itsehallintolakiin. Se tapahtui vasta voimassa olevan itsehallintolain eduskuntakäsittelyssä, ja sangen puutteellisin perusteluin. Ehdotetun ylimääräistä määrärahaa koskevan lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa olisi tätä taustaa vasten nyt tarpeen kuvailla tarkemmin sitä, miten eri tunnusmerkit pitäisi tulkita ja milloin niiden voidaan katsoa täyttyneen, jotta ylimääräistä määrärahaa voitaisiin myöntää. Nykytilassa ainoa varsinainen kriteeri on, että kyseinen kertamaksu on sellainen, joka vuoden 1951 itsehallintolain mukaan hakemuksen perusteella oikeutti niin sanottuun ylimääräiseen määrärahaan.

12. Lisä poikkeuksellisissa olosuhteissa (66 §)

Säännös vastaa nykyisen itsehallintolain 51 §:ää erityisistä avustuksista.

Aivan kuten nykyisessä itsehallintolain 56 §:ssä Ahvenanmaan valtuuskunnan tehtäviä koskien 23 §:n 2 momentin 6 kohdassa ehdotetaan, että valtuuskunta olisi toimivaltainen elin, joka voisi myöntää lisiä poikkeuksellisissa olosuhteissa sekä päättää näihin mahdollisesti liittyvistä ehdoista.

Tämä on vaativa tehtävä, vaikka valtuuskunta voi ja sen pitääkin pyytää lausuntoja asianmukaisilta valtiollisilta viranomaisilta. Lisäksi valtuuskunta voi kuulla asiantuntijoita ja pyytää valtioneuvoston, ministeriöiden ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen lausuntoja.

13. Päätöksenteko kun jäsenvaltiossa saadaan ryhtyä vain yhteen hallintotoimenpiteeseen (77 §)

Valtuuskunnan näkökulmasta suurena erona on se, että voimassa olevan itsehallintolain mukaan maakunnan viranomainen ja valtion viranomainen voivat eri mieltä ollessaan pyytää Ahvenanmaan valtuuskunnan suositusta ratkaisuksi. Nyt osapuolten ehdotetaan jättävän kysymyksensä valtuuskunnalle suositusten antamista varten, jos ne ovat keskenään erimielisiä.

Päinvastoin kuin voimassa olevassa säännöksessä, erimielisten tahojen täytyy – ne eivät siis pelkästään voi – vastedes pyytää suositusta valtuuskunnalta.

14. Vastuumäärän sovittelu (84 §)

Jos valtakunnan ja Ahvenanmaan välillä syntyy erimielisyyttä 83 §:ssä tarkoitettusta vastuumäärästä, valtuuskunnan tulee ratkaista asia. Tämä olisi valtuuskunnalle täysin uusi tehtävä, joka olisi toteutuessaan niin taitoa kuin työtäkin vaativa. Osapuoli, joka ei tyydy valtuuskunnan päätökseen, voi viedä asian korkeimman oikeuden ratkaistavaksi.

Muutoin Ahvenanmaan valtuuskunnalla ei ole tässä vaiheessa syytä kommentoida loppumietintöä.

Läsnäolijat

Puheenjohtaja Lindbäck, jäsenet Erlandsson, Lampi, Mäenpää ja Pellonpää.

Ahvenanmaan valtuuskunnan puolesta:



Peter
Lindbäck

Rainer
Åkerblom
sihteeri