

JULKAISU 2006:2

PUBLIKATION 2006:2

*Selvitys eräistä Ahvenanmaan  
maakuntalakien valvontaan liittyvistä  
erityiskysymyksistä*

*Utredning om vissa specialfrågor som gäller  
kontrollen av åländska landskapslagar*

*Niilo Jääskinen*

*Selvitys eräistä Ahvenanmaan  
maakuntalakien valvontaan liittyvistä  
erityiskysymyksistä*

*Utredning om vissa specialfrågor som gäller  
kontrollen av åländska landskapslagar*

*Niilo Jääskinen*

ISSN 1458-6444  
ISBN 952-466-302-3  
Oikeusministeriö  
Helsinki

# KUVAILULEHTI

## OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä  
8.3.2006

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)		Julkaisun laji Selvitys	
Hallintoneuvos Niilo Jääskinen		Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä	
Julkaisun nimi Selvitys eräistä Ahvenanmaan maakuntalakien valvontaan liittyvistä erityiskysymyksistä			
Julkaisun osat Selvitys on kirjoitettu suomeksi ja käännetty ruotsiksi. Ruotsinkielinen teksti alkaa julkaisun suomenkielisen tekstin s. 56 jälkeen.			
Tiivistelmä  Selvitystehtävän taustana ovat eduskunnan vastaukseen EV 246/2002 vp (HE 18/2002 vp laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta) sisällytetyt lausumat, joiden mukaan eduskunta edellytti 1) että hallitus yhdessä Ahvenanmaan maakunnan kanssa selvittää kiireellisesti tarpeen muuttaa itsehallintolain säännöksiä presidentin veto-oikeuden käyttämisen perusteista siltä osin kuin kysymys oin maakuntalakien suhteesta kansainvälisten sopimusten ja EY:n säädösten asettamiin vaatimuksiin ja että hallitus antaa itsehallintolain muuttamisesta tältä osin esityksen sekä 2) että hallitus selvittää tarpeen ja mahdollisuudet siirtää itsehallintolain 19 §:ssä säädetyn erityistehtävän hoitaminen korkeimmalta oikeudelta muulle riippumattomalle lainkäyttöelimelle.  Selvityksessä tarkastelun painopisteessä ovat eduskunnan hyväksymissä ponsissa esitetyt kysymykset. Niihin on etsitty vastauksia muun muassa käymällä läpi korkeimman oikeuden itsehallintolain mukaiseen lainsäädäntövalvontaan liittyvää uudempaa lausuntokäytäntöä sekä arvioimalla itsehallintolain mukaista järjestelyä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa.  Selvityksen johtopäätökset ilmenevät luvusta V.			
Avainsanat: (asiasanat) Ahvenanmaa			
Muut tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero) OM 1/08/2005			
Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön julkaisuja 2006:2		ISSN 1458-6444	ISBN 952-466-302-3
Kokonaissivumäärä 120	Kieli Suomi ja ruotsi	Hinta 20,00 €	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Edita Prima Oy		Kustantaja Oikeusministeriö	

## PRESENTATIONSBLAD

## JUSTITIE MINISTERIET

Utgivningsdatum  
8.3.2006

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)		Typ av publikation Utredning	
Förvaltningsrådet Niilo Jääskinen		Uppdragsgivare Justitieministeriet	
		Datum då organet tillsattes	
Publikation (även den finska titeln) Utredning om vissa specialfrågor som gäller kontrollen av åländska landskapslagar (Selvitys eräistä Ahvenanmaan maakuntalakien valvontaan liittyivistä erityiskysymyksistä)			
Publikationens delar Utredningen är författad på finska och översatt till svenska. Den svenska texten börjar efter s. 56 i den finska texten.			
Referat  Bakgrunden till uppdraget var uttalandena i riksdagens svar RSv 246/2002 rd (RP 18/2002 rd med förslag till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland), där riksdagen förutsatte 1) att regeringen i samråd med landskapet Åland skyndsamt utreder om bestämmelserna i självstyrelselagen om grunderna för presidentens utövande av sin vetorätt behöver ändras till den del det gäller relationen mellan landskapslagarna och kraven i internationella konventioner och EG-rättsakter och att regeringen kommer med en proposition med förslag till lag om ändring av självstyrelselagen på denna punkt samt 2) att regeringen utreder behov och möjligheter att föra över den i 19 § självstyrelselagen föreskrivna specialuppgiften från högsta domstolen till något annat oberoende rättskipningsorgan.  Tyngdpunkten i utredningen ligger på frågorna i riksdagens klämmor. Svar på frågorna har sökts bl.a. genom att gå igenom högsta domstolens nyare utlåtandep Praxis i samband med lagstiftningskontrollen enligt självstyrelselagen samt genom att bedöma systemet enligt självstyrelselagen i belysning av Europadomstolens rättspraxis.  Slutsatserna av utredningen finns i kap. V.			
Nyckelord Åland			
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-nummer, andra referensnummer) JM 1/08/2005			
Seriens namn och nummer Justitieministeriets publikationer 2006:2		ISSN 1458-6444	ISBN 952-466-302-3
Sidoantal 120	Språk Finska och svenska	Pris 20,00 €	Sekretessgrad offentlig
Distribution Edita Prima Ab		Förlag Justitieministeriet	

## Esipuhe

Oikeusministeriö on 18.1.2005 päättänyt määrätä hallintoneuvos Niilo Jääskisen suositukseensa mukaisesti toimimaan asiantuntijana tehtävänään laatia selvitys Ahvenanmaan maakuntalakien valvonnasta. Selvityksen tuli olla valmiina 31.10.2005 mennessä.

Selvitystehtävän taustana olivat seuraavat, eduskunnan vastaukseen EV 246/2002 vp (HE 18/2002 vp laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta) sisällytetyt lausumat:

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus yhdessä Ahvenanmaan maakunnan kanssa selvittää kiireellisesti tarpeen muuttaa itsehallintolain säännöksiä presidentin veto-oikeuden käyttämisen perusteista siltä osin kuin kysymys on maakuntalakien suhteesta kansainvälisten sopimusten ja EY:n säädösten asettamiin vaatimuksiin ja että hallitus antaa itsehallintolain muuttamisesta tältä osin esityksen.
2. Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää tarpeen ja mahdollisuudet siirtää itsehallintolain 19 §:ssä säädetyn erityistehtävän hoitaminen korkeimmalta oikeudelta muulle riippumattomalle lainkäyttöelimelle.

Eduskunta hyväksyi lausumat perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta sen mietinnössä PeVM 7/2002 vp esitetyssä muodossa.

Valtioneuvoston oli 10.4.2003 päättänyt eduskunnan mainittujen lausumien johdosta ensinnäkin, että ennen kuin tuolloin vireillä ollut itsehallintolain muuttamista koskenut esitys HE 18/2002 vp oli hyväksytty myös Ahvenanmaan maakuntapäivillä, ei ollut mahdollista valmistella uutta itsehallintolain muuttamista koskevaa esitystä. Valtioneuvosto viittasi tältä osin siihen, että veto-oikeuden käyttäminen kuuluu itsehallinnon perusteita koskeviin kysymyksiin ja että asia liittyi läheisesti vielä vireillä olleeseen itse-

hallintolain muutokseen. Toiseksi valtioneuvosto katsoi, että itsehallintolain 19 §:ssä säädettyjen maakuntalakien valvontaa koskevien tehtävien siirtäminen korkeimmalta oikeudelta muulle riippumattomalle lainkäyttöelimelle herättäisi periaatteellisesti tärkeitä valtiosääntöoikeudellisia ja Ahvenanmaan itsehallinnon perusteita koskevia kysymyksiä. Hallituksen tarkoituksena oli selvittää, missä määrin olisi mahdollista luopua nykyisestä veto-oikeuteen liittyvästä ennakkovalvonnasta ja siirtää painopiste maakuntalakien jälkivalvontaan. Jälkivalvontaan siirtyminen edellyttäisi todennäköisesti Ahvenanmaan valtuuskunnan aseman ja kokoonpanon uudelleenarviointia. Kun nykyinen järjestelmä on pääosin toiminut tyydyttävästi, uudistuksiin ei hallituksen mielestä tulisi ryhtyä ilman perusteellista selvitystä. Selvitystyöstä oli tarkoitus päättää, kun silloin vireillä ollut esitys oli hyväksytty.

Edellä tarkoitettu laki Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta (68/2004) tuli voimaan 1.6.2004.

Tässä selvityksessä tarkastelun painopisteessä ovat eduskunnan hyväksymissä ponsissa esitetyt kysymykset. Niihin on etsitty vastauksia muun muassa käymällä läpi korkeimman oikeuden itsehallintolain mukaiseen lainsäädäntövalvontaan liittyvää uudempaa lausuntokäytäntöä sekä arvioimalla itsehallintolain mukaista järjestelyä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa.

Selvitystyön aikana olen myös saanut palautetta seuraavilta henkilöiltä: presidentti Leif Sevón, korkein oikeus, hallintoneuvos Olof Olsson, korkein hallinto-oikeus sekä lainsäädäntöneuvos Sten Palmgren, oikeusministeriö. Esitän heille lämpimät kiitokseni hyödyllisistä huomautuksista ja oikaisuista.

Saatuani selvitystyöni valmiiksi luovutan kunnioittavasti sen tuloksena valmistuneen oheisen muistion oikeusministerille. Selvityksen johtopäätökset ilmenevät muistion luvusta V.

Helsingissä 13. päivänä marraskuuta 2005.

Niilo Jääskinen  
hallintoneuvos

# SISÄLLYS

<b>ESIPUHE</b> .....	<b>1</b>
<b>SISÄLLYS</b> .....	<b>3</b>
<b>I ITSEHALLINTOLAIN MUKAINEN MAAKUNTALAKIEN ENNAKKOVALVONTA</b> .....	<b>9</b>
<b>II KANSAINVÄLISET SOPIMUKSET JA EU-JÄSENYYSVELVOITTEET LAINSÄÄDÄNTÖVALVONNASSA</b> .....	<b>17</b>
<b>II KANSAINVÄLISET SOPIMUKSET JA EU-JÄSENYYSVELVOITTEET LAINSÄÄDÄNTÖVALVONNASSA</b> .....	<b>17</b>
II.1 NYKYTILA.....	17
II.2 EU-OIKEUDEN TEHOKKUUTTA AHVENANMAALLA TURVAAVAT PERIAATTEET .....	25
II.3 SELVITYSMIEHEN TILANNEARVIO JA SUOSITUKSET .....	27
<b>III KORKEIMMAN OIKEUDEN LAINSÄÄDÄNTÖVALVONTAAN TEHTÄVÄN SIIRTÄMINEN MUULLE LAINKÄYTTÖELIMELLE</b> .....	<b>35</b>
III.1 PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN KANNANOTTO .....	35
III.2 TUOMIOISTUINTEN JA TUOMARIEN OSALLISTUMINEN LAKIEN SÄÄTÄMISEEN EUROOPAN IHMISOIKEUSTUOMIOISTUIMEN KÄYTÄNNÖN VALOSSA .....	36
III.3 KORKEIMMAN OIKEUDEN ROOLI MAAKUNTALAINSÄÄDÄNNÖN ENNAKKOVALVONNASSA OIKEUDENMUKAISTA OIKEUDENKÄYNTIÄ KOSKEVAN PERUSOIKEUDEN VALOSSA .....	42
III.4 ERI TOIMENPIDEVAIHTOEHDOT .....	48
<b>IV MAAKUNTALAINSÄÄDÄNNÖN VALVONNAN KEHITTÄMISVAIHTOEHTOJA</b> .....	<b>51</b>
<b>V SELVITYSMIEHEN SUOSITUKSET</b> .....	<b>55</b>





## LÄHTEITÄ

*Julkaistut lähteet*

- Bergholz, Gunnar* Domarens privata vetande i rättsfrågor, *Festskrift till Per Henrik Lindblom*, Iustus förlag 2004, s. 47–63
- Bygglin, Gustav* EG-rätten och ålandsärendena i HD, *Juridiska Föreningens Tidskrift* 6/2001 s. 563–576.
- Cross, Rupert – Harris, J.W.* Precedent in English Law, Fourth Edition Clarendon Press, Oxford 1991
- Hakkila, Esko* Suomen tasavallan perustuslait sekä eräitä niihin liittyviä lakeja, asetuksia ja säännöstöjä, Porvoo 1939
- Hallituksen esitys eduskunnalle tuomarin esteellisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi* (HE 78/2000 vp)
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta* (HE18/2002 vp)
- Jyränki, Antero* Ahvenanmaan valtio-oikeudellisesta asemasta, Oikeusministeriö, lainvalmisteluosaston julkaisu 1/2000
- Jääskinen, Niilo* The Case of the Åland Islands – Regional Autonomy versus the European Union of States, teoksessa *The Role of Regions and Sub-National Actors in Europe*, Ed. Stephen Weatherill and Ulf Bernitz, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2005
- Kommittébetänkande 1987:31*, Ny självstyrelselag för Åland (KM 1987:31)
- Olsson, Curt* Kontrollen av ålandslagar, *Juridiska Föreningens Tidskrift* 1993 s. 525–534
- Palmgren, Sten* Landskapet Ålands lagstiftning, *Nordisk Administrativt Tidskrift* 1/1995 s. 22–32
- Pellonpää, Matti* Euroopan ihmisoikeussopimus, 4. uudistettu painos, Helsinki 2005
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 36/2001 vp – VJL 5/2001 vp*, Vahvistamatta jääneinä palautuneet arpajaislaki, laki arpajaisverolain muuttamisesta, laki rahainkeräyslain muuttamisesta, laki viihdelaitelain muuttamisesta, laki rikoslain 17 luvun muuttamisesta, laki rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä annetun lain 3 ja 6 §:n muuttamisesta, laki näkövammaisten kirjastosta annetun lain 5 a §:n muuttamisesta ja laki raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuoton käyttämisestä (HE 197/1999 vp) (PeVL 36/2001 vp)

*Perustuslakivaliokunnan mietintö 7/2002 vp – Hallituksen esitys laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta*

*Sevón, Leif* Tuomioistuimet ja oikeuspolitiikka, *Oikeus* 2005 (34) s. 298–302

*Staatsrechtliche Auswirkungen der Mitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften*, Publications de l'Institut suisse de droit comparé 18, Zürich 1991 (Staatsrechtliche Auswirkungen)

*Suksi, Markku* Ålands konstitution, Åbo 2005

*Virolainen, Jyrki* KKO:n rooli lainvalmistelussa ja -säädännössä, *Oikeus* 2003 (32) s. 208–211

*Översyn av självstyrelselagen för Åland*. Betänkande av Ålandsarbetsgruppen 1998/1999, Justitieministeriet, Lagberedningsavdelningens publikation 3/1999 (*Översyn 1999*)

### ***Julkistamattomat kirjoitukset***

*Högsta domstolens Utlåtande över utkast (16.1.2001) till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland*. DNr OH 2001/11, 7.3.2001, Nr 475

*Högsta domstolen, Utlåtande, Ålands lagtings beslut 23.4.2003 om antagande av landskapslag om ändring av tobakslagen för landskapet Åland*. 18.8.2003, Dnr OH 2003/65, Nr 1958

*Högsta domstolen, Utlåtande, Ålands lagtings beslut 9.5.2003 om antagande av landskapslag om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd*, 9.9.2003, Dnr OH 2003/67, Nr 2224

*Högsta domstolen, Utlåtande, Ålands lagtings beslut 17.9.2003 om antagande av landskapslag om kontroll av brottslig bakgrund hos personer som skall arbeta med barn*, 9.1.2004, DNr OH 2003/115, Nr 4

*Högsta domstolen, Utlåtande, Ålands lagtings beslut 6.4.2005 om antagande av landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om utsläppshandel*, 29.6.2005, Dnr OH 2005/61, Nr 1606

*Högsta domstolen, Utlåtande, Ålands lagtings beslut 3.6.2005 om antagande av landskapslag om ändring av jaktlagen för landskapet Åland*, 21.9.2005, Dnr OH 2005/85, Nr 2241

*Högsta domstolen, Utlåtande, Ålands lagtings beslut 3.6.2005 om antagande av land-*

*skapslag om upphävande av landskapslagen om ersättande av skador, förorsakade av hjorddjur, 21.9.2005, Dnr OH 2005/86, Nr 2242*

- Jääskinen, Niilo* Ylimpien tuomioistuinten tehtävänjaosta Ahvenanmaan itsehallintoa koskevissa asioissa, 6.9.2002 , Perustuslakivaliokunnalle annettu lausunto asiassa HE 18/2002 vp laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta (Perustuslakivaliokunnan kokous 6.9.2002, liite B § 7)
- Palmgren, Sten* Kontrollen av EES-relaterad landskapslagstiftning, Justitieministeriet, Lagberedningsavdelningen, EES-enheten, 9.9.1993
- Sevón, Leif* Korkeimman oikeuden erityisasema Ahvenanmaan asioissa, 6.9.2002, Perustuslakivaliokunnalle annettu lausunto asiassa HE 18/2002 vp laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta (Perustuslakivaliokunnan kokous 6.9.2002, liite A § 7)
- Statsrådet*, protokoll 66/2003, 29.8.2003, Föredragning för Republikens President
- Ålandsdelegationen*, Utlåtande angående landskapslag om upphävande av landskapslagen om ersättande av skador förorsakade av hjorddjur, Beslut LTB 14/2005, Ärende FR 18/2003-2004, 3.6.2005
- Ålands lagting*, Stenografisk protokoll från Plenum 23 september 2002, ärende 4 (Republikens presidents framställning med anledning av regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland RP nr 10/2001–2002)
- Ålands landskapsstyrelse*, Utlåtande 152 K10, 11.4.2001, Dnr Kal-31-97-103, över förslaget till proposition med förslag till ändring av självstyrelselagen för Åland
- Översyn av självstyrelselagen för Åland med anledning av ett EU-medlemskap*. Justitieministeriets Lagberedningsavdelning, Helsingfors 1994 (*Översyn 1994*)



## I Itsehallintolain mukainen maakuntalakien ennakkovalvonta

Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmän peruslähtökohtia on maakunnan oma lainsäädäntövalta sen toimivaltaan Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) mukaan kuuluvissa asioissa. Maakunnan lainsäädäntövaltaa käyttävät maakuntapäivät (17 §) tai maakuntapäivien delegoiman asetuksenantovallan nojalla maakunnan hallitus (21 §). Voimassa olevassa itsehallintolaissa on osoitettu positiivisin toimivaltasäännöksin sekä maakunnan (18 §) että valtakunnan (27 § ja 29 §:n 1 momentti) lainsäädännön alat. Vastaavalla tavalla oli säädetty myös edeltävässä itsehallintolaissa (670/1951). Sen sijaan ensimmäisessä, vuoden 1920 itsehallintolaissa oli sen 9 §:ssä osoitettu ainoastaan valtakunnan lainsäädännön ala.<sup>1</sup>

Ahvenanmaan maakunnan ja valtakunnan lainsäädäntöpiirit ovat siten rinnakkaiset. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että maakuntapäivien säätämät maakuntalait eivät ole normihierarkkisesti alisteisia suhteessa eduskunnan säätämiin lakeihin. Sen sijaan maakuntalait ovat normihierarkkisesti alisteisia suhteessa itsehallintolakiin sekä Suomen perustuslakiin, siltä osin kuin siitä ei ole tehty poikkeusta itsehallintolaille. Vastavasti tavalliset eduskuntalait ovat alisteisia perustuslain lisäksi myös itsehallintolakiin nähden siinä merkityksessä, että tavallisella eduskuntalaille ei voida poiketa itsehallintolaista tai säätää maakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvasta kysymyksestä.<sup>2</sup> Korkeimman oikeuden lausuntokäytännössä on katsottu, että perustuslain lailla säätämisen vaatimusta sekä lainsäädäntövallan delegoimista koskevat säännökset ovat sovellettavissa myös maankuntalainsäädäntöön. Vuonna 2004 voimaan tulleella itsehallintolain muutoksella itsehallintolain 21 §:n 1 momentin säännös maakuntalainsäädännön alasta on yhdenmukaistettu perustuslain 80 §:n 1 momentin kanssa.

---

<sup>1</sup> Tästä huolimatta lakia ei tulkittu niin, että maakunnalla olisi ollut lainsäädännöllinen yleistoimivalta, vaan soveltamiskäytännössä pidettiin maakunnan lainsäädäntövaltaa pikemminkin poikkeuksena valtakunnalla olleesta lainsäädännöllisestä yleistoimivallasta. Ks. Hakkila 690–692.

<sup>2</sup> Ks. Jyränki s. 41.

Valtakunnan ja maakunnan välillä ei liioin ole sellaista yhteistä tai jaettua lainsäädäntövallan piiriä, jossa toisen osapuolen antama säädös tulisi sovellettavaksi pelkästään sen vuoksi, että toinen osapuoli ei ole käyttänyt omaa lainsäädäntövaltaansa asianomaisen kysymyksen osalta. Lainsäädäntövallan jakoa koskevaa itsehallintolain sääntelyä on siis pidetty täydellisenä ja tyhjentävänä. Tämän mukaisesti korkein hallinto-oikeus katsoi esimerkiksi päätöksessään 8.11.1973 t. 4478, että valtakunnan julkisuuslainsäädäntöä ei itsehallintolain toimivallanjakoa koskeva sääntely huomioon ottaen voitu soveltaa maakuntahallituksen asiakirjoihin. Mainittu korkeimman hallinto-oikeuden päätös johti asiakirjojen julkisuutta koskevan maakuntalain säätämiseen. Niiltä osin kuin vuoden 1991 itsehallintolaki siirsi uusia oikeudenaloja maakunnan tai valtakunnan toimivaltaan, sovelletaan Ahvenanmaalla itsehallintolain 71 §:n mukaan kuitenkin itsehallintolain voimaantullessa voimassa olleita säännöksiä, kunnes asianomainen maakuntalaki on kumottu asetuksella tai valtakunnan lainsäädäntö maakuntalailla. Korkein oikeus on päätöksessään KKO 1996:106 esimerkiksi katsonut, että törkeään rattijuopumusrikokseen oli sovellettava itsehallintolain voimaantullessa voimassa olleita rikoslain säännöksiä, kun uusi itsehallintolaki oli antanut maakunnalle toimivallan säätää myös vapausrangaistuksen seuraamukseksi tieliikenteeseen liittyvistä rikoksista, mutta sanotunlaisia maakuntasäännöksiä ei ollut annettu.

Itsehallintolaissa säädetyn kaltaisessa lainsäädäntövallan jaossa on mahdollista, että lainsäädäntövaltaa käyttävien tahojen välille syntyy positiivisia tai negatiivisia toimivaltakonflikteja; positiivisessa toimivaltariidassa molemmat osapuolet pitävät itseään toimivaltaisina, kun taas negatiivisissa toimivaltakonflikteissa kumpikaan osapuoli ei katso asian kuuluvan toimivaltansa piiriin. Itsehallintolain 19 ja 20 §:n säännöksillä tasavallan presidentin veto-oikeudesta pyritään estämään sellaisten maakuntalakien säätäminen, jotka merkitsevät maakuntapäivien lainsäädäntövallan ylittämistä. Sääntely koskee myös tilanteita, joissa maakuntalain katsotaan koskevan valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta.

Itsehallintolaissa tai perustuslaissa ei sen sijaan ole erikseen säädetty menettelystä, jolla valvottaisiin sitä, että eduskunnan säätämällä valtakunnan lainsäädännöllä ei loukattaisi maakunnan lainsäädäntövaltaa. Viimeksi mainittua, selvitysmiehen käsityksen mukaan pääosaltaan toimeksiannon ulkopuolelle jäävää kysymystä tarkastellaan lyhyesti jaksos-

sa IV, siltä osin kuin sillä voi olla merkitystä maakuntapäivien ja eduskunnan keskinäisen konstitutionaalisen tasapainon kannalta.

Lainsäädäntövalvontaa koskevan itsehallintolain 19 §:n 1 momentin mukaan päätös maakuntalain hyväksymisestä on toimitettava oikeusministeriölle sekä Ahvenanmaan valtuuskunnalle, joka antaa oikeusministeriölle lausunnon päätöksestä ennen päätöksen esittelemistä tasavallan presidentille. Ahvenanmaan valtuuskunta on itsehallintolain 5 §:n mukaan maakunnan ja valtakunnan yhteinen toimielin, johon kuuluvat 55 §:n mukaan puheenjohtajana yleensä Ahvenanmaan maaherra sekä jäsenenä kaksi valtioneuvoston ja kaksi maakuntapäivien nimeämää jäsentä.

Tasavallan presidentti voi itsehallintolain 19 §:n 2 momentin mukaan, kun korkeimman oikeuden lausunto on hankittu, määrätä maakuntalain raukeamaan kokonaan tai osittain, jos hän katsoo maakuntapäivien ylittäneen lainsäädäntövaltansa tai maakuntalain koskevan valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta. Presidentin on tehtävä päätöksensä neljän kuukauden kuluessa siitä, kun maakuntapäivien päätös annettiin oikeusministeriölle tiedoksi.

*Palmgrenin* mukaan korkeimman oikeuden lausunto pyydetään ainoastaan niissä tapauksissa, joissa Ahvenanmaan valtuuskunta on katsonut maakuntapäivien ylittäneen lainsäädäntövaltansa, taikka jos maakuntalaki koskee uutta oikeudenalaa tahi kysymystä, joka on muutoin epäselvä itsehallintolain valossa. Korkein oikeus arvioi lausunnossaan maakuntalakia paitsi itsehallintolain myös perustuslain kannalta.<sup>3</sup> Lausunnoissa otetaan kantaa myös maakuntalain suhteeseen kansainvälisiin sopimuksiin sekä Euroopan unionin jäsenyydestä seuraaviin velvoitteisiin.

Tasavallan presidentit ovat veto-oikeuden käyttämisen osalta käytännössä noudattaneet korkeimman oikeuden suosituksia.<sup>4</sup> Veto-oikeuden käyttäminen muulla kuin maakuntapäivien lainsäädäntövallan ylityksen perusteella näyttää erittäin harvinaiselta. Korkeimman oikeuden tehtävässä on tältä osin kysymys abstraktin normivalvonnan harjoit-

---

<sup>3</sup> Ks. Palmgren NAT s. 27.

<sup>4</sup> Ks. KM 1987:31 s. 106.



tamisesta. Kysymys ei ole tuomiovallan käytöstä, vaan itsehallintolakiin perustuvasta lainsäädännöllisestä erityistehtävästä.<sup>5</sup>

Maakuntalakiin voidaan 19 §:n 3 momentin mukaan yhtenäisyyden tai selkeyden vuoksi ottaa valtakunnan lainsäädännön piiriin kuuluvia säännöksiä, jos ne asiallisesti vastaavat valtakunnan lain vastaavia säännöksiä. Tällaisten säännösten ottaminen maakuntalakiin ei muuta valtakunnan ja maakunnan välistä lainsäädäntövallan jakoa. Itsehallintolaissa ei kuitenkaan ole säädetty, että sanotunlaiset valtakunnan lainsäädäntöä vastaavat maakuntalakien säännökset raukeaisivat, jos asianomaisia valtakunnan lainsäädännön säännöksiä muutetaan tai kumotaan.<sup>6</sup> Tällaisten valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvien, mutta siitä sisällöltään poikkeavien maakuntalaissa olevien säännöksien soveltamiseen liittyviä kysymyksiä ei selvitysmiehen tiedon mukaan ole ilmennyt oikeuskäytännössä.

Maakuntalain voimaantulosta ja julkaisemisesta säädetään itsehallintolain 20 §:ssä, jota on uudistettu lailla 68/2004. Pykälän 1 momentin mukaan maakunnan hallitukselle on ilmoitettava, jos tasavallan presidentti on määrännyt, että maakuntalaki raukeaa tai jos hän on päättänyt olla käyttämättä veto-oikeuttaan. Jos presidentti on määrännyt, että maakuntalaki raukeaa vain eräiltä osin, maakunnan hallituksen on maakuntalaissa säädettävällä tavalla ratkaistava, tuleeko laki muilta osin voimaan vai raukeako se kokonaisuudessaan.

Pykälän 2 momentin mukaan maakunnan hallitus julkaisee maakuntalait Ahvenanmaan säädöskokoelmassa. Maakuntalaki tulee voimaan maakuntapäivien määräämänä ajankohtana. Jollei ajankohdasta ole säädetty maakuntalaissa, maakunnan hallitus määrää siitä. Jollei maakuntalakia ole julkaistu viimeistään määrättynä voimaantuloajankohtana, se tulee voimaan julkaisemispäivänä.

Pykälän 3 momentissa säädetään niin kutsuttujen budjettilakien säätämisestä maakunnassa. Tällä vuoden 2004 itsehallintolain uudistukseen sisältyvällä säännöksellä on toteutettu se periaatteellisesti merkittävä uudistus, että tasavallan presidentti käyttää veto-oikeuttaan maakunnan talousarvioon liittyvien lakien osalta vasta jälkikäteen. Momentin mukaan, jos maakunnan talousarvioon otettu määräraha edellyttää maakuntalain sää-

---

<sup>5</sup> Ks. Jyränki s. 44.

<sup>6</sup> Ks. Suksi s. 178–179 tällaisiin tilanteisiin liittyvistä oikeussuojaongelmista.

tämistä ja maakuntalain nopealle voimaantulolle on erityisiä syitä, maakuntapäivät voi valtuuttaa maakunnan hallituksen määräämään, että laki kokonaan tai osittain tulee voimaan jo ennen kuin tasavallan presidentti on tehnyt päätöksensä veto-oikeuden käyttämisestä. Jos presidentti tämän jälkeen määrää maakuntalain raukeamaan kokonaan tai osittain, on maakunnan hallituksen heti, siten kuin maakuntalakien julkaisemisesta säädetään, ilmoitettava, että laki tai sen osa lakkaa olemasta voimassa ilmoituksen julkaisemispäivästä lähtien.

Uudistuksen valmistelussa ei ole otettu kantaa tilanteisiin, joissa sellainen maakuntalaki, joka ei ole itsehallintolain 20 §:n 3 momentissa tarkoitettu budjettilaki, olisi tästä huolimatta määrätty tulemaan välittömästi voimaan. Tämä ongelma on ajankohtaistunut syksyllä 2005 kahden sellaisen maakuntalain kohdalla, jotka maakuntapäivät oli määrännyt tulemaan voimaan välittömästi, vaikka ne eivät Ahvenanmaan valtuuskunnan ja korkeimman oikeuden käsityksen mukaan täyttäneet itsehallintolain 20 §:n 3 momentissa säädettyjä maakuntalain välittömän voimaantulon edellytyksiä ja vaikka maakuntalain välitön voimaantulo ei voi suoraan perustua sen voimaantulosäännökseen vaan maakuntahallitukselle annettuun tähän oikeuttavaan valtuutukseen. Korkeimman oikeuden ja Ahvenanmaan valtuuskunnan lausuntojen mukaan tällaisen voimaantulosäännöksen määrääminen raukeamaan ei kuitenkaan estäisi maakuntalain muiden säännösten voimaantuloa.<sup>7</sup>

Selvitysmiehen käsityksen mukaan tällaiseen asetelmaan liittyy suurta oikeudellista epäselvyyttä, mikä johtuu siitä, että maakuntalain muiden säännösten voimassaolo edellyttää voimaantulosäännöksen voimassaoloa eli sitä, että myös lain voimaantulosäännös on tullut voimaan samanaikaisesti tai aikaisemmin, koska säädöksen voimaantulo on voimaantulosäännöksen normatiivinen seuraus. Esimerkiksi *landskapslag om upphävande av landskapslagen om ersättande av skador förorsakade av hjorddjur* sisältää yksinomaan säännöksen asianomaisen maakuntalain (52/1974) kumoamisesta sekä voimaantulosäännöksen. Ahvenanmaan valtuuskunta on lausunnossaan katsonut, että voi-

---

<sup>7</sup> Ks. Högsta domstolen, Utlåtande, Ålands lagtings beslut 3.6.2005 om antagande av landskapslag om ändring av jaktlagen för landskapet Åland, 21.9.2005, Dnr OH 2005/85, Nr 2241, Högsta domstolen, Utlåtande, Ålands lagtings beslut 3.6.2005 om antagande av landskapslag om upphävande av landskapslagen om ersättande av skador, förorsakade av hjorddjur, 21.9.2005, Dnr OH 2005/86, Nr 2242, sekä Ålandsdelegationen, Utlåtande angående landskapslag om upphävande av landskapslagen om ersättande av skador förorsakade av hjorddjur, Beslut LTB 14/2005, Ärende FR 18/2003–2004, 3.6.2005.

maantulosäännös tulisi määrätä raukeamaan, mutta että virheellinen voimaantulosäännös ei vaikuta maakuntalain soveltamiseen muutoin. Kun tasavallan presidentti sittemmin on määrännyt sanotun lain voimaantulosäännöksen raukeamaan, jää epäselväksi, onko mainittu aikaisempi maakuntalaki voimassa, mihin valtuuskunnan lausunto viittaa, jolloin myös veto-oikeuden käyttäminen jäisi oikeudellisesti iskuksi ilmaan, vai onko katsottava, että kunnes maakuntalailla on vahvistettu voimaantulosäännös, sen muutkaan säännökset eivät olisi oikeudellisesti vielä voimassa eli maakuntalaki 52/1974 pysyisi voimassa. Edelleen voidaan kysyä, onko sanottu vanha maakuntalaki ollut kumotuna maakuntapäivien päätöksen ja tasavallan presidentin ratkaisun välisen ajan ja tullut sittemmin uudelleen voimaan, kun kumoamislain voimaantulosäännös on rauennut.

Selvitysmiehen käsityksen mukaan olisi loogisinta ajatella, että voimaantulosäännökseen kohdistuvan veto-oikeuden käytön seurauksena olisi *eo ipso* maakuntalain raukeaminen kokonaisuudessaan, koska se ei loogisesti voi jäädä voimaan miltään osiltaan, jos sen voimaantulosäännökset ovat rauenneet. Eri asia on se, että tällaisessa tilanteessa voidaan tasavallan presidentin suorittaman lainsäädäntövalvonnan kannalta katsoa tutkituksi se, että maakuntalain asianomaiset muut säännökset kuuluvan maakuntapäivien lainsäädäntövallan piiriin, jolloin ei ole estettä niiden voimaantulolle samassa yhteydessä kuin koko maakuntalaki aikanaan tulee voimaan.

Hallituksen esityksen mukaan välittömästi voimaantulevalla maakuntalailla on normaalit oikeusvaikutukset sen voimaantulon ja raukeamisen välisen ajanjakson osalta.<sup>8</sup> Perustuslakivaliokunnassa kuullut korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden edustajat pitivät ehdotettua järjestelyä tältä osin ongelmallisena muun muassa Euroopan unionin jäsenyysselvoitteiden ja kansainvälisten sopimusten noudattamisen sekä oikeusvarmuuden turvaamisen kannalta.<sup>9</sup>

Myös perustuslakivaliokunta katsoi, että maakuntalain välittömän voimaantulon vaikutukset saattoivat muodostua kaiken kaikkiaan arveluttaviksi ja että ehdotettuun mahdollisuuteen määrätä maakuntalaki tulemaan voimaan välittömästi liittyy kaiken kaikkiaan monenlaisia riskitekijöitä. Toisaalta oli tärkeää, että maakunnan talousarvion määrära-

---

<sup>8</sup> HE 18/2002 vp s. 14.

<sup>9</sup> Ks. Sevón, Leif, lausunto perustuslakivaliokunnalle 6.9.2002 ja Jääskinen, Niilo, lausunto perustuslakivaliokunnalle 6.9.2002, molemmat julkaisemattomia.

hoilla on muodollinen lakipohja heti talousarvion soveltamisesta alkaen. Tätä voivat ainakin joissakin tapauksissa suorastaan vaatia lakiehdotuksen 21 §:n 1 momentin säännökset maakuntalain alasta. Valiokunta antoi ratkaisevan merkityksen Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnolliselle asemalle ja puolsi tästä syystä esityksessä ehdotettua mahdollisuutta talousarvioon liittyvien maakuntalakien välittömästä voimaantulosta. Valiokunta korosti samalla sen välttämättömyyttä, että käytännössä otetaan eri toimenpitein huomioon tarkoitettunlaiset vaarat ja ehkäistään ne niin pitkälle kuin mahdollista. Tällainen menettely on luonnollinen osa vastuullista taloudenhoitoa ja yksityisten asemaan vaikuttavaa päätöksentekoa.<sup>10</sup>

Ahvenanmaalaisessa keskustelussa mahdollisuutta saattaa talousarvion toteuttaminen talousarvion kanssa samanaikaisesti voimaantulevien maakuntalakien pohjalta tapahtuvaksi on pidetty maakuntapäivien aseman ja oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen kannalta ensiarvoisena. Maakunnan toivomuksena on ollut myös se, että samankaltainen mahdollisuus saattaa maakuntalait välittömästi voimaan koskisi myös kansainvälisten sopimusten ja Euroopan yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanon edellyttämiä maakuntalakeja.<sup>11</sup>

Viimeisimmät itsehallintolain muutokset valmistellut oikeusministeriön asettama *Ålandsarbetsgruppen 1998/1999* ehdotti muistiossaan, että budjettilakien lisäksi mahdollisuus maakuntalain välittömään voimaantuloon olisi ollut käytettävissä myös muulloin, kun siihen olisi ollut erityisiä syitä. Työryhmä viittasi tältä osin ehdotuksensa perusteluissa siihen, että direktiivien täytäntöönpanolle säädetty aika on usein lyhyt verrattuna täytäntöönpanon vaatimaan lainvalmisteluun kuluvaan aikaan. Myös komission valvontamenettelyn aikana saattaa syntyä tarve muuttaa ripeästi kansallista lainsäädäntöä. Työryhmä viittasi myös siihen, että maakunta käyttää laajalti niin kutsuttuja blankettilakeja luonteeltaan teknisen sääntelyn toteuttamiseen esimerkiksi koskien elintarvikkeita ja elintarvikehygieniaa, tuoteturvallisuutta, kemikaaleja ja moottoriajoneuvoja. Blankettilaililla saatetaan asianomaiset valtakunnan säädökset sovellettaviksi myös maakunnassa. Blankettilakeja on käytetty myös EU-oikeuden täytäntöönpanossa. Työryh-

<sup>10</sup> Ks. PeVM 7/2002 vp s. 3–4.

<sup>11</sup> Ks. esimerkiksi maaneuvos Nordlundin puheenvuoro maakuntapäivien istunnossa 23.9.2002. *Ålands lagting, Stenografiskt protokoll från Plenum 23 september 2002, ärende 4 (republikens presidents framställning med anledning av regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland RP nr 10/2001–2002).*

män mielestä maakuntalakien välittömän voimaantulon tuli olla käytettävissä, jos EY:n tuomioistuimessa tai komission valvontamenettelyssä oli tultu tulokseen, joka edellyttää maakuntalainsäädännön välitöntä muuttamista, tai jos direktiivin täytäntöönpanoaika oli kulumassa loppuun.<sup>12</sup>

Hallituksen esityksessä 18/2002 vp todettiin, että maakuntahallitus oli pitänyt tärkeänä saattaa maakuntalait voimaan välittömästi myös EY-oikeuden täytäntöönpanoa varten tarvittavien maakuntalakien sekä valtakunnan lainsäädäntöön viittaavien blankettilakien osalta.<sup>13</sup> Tällaisia ehdotuksia ei kuitenkaan sisältynyt hallituksen esitykseen.

---

<sup>12</sup> Ks. Översyn 1999 s. 37–39.

<sup>13</sup> HE 18/2002 vp s. 4.

## II Kansainväliset sopimukset ja EU-jäsenyysvelvoitteet lainsäädäntövalvonnassa

### II.1 Nykytila

Kysymys Ahvenanmaan maakuntalainsäädännön suhteesta Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin näyttää ajankohtaistuneen vasta Euroopan talousaluetta koskevan sopimuksen (ETA-sopimus) yhteydessä. Vuoden 1991 itsehallintolain valmistelun yhteydessä ei ollut voitu ottaa huomioon Suomen integraatiokehitystä, eikä sillä tarkoitettu muuttaa lainsäädäntövalvontaa koskeneita perusteita.<sup>14</sup>

Vuoden 1994 alusta voimaan tullut ETA-sopimus edellytti kuitenkin sitä, että sopimuksen soveltamisalaan kuuluvalla Euroopan yhteisöjen säädöksille annettiin Suomessa oikeusvaikutukset, jotka mahdollisimman pitkälti vastasivat yhteisön oikeuden oikeusvaikutuksia EY:n jäsenvaltioissa. Tällöin heräsi kysymys, merkitsikö ETA-sopimuksen vastaisen maakuntalain säätäminen sitä, että maakuntapäivät olisi ylittänyt lainsäädäntövaltansa. Mikäli tähän kysymykseen vastattaisiin myönteisesti, seuraisi tästä Ahvenanmaan valtuuskunnalle velvoite aina tutkia maakuntalakien suhdetta yhteisön oikeuteen ja vastaavasti oikeusministeriölle velvoite hankkia korkeimman oikeuden lausunto, jos tällaista rikkomusta epäiltiin. Edelleen olisi tasavallan presidentin tuon tulkinnan mukaan tullut käyttää veto-oikeuttaan, mikäli korkein oikeus oli havainnut ristiriidan maakuntalain ja yhteisön oikeuden välillä.

*Sten Palmgren* tuli asiaa käsitelleessä muistiossaan syksyllä 1993<sup>15</sup> siihen johtopäätökseen, että *de lege lata* tasavallan presidentillä ei ollut toimivaltaa käyttää veto-oikeuttaan sillä perusteella, että maakuntalaki oli ristiriidassa ETA-sopimuksen kanssa, ei ainakaan sillä perusteella, että maakuntapäivät olisi tuolloisessa tilanteessa ylittänyt toimivaltansa. Palmgren piti kuitenkin mahdollisena tulkintaa, jonka mukaan ilmeiset, yksiselitteiset ja karkeat sopimusrikkomukset saattaisivat perustella veto-oikeuden käyttämisen. Vastaavasti ei Ahvenanmaan valtuuskunnalla olisi ollut velvollisuutta selvittää

<sup>14</sup> Sen sijaan kysymys Ahvenanmaan itsehallinnon vaikutuksesta Suomen sopimuksentekovallan käyttöön on tiedostettu alusta alkaen kehitettäessä itsehallintolainsäädäntöä. Ks. Jyränki s. 27–32.

<sup>15</sup> Palmgren, Kontrollen av EES-relaterad landskapslagstiftning, 9.9.1993.

maakuntalakien suhdetta ETA-sopimukseen ainakaan muissa kuin ilmeistä sopimusrikkomusta merkinneissä tilanteissa.

Myös EU-jäsenyydestä johtuneita itsehallintolain tarkistamistarpeita selvittänyt oikeusministeriön työryhmä katsoi muistiossaan, että tasavallan presidentin itsehallintolain mukainen veto-oikeus ei ulottunut tilanteisiin, joissa oli kysymys maakuntalakien ja yhteisön oikeuden välisistä ristiriidoista. Työryhmä ei myöskään pitänyt mahdollisena eikä toivottavana laajentaa veto-oikeuden käyttöä tällaisiin tilanteisiin. Työryhmä perusteli kantaansa ensinnäkin sillä, että tasavallan presidentillä ei yleensä ollut roolia yhteisön oikeuden kansallisessa täytäntöönpanossa. Veto-oikeuden käyttö mainitulla perusteella merkitsisi maakuntapäivien valtaoikeuksien rajoittamista presidentin hyväksi ja siten parlamentaarisen vallanjaon sivuuttamista. Työryhmän mielestä presidentti puuttuisi tuolloin myös EU:n tasolla toimivaan valvontajärjestelmään, koska EY:n tuomioistuimien saattaisi päätyä asianomaisen EY:n säädöksen osalta erilaiseen tulkintaan, semmin kuin etukäteisvalvonnassa olisi usein vaikeaa ottaa kantaa siihen, oliko yhteisön oikein pantu oikein täytäntöön. Veto-oikeuden käytöllä ei myöskään voitaisi ratkaista niitä ongelmia, jotka aiheutuisivat yhteisön oikeuden puutteellisesta täytäntöönpanosta.<sup>16</sup>

Palmgrenin ja oikeusministeriön työryhmän edustama kanta muodostui myös korkeimman oikeuden mielipiteeksi ETA-sopimuksen ja maakuntalakien suhteen osalta. Sen sijaan EU:n oikeuden ja maakuntalakien välisestä suhteesta korkein oikeus päätyi loka-kuussa 1995 kantaan, jonka mukaan maakuntapäivät ylittää toimivaltansa, jos se säätää maakuntalain, joka on ristiriidassa maakunnassa voimaansaatetun kansainvälisen sopimuksen kanssa. Tällöin tasavallan presidentin tuli jättää maakuntalaki vahvistamatta. Tasavallan presidentti omaksui tämän tulkinnan päätöksellään 13.10.1995 ja jätti elinkeinonharjoittamisen oikeutta koskeneen maakuntalain vahvistamatta.<sup>17</sup> Tulkintaa on seurattu korkeimman oikeuden myöhemmässä lausuntokäytännössä.

Oikeusministeriön vuonna 1997 asettama *Ålandsarbetsgruppen 1998/1999* tarkasteli muistiossaan kysymystä kansainvälisten ja EU-velvoitteiden asemasta tasavallan presidentin veto-oikeuden käytössä. Työryhmä katsoi edeltäjänsä, vuonna 1994 toimineen

<sup>16</sup> Ks. Översyn 1994 s. 8.

<sup>17</sup> Korkeimman oikeuden lausuntokäytännön kehityksestä ks. Bygglin s. 568–571.

työryhmän tavoin, että veto-oikeutta ei tulisi käyttää instrumenttina sen valvonnassa, että maakuntalailla ei loukata Suomen kansainvälisiä velvoitteita, erityisesti EU-jäsenyyteen sisältyviä. Työryhmä viittasi kantansa perusteluksi ensiksikin EU:n omaan jäsenvaltioiden jäsenyyksvelvoitteiden noudattamisen valvontaa koskevaan järjestelmään eikä pitänyt suotavana sitä, että korkein oikeus ja tasavallan presidentti muodostaisivat siitä irrallaan kantoja EU-oikeuden tulkintakysymyksiin. Työryhmän mielestä ei liioin olisi tarkoituksenmukaista, että tasavallan presidentillä olisi vastuu EU-oikeuden täytäntönnäpön oikeellisuudesta Ahvenanmaan osalta. Veto-oikeuteen liitettynä valvonta olisi myös tehotonta käytännössä tärkeimmän rikkomustilanteen eli EU-oikeuden kokonaan puuttuvan implementoinnin osalta.<sup>18</sup>

Työryhmä päätyi ehdotuksessaan kantaan, jonka mukaan maakuntapäivien ei katsottaisi ylittäneen toimivaltaansa silloin, kun maakuntalain säännös on vastoin kansainvälistä velvoitetta, vaan tällaisten tilanteiden estämiseksi olisi käytettävissä muita järjestelyjä. Ainoastaan, jos kysymys olisi niin vakavasta ja selvästä sopimusrikkomuksesta, että sen voitaisiin katsoa uhkaavan valtakunnan ulkoista turvallisuutta, tulisi veto-oikeuden käyttö kysymykseen, mutta tuolloin siis poliittisella eikä oikeudellisella perusteella. Työryhmä piti mahdollisena ennakoalvonnasta luopumista nyt esillä olevalla perusteella sen vuoksi, että sen muistio sisälsi ehdotuksen taloudellisesta vastuusta, jonka aiheutuisi kansainvälisten velvoitteiden rikkomuksista.<sup>19</sup>

Korkein oikeus ei työryhmän ehdotuksesta antamassaan lausunnossa pitänyt työryhmän perusteluja vakuuttavina, vaan se katsoi, että kysymyksen arvioinnissa tuli ottaa huomioon myös se, että suhteet ulkovaltoihin kuuluvat valtakunnan toimivaltaan, sekä EY:n perustamissopimuksen 10 artiklassa määrätystä lojaliteettivelvollisuudesta jäsenvaltioille aiheutuvat velvoitteet. Jo harjoitetun kaltainen ennakoalvonta oli korkeimman oikeuden mielestä tarpeellinen, jotta selvät virheet voitaisiin nopeasti ja kevyellä menettelyllä korjata. Korkeimman oikeuden mielestä valvonnan rajoittaminen ainoastaan poliittiseen perusteeseen saattoi myös onnettomalla tavalla alentaa kynnystä poliittisella perusteella tapahtuvan veto-oikeuden käyttämiseen.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Ks. Översyn 1999 s. 36.

<sup>19</sup> Ks. Översyn 1999 s. 36.

<sup>20</sup> Ks. Bygglin s. 572–573.



Oikeusministeriössä työryhmän ehdotuksen pohjalta laaditussa esitysehdotuksessa oli itsehallintolain 19 § ehdotettu muodossa, jonka 1 momentti sulki pois kansainvälisen velvoitteen rikkomuksen käytön perusteena sen katsomiselle, että maakuntapäivät olisi ylittänyt toimivaltansa. Toisaalta poliittista valvontaa koskevassa pykälän 2 momentissa olisi veto-oikeuden käyttämisen perusteeksi säädetty valtakunnan sisäiseen tai ulkoiseen turvallisuuteen kohdistuvan uhan lisäksi myös se, että maakuntalaki merkitsi sellaista ilmeistä Suomen kansainvälisen velvoitteen loukkausta, että se olisi vahingoittanut Suomen kansainvälisiä suhteita.

Korkein oikeus ei 7.3.2001 antamassaan lausunnossa pitänyt ehdotusta kaikin osin perusteltuna. Korkein oikeus arvioi ehdotetun muotoilun tähtävään sellaiseen korkeaan valvontakynnykseen, joka estäisi nopean puuttumisen selviin ja epäilyksettömiin yhteisön oikeuden rikkomuksiin, vaikka tällaista mahdollisuutta oli pidettävä tarpeen vaati-<sup>21</sup> mana. Ahvenanmaan maakuntahallitus katsoi puolestaan lausunnossaan, että muutos-<sup>22</sup> ehdotuksen seurauksia oli vaikea arvioida, minkä takia se toivoi, että kansainvälisten velvoitteiden rikkomusta ei nimenomaisesti mainittaisi itsehallintolaissa perusteena tasavallan presidentin veto-oikeuden käyttämiselle.

Edellä kuvatun kehityksen tuloksena syntynyttä oikeustilaa on selostettu hallituksen esityksessä HE 18/2002 vp seuraavasti:

”Voimassa olevan itsehallintolain 19 §:n 2 momentin mukaan tasavallan presidentti voi, kun korkeimman oikeuden lausunto on hankittu, määrätä maakuntalain raukeamaan, jos hän katsoo maakuntapäivien ylittäneen lainsäädäntövaltansa tai maakuntalain koskevan valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta. Itsehallintolaista ei selvästi käy ilmi, koskeeko lainsäädäntövalvonta myös niitä tapauksia, joissa maakuntalain katsotaan olevan ristiriidassa kansainvälisen sopimuksen määräyksen kanssa. Korkein oikeus on kuitenkin todennut, että kansainvälisten sopimusten määräykset, jotka koskevat maakuntapäivien toimivaltaan itsehallintolain mukaan kuuluvia asioita, rajoittavat maakunnan tosiallista toimivaltaa, jos maakuntapäivät on antanut suostumuksensa siihen, että sopimusmääräykset tulevat voimaan maakunnassa. Koska valtakunta kansainvälisen oikeuden mukaan vastaa siitä, että sopimusta noudatetaan myös maakunnassa, ja itsehallintolain mukaan myös muuten määrää suhteista ulkovaltoihin, sopimusvelvoitetta ei korkeimman oikeuden mukaan saa rikkoa maakuntalain hyväksymisellä. Korkein oikeus on siten todennut, että maakuntapäivien voidaan

<sup>21</sup> Ks. Högsta domstolens Utlåtande över utkast (16.1.2001) till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland, s. 3–6.

<sup>22</sup> Ks. Ålands landskapsstyrelse, Utlåtande 152 K10, 11.4.2001.

katsoa ylittäneen toimivaltansa, jos maakuntapäivät ryhtyy sellaisiin lainsäädäntötoimiin, jotka ovat maakunnassa voimaan saatetun kansainvälisen sopimuksen vastaisia. Korkeimman oikeuden mukaan on siis vallitsevan oikeustilan mukaista, että tasavallan presidentin tällaisissa tapauksissa tulee käyttää veto-oikeutta.

EU:n oikeusjärjestelmä perustuu siihen, että jäsenvaltiot panevat direktiivit täytäntöön sekä huolehtivat siitä, että kansallinen lainsäädäntö vastaa EY:n perussopimusten ja asetusten vaatimuksia. Ahvenanmaan maakunnassa kansallinen lainsäädäntövalta on jaettu maakunnan ja valtakunnan välillä siten kuin itsehallintolaissa säädetään. Maakunnan tulee siten osaltaan huolehtia siitä, että yhteisön oikeus pannaan täytäntöön asianmukaisella tavalla.

Korkein oikeus on lausuntokäytännössään katsonut, että tasavallan presidentin tulisi käyttää veto-oikeuttaan, jos maakuntalain todetaan olevan ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa esimerkiksi siten, että direktiivi on pantu täytäntöön virheellisesti. Veto-oikeutta ei sitä vastoin voida käyttää sillä perusteella, että maakuntalaista puuttuu direktiivin täytäntöönpanoa varten tarvittavia säännöksiä.

Tätä esitystä valmisteltaessa valmisteltiin myös ehdotukset presidentin veto-oikeuden perusteita koskevien säännösten muuttamiseksi siltä osin kuin on kysymys maakuntalakien suhteesta kansainvälisten sopimusten ja EY:n säädösten asettamiin vaatimuksiin. Maakuntahallitus on kuitenkin esittänyt, että se ei tässä vaiheessa pidä toivottavana lainsäädäntövalvontaa koskevien säännösten muuttamista valmistelussa kaavailulla tavalla.<sup>23</sup>

Perustuslakivaliokunta kommentoi hallituksen esitystä kysymyksessä olevalta osalta seuraavasti:

”Esityksen perusteluissa mainitaan olevan epäselvää, koskeeko lainsäädäntövalvonta myös tapauksia, joissa maakuntalain katsotaan olevan ristiriidassa kansainvälisen sopimuksen määräyksen kanssa. Korkein oikeus on lähtenyt siitä, että maakuntalain hyväksymisellä ei saa rikkoa sopimusvelvoitetta ja että vastaavasti maakuntapäivien katsotaan ylittäneen toimivaltansa, jos maakuntapäivät ryhtyy maakunnassa voimaan saatetun kansainvälisen sopimuksen vastaisiin lainsäädäntötoimiin. Valiokunta pitää käytäntöä perusteltuna.

EY:n oikeuteen nähden korkein oikeus on katsonut veto-oikeuden tulevan käytettäväksi, jos direktiivi on maakuntalailla pantu täytäntöön virheellisesti. Veto-oikeutta ei kuitenkaan voida korkeimman oikeuden mielestä käyttää sillä perusteella, että maakuntalaista puuttuu direktiivin täytäntöönpanoa varten tarvittavia säännöksiä.

---

<sup>23</sup> HE 18/2002 vp s. 5–6.

Vallitseva käytäntö saa jälkimmäiseltä osaltaan aikaan hankalan tilanteen. Direktiivin virheellisestä täytäntöönpanosta on yhteisön oikeuden mukaan kysymys myös silloin, kun kansallisesta lainsäädäntötoimesta puuttuu säännös, joka siinä direktiivin mukaan tulee olla. Tällainen lainsäädäntövallan puutteellinen käyttäminen muodostaa perusteen sopimusrikkomusmenettelylle Suomea vastaan ja voi johtaa jäsenvaltion korvausvastuun toteutumiseen, mikä entisestään mutkistaisi kansallisia korvauskysymyksiä. Lisäksi siitä saattaa aiheutua ongelmakohtia yksityisen oikeusturvan sekä oikeusvarmuuden kannalta.

Esityksestä ilmenee, että sitä valmisteltaessa laadittiin myös muutosehdotukset presidentin veto-oikeuden käyttämisen perusteista siltä osin kuin kysymys on maakuntalakien suhteesta kansainvälisten sopimusten ja EY:n säädösten asettamiin vaatimuksiin. Valiokunta pitää välttämättömänä, että hallitus yhdessä maakunnan kanssa selvittää tämän asian kiireellisesti ja että hallitus antaa esityksen itsehallintolain muuttamisesta tältä osin. Valiokunta ehdottaa hyväksyttäväksi lausuman tästä (Valiokunnan lausumaehdotus 1).”<sup>24</sup>

Tasavallan presidentti määräsi 29.8.2003 *Landskapslag om ändring av tobakslagen för landskapet Åland*- nimiseen maakuntalakiin sisältyneen 2 §:n 1 momentin raukeamaan. Ahvenanmaan valtuuskunta oli yksimielisesti katsonut, että maakuntapäivät oli ylittänyt toimivaltansa. Myös korkeimman oikeuden lausunnossa tultiin samaan johtopäätökseen. Asianomaisessa oikeusministeriön esittelymuistiossa todettiin, että mainittu säännös selvästi merkitsee yhteisön oikeuden virheellistä täytäntöönpanoa. Maakuntalaista puutui edelleen kaikenlaisen nuuskan kieltämistä koskeva säännös. Direktiivin täytäntöönpano jäi siten puutteelliseksi. Tämä ei kuitenkaan ollut peruste sille, että maakuntapäivien päätös määrättäisiin raukeamaan kokonaisuudessaan.<sup>25</sup>

Korkeimman oikeuden lausunnossa<sup>26</sup> todettiin, että mainitun 2 §:n 1 momentin mukaan suussa käytettäväksi tarkoitettua nuuskaa sai pitää kaupan ainoastaan, jos se oli sellaista laatua, jota pidettiin maakunnassa kaupan ennen maakunnan liittymistä Euroopan unioniin. EU:n tupakkadirektiivin 8 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on kiellettävä suussa käytettävän nuuskan markkinoille saattaminen; ainoastaan Ruotsi on vuoden 1994 liittymissopimuksen nojalla tältä osin poikkeusasemassa. Maakunta on antanut suostumuksensa Suomen liittymiselle Euroopan unioniin ja siten se on tullut sidotuksi EU-jäsenyydestä seuraaviin velvoitteisiin, mistä seuraa rajoituksia sille tavalle, jolla lain-

<sup>24</sup> PeVM 7/2002 vp s. 5–6.

<sup>25</sup> Statsrådet, protokoll 66/2003, 29.8.2003, Föredragning för Republikens President.

<sup>26</sup> Högsta domstolen, utlåtande 18.8.2003, Dnr OH 2003/65, Nr 1958, Ålands lagtings beslut 23.4.2003 om antagande av landskapslag om ändring av tobakslagen för landskapet Åland.

säädäntövaltaa voidaan käyttää. Maakuntalain säännös, joka on yhteisön oikeuden vastainen, merkitsee sopimusrikkomusta jäsenvaltio Suomen osalta. Tästä seuraa, että maakunnan lainsäädäntövalta myös suhteessa valtakuntaan rajoittuu niin, että maakunta ei lainsäädäntötoimillaan saa asettaa Suomea tilanteeseen, joka merkitsee yhteisön oikeudesta seuraavien velvoitteiden rikkomista.

Korkein oikeus totesi, että itsehallintolain 19 §:n mukaisessa lainsäädäntövalvonnassa oli Suomen EU-jäsenyyden aikana menetelty niin, että maakuntapäivien päätös oli määrätty raukeamaan, jos oli ilmeistä, että se johtaisi yhteisönoikeudellisen lainsäädännön ja maakuntalainsäädännön väliseen ristiriitaan. Sen sijaan maakuntapäivien päätöstä ei ole määrätty raukeamaan pelkästään sen vuoksi, että oli epäselvää, oliko jokin päätöksessä oleva säännös yhteisön oikeuden mukainen. Tätä on perusteltu sillä, että viime kädessä yhteisön oikeutta tulkitsee EY:n tuomioistuin, eikä epäselvissä tapauksissa ole syytä lainsäädäntövalvonnassa ennakoida EY:n tuomioistuimen tulkintaa. Ylipäänsä ei ole mahdollista järjestelmällisesti valvoa sitä, noudattaako maakunta yhteisön oikeudesta seuraavia velvoitteita senkään vuoksi, että itsehallintolain 19 §:n mukainen lainsäädäntövalvonta ei kata kaikkia niitä tapauksia, joissa direktiivejä ei ole pantu oikein täytäntöön maakunnassa.

Yhteisön oikeuden kannalta lopullinen tulkinta tupakkadirektiivin 8 artiklasta oli korkeimman oikeuden mukaan saatavissa ainoastaan EY:n tuomioistuimen ratkaisulla. Kysymyksen arviointi maakunnan lainsäädäntövallan näkökulmasta oli kuitenkin toteutettava kansallisella tasolla itsehallintolain 19 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Korkeimman oikeuden tehtävänä oli käytettävissä olevien selvitysten pohjalta lausua maakunnan toimivallasta myös tältä osalta. Korkein oikeus katsoi, että direktiivin 8 artiklan ja maakuntalain 2 §:n 1 momentin välillä vallitsi ilmeinen ristiriita.

Voimassa oleva oikeustila kansainvälisten velvoitteiden vaikutuksesta Ahvenanmaan maakuntalainsäädännön valvonnassa<sup>27</sup> voidaan edellä esitetyn perusteella kiteyttää seuraavasti:

---

<sup>27</sup> Ks. myös Suksi s. 267–271.

- 1) Maakuntapäivillä ei ole itsehallintolain mukaan toimivaltaa toimia tavalla, jota merkitsee maakuntaa sitovan ja siellä voimaansaattetun kansainvälisen sopimuksen rikkomista Suomen puolelta. Kansainvälisen sopimuksen rikkominen voi perustua myös asianomaisen sopimuksen nojalla oikeudellisesti sitovana annettun asiakirjan, esimerkiksi EU:n lainsäädäntöön sisältyvän säädöksen, noudattamisen laiminlyömiseen.
- 2) Edellisessä kohdassa tarkoitetun toimivallan ylityksen voi muodostaa:
  - a) sellaisen säännöksen säätäminen maakuntalailla, joka on ristiriidassa kansainvälisen normin kanssa;
  - b) laiminlyönti säätää maakuntalailla säännös, joka on tarpeen kansainvälisen normin noudattamiseksi;<sup>28</sup>
  - c) edellisten yhdistyminen eli sellaisen maakuntalain säätäminen, jonka säännökset panevat kansainvälisen normin täytäntöön virheellisesti tai puutteellisesti.
- 3) Edellä tarkoitettu toimivallan puuttuminen tarkoittaa itsehallintolain 19 §:n mukaisen lainsäädäntövalvonnan yhteydessä maakuntapäivien lainsäädäntövallan ylittämistä, vaikka poikkeuksellisesti asianomainen sopimusrikkomus saattaa myös vaarantaa valtakunnan ulkoista turvallisuutta.
- 4) Tasavallan presidentin harjoittamassa lainsäädäntövalvonnassa voidaan veto-oikeutta käyttää 3 kohdan mukaisesti tapauksissa, joissa on ilmeisesti kysymys 2 a tai 2 c kohdan kaltaisesta sopimusrikkomuksesta. Jos kysymys kuitenkin on tulkinnanvarainen, ei veto-oikeuden käyttäminen tule kysymykseen, vaan tulkinta on jätettävä asianmukaisessa kansainvälisessä lainkäyttöelimestä ratkaistavaksi.
- 5) Puhdas 2 b kohdassa tarkoitettu tilanne ei voi johtaa veto-oikeuden käyttämiseen, koska maakuntapäivien toimivaltaan kuuluvaa maakuntalakia ei voida määrätä raukeamaan pelkästään sillä perusteella, että siitä puuttuu jotakin. Jos maakuntalain säännös on sen sijaan puutteellinen siinä merkityksessä, että se ei toteuta kansainvälisen normin edellyttämää sääntelyä täydellisesti ja oikein, sa-

---

<sup>28</sup> Kun korkein oikeus on perustanut ratkaisulinjansa viime kädessä itsehallintolain 27 §:n 4 kohdan mukaiseen valtakunnan ulkoasioimivaltaan, näyttää asiassa sovellettava oikeudellinen konstruktio olevan ilmaistavissa siten, että maakunta loukkaa valtakunnan ulkopoliittista toimivaltaa laiminlyömällä käyttäen lainsäädäntövaltaansa tilanteessa, jossa se olisi siihen velvolinen, jos tämä saattaa Suomen kansainvälisen normin rikkomukseen. Toimivallan ylitys ei siten samastu lainsäädäntövallan ylittämiseen, vaan lainsäädäntövallan käyttöä koskevan veloitteen laiminlyömiseen.

nottu puutteellisuus merkitsee samalla sellaista ristiriitaa tai virheellisyyttä, joka voi johtaa veto-oikeuden käyttämiseen.

- 6) Valtakunnalla on siten mahdollisuus estää Suomen kansainvälisen velvoitteen ilmeistä rikkomusta merkitsevän maakuntalain voimaantulo, mutta itsehallintojärjestelmässä valtakunnan käytettävissä ei ole keinoja, joilla estettäisiin maakuntalain säännöksen puuttumisesta aiheutuvat kansainvälisten velvoitteiden ilmeisestään rikkomukset.

Käytännössä kysymys kansainvälisiä velvoitteita rikkovasta maakuntalainsäädännöstä on kiteytynyt EU:n jäsenyysvelvoitteiden noudattamisen laiminlyömiseen ja siinä erityisesti viivästyneeseen, virheelliseen tai kokonaan laiminlyötyyn direktiivien täytäntöönpanoon. Kysymys on osaltaan maakunnan lainvalmistelullisten resurssien vähäisyydestä suhteessa maakunnan toimivaltaan kuuluvien EU-velvoitteiden määrään, osaltaan poliittisesta vastustuksesta tiettyjä yksittäisiä jäsenyysvelvoitteita kohtaan.<sup>29</sup> Tavallisten kansainvälisten sopimusten osalta viimeksi mainitulla ei liene samanlaista merkitystä, koska maakunnalla on itsehallintolain 59 §:n nojalla mahdollisuus tehokkaasti torjua sellaiset velvoitteet, joihin maakuntapäivät ei halua sitoutua.

## II.2 EU-oikeuden tehokkuutta Ahvenanmaalla turvaavat periaatteet

Suomen EU-jäsenyyden aikana on EU-oikeuden puutteellinen täytäntöönpano Ahvenanmaalla muodostunut ongelmaksi, joka on rasittanut sekä maakunnan ja valtakunnan viranomaisten välisiä suhteita että Euroopan komission Suomeen kohdistamaa valvontaa. Kuten totesin edellä, pääosin kysymys lienee siitä, että EU:n lainsäädännön suuri määrä ja sen kireät täytäntöönpanoajat asettavat rakenteellisesti kohtuuttomia vaatimuksia maakunnan lainvalmistelu- ja lainsäädäntökoneistolle.<sup>30</sup> EU:n direktiivien muodolli-

<sup>29</sup> EU:n lainsäädäntö voi myös sisällöllisesti olla niin vaikeaselkoista, että sen täytäntöönpanossa voi tapahtua täysin puolustettavissa olevia virheitä. Esimerkkinä tästä voitaneen pitää päästökauppadirektiivissä 2003/87/EY säännellyn kansallisen päästökauppien jakautumista tilanteessa, jossa asiasta tuli säätää sekä valtakunnan että maakunnan tasolla. Ks. Högsta domstolen, Utlåtande, Ålands lagtings beslut 6.4.2005 om antagande av landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om utsläppshandel, Dnr OH 2005/61, 29.6.2005 Nr 1606.

<sup>30</sup> Olen toisessa yhteydessä huomauttanut, että toissijaisuusperiaatteen kannalta on mielenkiintoista se, että Euroopan unionin tasolla säädellään niin raskaasti asioita, jotka Suomi on katsonut voivansa jättää alueellisina kysymyksinä 25 000 asukkaan maakunnan päätettäväksi. Ks. Jääskinen 2005 s. 96 alaviite 14.

nen täytäntöönpano maakuntalainsäädännöllä on ehdoton perustamissopimuksesta ja liittymissopimuksesta johtuva velvoite. EU:n oikeuden tehokkuus ja sovellettavuus maakunnassa eivät kuitenkaan ole pelkästään sen varassa, että asianomainen maakuntalainsäädäntö ehditään saattamaan ajoissa voimaan.<sup>31</sup>

EU-oikeuden *etusijaperiaatteen* nojalla kansalliset viranomaiset ja tuomioistuimet ovat velvollisia antamaan EU:n lainsäädännölle etusijan kansalliseen lainsäädäntöön nähden, mikäli näiden kahden välillä vallitsee ristiriita. Näin ollen EU-oikeus syrjäyttää soveltamistilanteissa sen kanssa ristiriidassa olevat maakuntalait. Etusija ei edellytä sitä, että asianomainen EU-normi olisi sisällöltään selvä ja ehdoton.

EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimusten sekä direktiivien selvillä, täsmällisillä ja ehdottomilla määräyksillä on *välitön vaikutus* eli niihin voidaan vedota suoraan kansallisissa viranomaisissa ja tuomioistuimissa. Direktiivien osalta tällainen vaikutus tulee kysymykseen vasta niiden täytäntöönpanoajan umpeuduttua, ja siihen voidaan vedota ainoastaan yksityisten hyväksi yksityisen tahon ja julkisen vallan välisessä *vertikaalisessa* oikeussuhteessa.<sup>32</sup> Direktiiveillä toisin kuin perustamissopimusten asianomaisilla määräyksillä ei sen sijaan ole *horisontaalista* välitöntä vaikutusta eli niihin ei voida vedota yksityisten välisessä oikeussuhteessa.

Direktiiveillä on myös niin kutsuttu *välillinen vaikutus*, joka ilmenee jäsenvaltioiden velvollisuutena välttää direktiivin päämäärien toteutumista haittaavia toimia myös ennen direktiivin täytäntöönpanoajan umpeutumista sekä ennen kaikkea viranomaisten ja tuomioistuinten velvollisuutena tulkita mahdollisuuksien mukaan kansallista lainsäädäntöä tavalla, joka turvaa direktiivin tarkoituksen toteutumisen. Rajana tälle on kuitenkin se, että direktiiveistä ei voida välittömästi johtaa velvoitteita yksityisille.

Viranomaistoiminnassa direktiiveillä on edellä esitettyjen periaatteiden nojalla ja niiden rajoissa yhä selkeämmin eräänlainen *objektiivinen sitovuusvaikutus*, jonka nojalla direktiivi on otettu huomioon, vaikka sen täytäntöönpano olisi puutteellista tai virheellistä, kunhan tällä ei loukata yksityisten oikeuksia. Tämän mukaisesti korkein hallinto-oikeus

<sup>31</sup> Ks. Suksi s. 349–351, 519–523.

<sup>32</sup> Ks. esim. KHO-1995-A-5: Kun Ahvenanmaan maakunnassa ei ollut täytäntöönpantu kaladirektiiviä (91/493/ETY), viranomaiset eivät voineet soveltaa direktiiviä yksityisen vahingoksi ja velvoittaa yksityistä hakemaan erivapautta direktiivin säännöksistä.

on esimerkiksi päätöksessään KHO 2001:69 katsonut, että Ahvenanmaan maakuntahallituksen oli katsottava olevan sidottu viranomaistoimintaa lihantarkastuksen toimittamisessa koskevaan EY-lainsäädäntöön siitä riippumatta, että asiassa merkityksellistä, asianomaisen direktiivin implementoivaa maa- ja metsätalousministeriön päätöstä 25/EEO/1996 ei ollut mainittu asiassa sovellettavassa blankettityyppisessä maakuntaasetuksessa.<sup>33</sup> EU-oikeus ei kuitenkaan yleensä voi muuttaa viranomaisten asiallista, alueellista tai asteellista toimivaltaa.

Edelleen jäsenvaltiot ovat EY:n tuomioistuimen niin sanotussa *Francovich*-oikeuskäytännössä täsmennetyin edellytyksin velvollisia korvaamaan yksityisille ne vahingot, joita nämä ovat kärsineet EU-oikeuden puutteellisen tai virheellisen soveltamisen vuoksi. Itsehallintolain uuden 59 d §:n 3 momentin mukaan jos Suomen valtio on velvoitettu korvaamaan yksityiselle vahinko, joka on aiheutunut sitä, että yhteisön oikeudesta johtuvat velvollisuudet on maakunnan toimivallan piiriin kuuluvassa asiassa täytetty puutteellisesti tai virheellisesti, vastaa maakunta tältä osin korvauksesta valtion nähden. Pykälän 4 momentin mukaan korvausvastuun määrää voidaan sovitella ja vastuuta koskeva riita käsitellään hallintoriita-asiana Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa.

### **II.3 Selvitysmiehen tilannearvio ja suositukset**

Yhteenvetona kahden edellisen jakson esityksestä voidaan todeta, että noudatetun veto-oikeuskäytännön mukaisesti selvästi EU-oikeuden kanssa ristiriidassa olevien maakuntasäännösten voimaantulo voidaan estää saattamalla ne raukeamaan. Tulkinnanvaraisesti ongelmallisten säännösten osalta on pidetty tarkoituksenmukaisena jättää kysymys niiden mahdollisesta ristiriidasta EU-oikeuden kanssa ratkaistavaksi EY:n tuomioistuimessa, minne kysymys voi päätyä joko komission valvontamenettelyn taikka suomalaisen tuomioistuimen ennakkoratkaisupyynnön kautta.

Ongelmaksi näyttävät siten jäävän tilanteet, joissa maakunta ei ole kyennyt antamaan tai halunnut antaa EU-jäsenyysvelvoitteen, käytännössä useimmiten direktiivin, noudatta-

---

<sup>33</sup> Landskapsförordningen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om livsmedelshygien i fråga om animaliska livsmedel (ÅFS 98/1997).



miseksi tarpeellisia säännöksiä. Tällöin esillä oleva oikeuskysymys saattaa joko olla kokonaan sääntelemätön maakuntalainsäädännössä tai sitten voimassa oleva maakuntalainsäädäntö poikkeaa sisällöltään EU:n edellyttämästä. Sääntelemättömässä tilanteessa tulevat sovellettaviksi edellä mainitut välitöntä vaikutusta sekä objektiivista vaikutusta koskevat periaatteet, säännellyssä lisäksi etusijaperiaate ja välilliseen vaikutukseen sisältyvä tulkintavaikutus. Näiden periaatteiden nojalla usein on mahdollista soveltamistasolla korjata puuttuvasta maakuntasäätelystä aiheutuvia ongelmia kuitenkin yksilöiden oikeusturvaan ja viranomaisten toimivaltarakenteisiin liittyvät rajoitteet huomioon ottaen. Lisäksi myös maakunta lienee yksityisiin nähden korvausvastuussa puuttuvan implementoinnin näille aiheuttamista vahingoista.

Suomen valtion vastuuta jäsenvaltiona EU:ta kohtaan puuttuvan täytäntöönpanon johdosta ei kuitenkaan vähennä se, että viranomaisissa ja tuomioistuimissa voidaan pitkälti turvata EU-oikeuden toteutumista, vaikka tarvittava maakuntasäätely olisi puutteellista. Sama koskee lähtökohtaisesti korvausvastuuta yksityisiin nähden.

Perustuslakivaliokunnan mietinnön ja hallituksen esityksen viittaukset valmistelussa esillä olleisiin ratkaisuihin kohdistunevat tässä yhteydessä sinänsä vuoden 2001 esitysehdotuksessa olleeseen malliin, jossa kansainvälisen velvoitteen vastaisuus olisi liitetty osaksi tasavallan presidentin maakuntalainsäädäntöön kohdistamaa poliittista valvontaa. Tuon ehdotuksen mukaan veto-oikeuden käytön edellytyksenä olisi ollut se, että maakuntalaki merkitsi sellaista ilmeistä Suomen kansainvälisen velvoitteen loukkausta, että se olisi vahingoittanut Suomen kansainvälisiä suhteita. Kuten edellä on kerrottu, ehdotusta ei otettu mukaan hallituksen esitykseen maakuntahallituksen vastustuksen vuoksi.

Toteutuessaan mainittu ehdotus merkitsisi juridisen konstruktion kannalta jyrkkää muutosta nykytilaan: sen lähtökohtana olisi kanta, jonka mukaan Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluisi säätää Suomen kansainvälisten velvoitteiden kanssa ristiriidassa olevia lakeja, mutta että näiden voimaantulo voitaisiin tietysti, oletettavasti käytännössä harvoin täyttyvin kriteerein estää. Muutoksella olisi ilmeisesti myös implikaatioita oikeusministeriön, Ahvenanmaan valtuuskunnan ja korkeimman oikeuden toimintaan nähden maakuntalakien valvonnassa, minkä merkityksen arviointiin selvitysmiehellä ei ole edellytyksiä.

Selvitysmiehen käsityksen mukaan perustuslakivaliokunnan mietintö tai valiokunnan asiantuntijakuulemisissa esitetty aineisto eivät puolla tulkintaa, jonka mukaan perustuslakivaliokunta ja eduskunta olisivat edellyttäneet tällaista radikaalia uudelleenarviointia Suomen EU-jäsenyyden aikana muovautuneeseen ja perusteiltaan vakiintuneeseen käytäntöön. Pikemminkin kysymys, jonka osalta valiokunta ja eduskunta edellyttivät selvittelyä ja jatkovalmistelua, muodostuu nimenomaan siitä, että Suomi on kansainvälisesti vastuussa sellaisista Ahvenanmaan lainsäädännöllisistä laiminlyönneistä, joita se ei voi käytännössä estää.

Tämän kysymyksen osalta on syytä tarkastella kahta *Ålandsarbetsgruppen 1998/1999*-työryhmän muistiossa käsiteltyä ehdotusta, jotka karsiutuivat jatkovalmistelujen kulussa. Näistä ensimmäinen pyrkii ratkaisemaan ongelman, joka liittyy mahdolliseen Ahvenanmaan yksittäistapaukselliseen haluttomuuteen antaa EU-jäsenyyssvelvoitteen noudattavaksi tarvittavat maakuntasäännökset. Jälkimmäinen ehkäisisi sopimusrikkomuksia, jotka johtuvat siitä, että maakuntalainsäädäntöä ei ehditä saamaan riittävän ajoissa voimaan.

Työryhmä<sup>34</sup> tarkasteli Belgian ja Itävallan<sup>35</sup> esimerkin pohjalta vaihtoehtoa, jossa puuttuvasta maakuntalainsäädännöstä johtuvia vahinkoja voitaisiin rajoittaa väliaikaisella lainsäädäntövallan siirtymisellä maakunnalta valtakunnalle. Tällainen siirtymä olisi mahdollinen ainoastaan tilanteessa, jossa EY:n tuomioistuin on todennut maakunnan laiminlyöneen yhteisön oikeuden edellyttämän lainsäädäntötoimenpiteen. Tuolloin valtakunnalla olisi toimivalta antaa lainsäädäntöä, joka tarvittaisiin tuomioistuimen toteaman laiminlyönnin korjaamiseksi. Mainittu valtakunnan lainsäädäntö voitaisiin kumota maakunnan lainsäädännöllä, jolla laiminlyönti korjattaisiin.

Työryhmä ei päässyt ehdotuksesta yksimielisyyteen maakunnan edustajien vastustettua sitä periaatteellisista syistä, koska ehdotus merkitsisi toteutuessaan syvällistä puuttumista itsehallintoon. Toisaalta ehdotusta ei maakunnan työryhmäedustajien mukaan voitu

---

<sup>34</sup> Ks. Översyn 1999 s. 10.

<sup>35</sup> Tässä yhteydessä voidaan viitata myös Italian ns. La Pergola-lakiin, jonka perusteella lainsäädäntövalta siirtyy hallitukselle niiden direktiivien osalta, joiden vaatimaan täytäntöönpanolainsäädäntöä parlamentti ei ole ehtinyt hyväksyä asianomaisen vuoden loppuun mennessä. Ks. Staatsrechtliche Auswirkungen s. 300–304.

pitää tarpeellisenä, koska maakunta varmasti korjaisi lainsäädäntöään, milloin EY:n tuomioistuin on todennut sopimusrikkomuksen. Työryhmä päätyi katsomaan, että ehdotukselle ei löytyisi tarvittavaa kannatusta eikä sille liioin ollut osoitettavissa välitöntä tarvetta.

Selvitysmies toteaa, että maakunnan lainsäädännöllisistä laiminlyönneistä muodostuvaan ongelmaan ei liene osoitettavissa tehokkaita ratkaisuja, jotka eivät edellyttäisi ainakin väliaikaista maakunnan ja valtakunnan välisen lainsäädäntövallan jaon ylittämistä, ellei harkita hallinnollisten tai rikosoikeudellisten sanktioiden kohdistamista maakuntahallitukseen tai maakuntapäiviin, mitä selvitysmies pitää täysin poissuljettuna ajatuksena. Huonona vaihtoehtona on myös pidettävä sitä, että maakuntalaki, joka itsessään on moitteeton, raukeaisi sen takia, että siitä puuttuu kansainvälisen veloitteen noudattamiseksi tarvittavia säännöksiä. Tällöinhän veto-oikeuden käyttäminen saattaisi useassa tilanteessa laajentaa kansainvälistä rikkomusta, jos useita velvoitteita korrektisti implementoiva säädös raukeaisi vain sen vuoksi, että siitä vielä puuttuu jonkin yksittäisen veloitteen edellyttämä säännös.

Täten kysymykseen tulisi joko jonkinlaisen maakuntalainsäädäntöä koskevan lainsäädäntöaloitteen myöntäminen valtakunnalle (valtioneuvostolle tai tasavallan presidentille) tarvittavia täytäntöönpanosäännöksiä koskevalta osalta, tai mekanismi, jolla valtakunnan lainsäädäntöä saatettaisiin väliaikaisesti maakunnassa sovellettavaksi.

Kumpikin ratkaisu merkitsisi periaatteellisesti arveluttavaa puuttumista maakunnan poliittisten instituutioiden toimintapiiriin kuuluviin asioihin. Tarve turvata itsehallintoorganien toiminnan omaehtoisuus sulkee selvitysmiehen käsityksen mukaan pois ensisijaisesti sellaiset ratkaisuvaihtoehdot, joissa valtioneuvostolla tai tasavallan presidentillä olisi oikeus tehdä lainsäädäntöehdotuksia maakuntapäiville tarvittavien implementointisäännösten säätämiseksi. Selvitysmiehen käsityksen mukaan kysymykseen tulevan järjestelyn tulisi lisäksi olla sellainen, että se ei mahdollistaisi valtakunnan viranomaisille sisällöllistä oikeutta määrätä erikseen maakunnassa noudatettavista säännöksistä.

Edellä esitetyn pohjalta selvitysmies pitää teknisesti mahdollisena ratkaisua, jossa kun EY:n tuomioistuin on todennut maakunnan laiminlyöneen yhteisön oikeuden edellyttämän lainsäädännön antamisen, asianomaisia EU-jäsenyysvelvoitteita täytäntöön paneva

valtakunnan lainsäädäntö tulisi maakunnassa noudatettavaksi, kunnes tarvittava maakuntalainsäädäntö on tullut voimaan. Oikeusvarmuuden vuoksi valtioneuvoston olisi saatettava EY:n tuomioistuimen asianomainen tuomio sekä ilmoitus sen nojalla maakunnassa noudatettaviksi tulevista valtakunnan säännöksistä kirjeellä tiedoksi maakuntahallitukselle, jonka tulisi itsehallintolaisissa säädetyssä määräajassa julkaista ilmoitus Ahvenanmaan säädöskokoelmassa. Mainitun ilmoituksen oikeusvaikutukset voitaisiin kumota asianmukaiset säännökset sisältävällä maakuntalailla. Ratkaisu ei siis siirtäisi lainsäädäntövaltaa sinänsä, koska maakuntaa varten ei voitaisi antaa uusia säännöksiä, vaan kysymyksessä olisi eräänlainen valtakunnan viranomaisen antama, maakunnallista blankettilakia käänteisesti vastaava väliaikaisesti voimassa oleva säädös. Ratkaisusta saattaisi yksittäistapauksissa aiheutua soveltamisongelmia valtakunnan lainsäädännön ja maakunnan lainsäädännön valmisteluvaiheen yhteensovittamisen puuttumisen vuoksi. Selvitysmies ei kuitenkaan pidä tätä ratkaisevana seikkana, koska maakunnassa laajalti käytössä olevien blankettisäännösten vuoksi viranomaistoiminnassa ja lainkäytössä on tähänkin asti opittu ratkaisemaan tällaisia koordinaatio-ongelmia.

Teknisesti ratkaisu voitaisiin esimerkiksi toteuttaa ottamalla itsehallintolain Euroopan unionin asioita koskevaan 9 a lukuun seuraavansisältöinen uusi 59 f §:

59 f §

*Valtakunnan lainsäädännön tilapäinen soveltaminen  
maakunnassa*

Jos Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut, että maakunta on lyönyt laimin Euroopan unionin oikeuden edellyttämät lainsäädäntötoimet, valtioneuvosto ilmoittaa maakunnan hallitukselle tuomiosta sekä siitä, että mainitun tuomion johdosta maakunnassa tulevat väliaikaisesti sovellettaviksi tuomiossa todetun laiminlyönnin korjaamiseksi tarvittavat valtakunnan lainsäädäntöön sisältyvät säännökset, jotka on yksilöitävä ilmoituksessa.

Maakuntahallituksen on julkaistava ilmoitus heti siten kuin maakuntalakien julkaisemisesta säädetään. Ilmoituksessa tarkoitetut valtakunnan lainsäädännön säännökset tulevat maakunnassa sovellettaviksi ilmoituksen julkaisemispäivästä lähtien.

Ilmoituksessa tarkoitettujen valtakunnan lainsäädännön säännösten soveltaminen maakunnassa lakkaa, kun 1 momentissa tarkoitettua laiminlyönnin korjaamiseksi tarvittavat maakunnan lainsäädännön säännökset tulevat voimaan. Tästä on otettava säännös asianomaisen maakuntalakiin.

Pykälä ei siis siirtäisi maakunnan toimivaltaa valtakunnalle, ja sillä ei myöskään olisi vaikutuksia maakunnan ja valtakunnan viranomaisten väliseen työnjakoon. Ahvenanmaalla hallinnollinen soveltaminen kuuluisi siten maakunnan viranomaisille, vaikka materiaallinen sääntely olisikin 59 f §:n nojalla sovellettavassa valtakunnan lainsäädännössä.

Edellä on käsitelty työryhmän ehdotusta, joka olisi mahdollistanut itsehallintolain 20 §:n 3 momenttiin otetun maakuntalakien välittömän voimaantulomekanismin soveltamisen myös valtakunnan lainsäädäntöön viittaaviin blankettilakeihin sekä EU-jäsenyysvelvoitteiden noudattamiseksi tarpeellisiin maakuntalakeihin. Välitön voimaantulo mahdollistaisi tällaisten säädösten voimaantulon odottamatta lainsäädäntövalvontaan kuluvaan aikaan, mikä voisi merkitä sitä, että maakuntalaki ehditään saamaan voimaan direktiivin implementointiajassa tai ripeästi komission huomautuksen tai EY:n tuomioistuimen tuomion jälkeen. Työryhmän ehdottamassa muodossa välittömän voimaantulomekanismin yhteys EU-jäsenyysvelvoitteiden täytäntöönpanoon olisi kuitenkin ilmennyt ainoastaan ehdotuksen perusteluista, ei itse säännöstekstistä.

Edellä on selostettu niitä epäilyksiä, joita mahdollisuus maakuntalakien välittömään voimaantuloon herätti muun muassa perustuslakivaliokunnassa ja sen kuulemissa asian tuntijoissa. Kun kuitenkin periaatteellinen kynnyks on ylitetty säätämällä itsehallintolain 20 §:n 3 momentissa budjettilakien välittömästä voimaantulosta, tulisi mekanismin sovellettavuuden mahdollista laajentamista tulevaisuudessa selvitysmiehen käsityksen mukaan arvioida lähinnä tarkoituksenmukaisuuskysymyksenä. Edellä on todettu ne edut, joita välittömän voimaantulon toteuttamisesta voitaisiin saada EU-jäsenyysvelvoitteiden täytäntöönpanon nopeutumisen muodossa. Periaatteellinen oikeusvarmuuteen liittyvä ongelma liittyisi toisaalta siihen, että järjestely saattaisi johtaa komissiolle jo notifioidun täytäntöönpanolainsäädännön raukeamiseen jälkikäteisen veto-oikeuden käyttämisen johdosta. Kun kuitenkin otetaan huomioon veto-oikeuden käyttämisen aineelliset edellytykset, kysymyksessä olisi tältä osin pahimmillaankin ainoastaan siirtyminen virheellisestä täytäntöönpanosta viivästyneeseen täytäntöönpanoon.

Edellä esitetyin perustein selvitysmies pitää mahdollisena itsehallintolain 20 §:n 3 momentin muuttamista seuraavansisältöiseksi, mikäli samassa yhteydessä itsehallintolakiin liitettäisiin edellä hahmoteltua 59 f §:ää vastaava sääntely:

## 20 §

### *Maakuntalain voimaantulo ja julkaiseminen*

-----

Jos maakunnan talousarvioon otettu määräraha *tai Euroopan unionin oikeuteen perustuva velvoite* edellyttää maakuntalain säätämistä ja maakuntalain nopealle voimaantulolle on erityisiä syitä, maakuntapäivät voi valtuuttaa maakunnan hallituksen määräämään, että laki kokonaan tai osittain tulee voimaan jo ennen kuin tasavallan presidentti on tehnyt päätöksensä veto-oikeuden käyttämisestä. Jos presidentti tämän jälkeen määrää maakuntalain raukeamaan kokonaan tai osittain, on maakunnan hallituksen heti, siten kuin maakuntalakien julkaisemisesta säädetään, ilmoitettava, että laki tai sen osa lakkaa olemasta voimassa ilmoituksen julkaisemispäivästä lähtien.

Selvitysmies toteaa, että kun edellä tarkasteltu ehdotus valtakunnan lainsäädännön väliaikaisesta voimassaolosta maakunnassa merkitsisi väliaikaista lainsäädäntövallan rajan murtamista valtakunnan hyväksi, niin implementointisäädösten välitön voimaantulo itsehallintolain 20 §:n 3 momentin mukaisesti merkitsisi tietyissä tilanteissa teoreettista mahdollisuutta valtakunnan lainsäädäntöpiirin väliaikaiseen loukkaamiseen maakunnan taholta. Yhdessä toteutettuina nämä vaihtoehdot merkitsisivät siten molemminpuolista periaatteellista uhrausta maakunnalta ja valtakunnalta. Niiden tuloksena olisi yhtäältä mahdollisuus korjata lainsäädännöllisestä vastahakoisuudesta aiheutuva ongelma ja toisaalta merkittävästi nopeuttaa varsinkin luonteeltaan teknisen EU-sääntelyn täytäntöpanoa maakunnassa.

Edellä esitetyn perusteella selvitysmies esittää seuraavat kannanotot ja suositukset:

- 1) Maakuntalakien kansainvälisten velvoitteiden mukaisuutta koskeva tasavallan presidentin organikäytäntö on muovautunut ja vakiintunut korkeimman oikeuden lausuntojen pohjalta Suomen EU-jäsenyyden aikana. Järjestelmän perustana on näkemys, jonka mukaan maakunnalla ei ole toimivaltaa käyttää lainsäädäntövaltaansa tavalla, joka johtaa Suomen kansainväliseen sopimusrikkomukseen. Tästä seuraa tasavallan presidentin veto-oikeuden käyttäminen ilmeistä rikko-

musta merkitsevissä tilanteissa. Selvitysmiehen mielestä näitä järjestelmän perusteita ei ole syytä muuttaa, eikä tällä perusteella ole tarvetta muuttaa itsehallintolain 19 §:ää.

- 2) Noudatettu käytäntö ei mahdollista tehokasta puuttumista tilanteisiin, joissa maakunta ei ole kyennyt tai halunnut antaa tietyn EU-jäsenyysvelvoitteen noudattamiseksi tarvittavia säännöksiä. Itsehallintolakiin otettu uusi korvaussäntely tulee sovellettavaksi vain poikkeuksellisissa olosuhteissa eikä sitä voida pitää tehokkaana ratkaisuna nyt esillä olevaan kysymykseen. Selvitysmies ei ole vakuuttunut siitä, että tätä epäkohtaa olisi pidettävä niin merkittävänä, että sen poistamiseksi olisi syytä muuttaa itsehallintolakia. Ongelmaa ei myöskään voitaisi poistaa veto-oikeuden käytön edellytyksiä koskevalla säntelyllä, koska tämä osin ongelmana ei ole maakuntapäivien lainsäädäntötoimi vaan sen puuttuminen. Selvitysmies tiedostaa toisaalta sen, että perustuslakivaliokunta ja eduskunta ovat tältä osin päätyneet eri arvioon.
- 3) Jos itsehallintolain muuttamista pidetään kuitenkin tarpeellisena, selvitysmiehen näkemyksen mukaan 2 kohdassa tarkoitettua ongelmaa ei voida tehokkaasti ratkaista ilman, että väliaikaisesti mahdollistetaan valtakunnan lainsäädännön voimassaolo maakunnan lainsäädäntövallan piirissä. Toisaalta tehokkain keino vähentää viivästyneen maakuntalainsäädännön aiheuttamia rikkomustilanteita olisi mahdollistaa EU-jäsenyysvelvoitteita täytäntöön panevan maakuntalainsäädännön välitön voimaantulo itsehallintolain 20 §:n 3 momentin mukaisesti. Näiden kahden ratkaisun samanaikainen toteuttaminen olisi itsehallintopoliittisesti tasapainoista ja lisäisi EU-jäsenyysvelvoitteiden noudattamisen tehokkuutta maakunnassa siten, että Suomen jäsenyysvelvoitteiden rikkomisen todennäköisyys ja vakavuusaste vähenisivät. Mikäli tällaiseen ratkaisuun päädytään, säännösten teknisessä muotoilussa olisi periaatteellisesti arveluttavat poikkeukset itsehallinnon perusteisiin rajattava mahdollisimman kapeasti.

### **III Korkeimman oikeuden lainsäädäntövalvontaan tehtävän siirtäminen muulle lainkäyttöelimelle**

#### **III.1 Perustuslakivaliokunnan kannanotto**

Perustuslakivaliokunta esitti mietinnössään PeVM 7/2002 vp seuraavan kannanoton, jossa esitetty ponsi sisällytettiin myös eduskunnan vastaukseen:

”Korkeimmalla oikeudella on edellä kosketeltu, itsehallintolain 19 §:ään nojaava erityisasema maakuntalakeihin kohdistuvassa ennakkollisessa laillisuusvalvonnassa. Lisäksi korkein oikeus ratkaisee 60 §:n 2 momentin mukaisesti erimielisyydet maakunnan ja valtakunnan viranomaisen välillä toimivallasta tiettyyn hallintotoimeen.

Nämä erityistehtävät ovat vakiintunut osa Ahvenanmaan itsehallinnon perustaa. Niiden olemassaoloa voidaan pitää myös välttämättömänä tämän kaltaisessa itsehallintojärjestelmässä. Ne ovat kuuluneet korkeimmalle oikeudelle alusta pitäen. Lain 19 §:n mukaisen ennakkollisen laillisuusvalvontatehtävän kuuluminen korkeimmalle oikeudelle ei kuitenkaan ole ongelmatonta, koska kysymys maakuntapäivien toimivallasta saattaa tulla esille korkeimmassa oikeudessa myös sen pääasiallisten lainkäyttötehtävien yhteydessä. Saman asian käsittely sekä ennakkovalvonnassa että lainkäyttövaiheessa ei vaikeuksitta sovi esteettömyyskäsityksiin.

Korkeimpaan oikeuteen saatetussa riita- tai rikosasiassa on voitu esittää väite siitä, että maakuntapäivät on ylittänyt toimivaltansa hyväksyessään maakuntalain. Jos korkein oikeus on tasavallan presidentin veto-oikeuden käyttämiseen liittyvässä lausunnossaan katsonut, ettei veto-oikeuden käyttämiselle tuon saman maakuntalain osalta ole perusteita, on myöhemmässä lainkäyttövaiheessa syntyvä asetelma hankala perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa turvatu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta. Valiokunnan mielestä on syytä katsoa, ettei korkeimmassa oikeudessa tässä vaiheessa suoritettava arviointi maakuntalain pysymisestä maakuntapäivien toimivallan rajoissa välttämättä täytä sitä oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluvaa vaatimusta, että oikeudenkäynnin tulee myös näyttää puolueettomalta.

Valiokunnan käsityksen mukaan hallituksen tulee selvittää tarve ja mahdollisuudet siirtää 19 §:n mukainen ennakkovalvontatehtävä korkeimmalta oikeudelta jollekin sellaiselle muulle riippumattomalle lainkäyttöelimelle, jonka yhteydessä ei ajankohtaistu tarkoitettuunlainen epäily oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisesta. Tämä toimitin voisi koostua esimerkiksi eri tuomioistuinten edustajista ja muista oikeudellisista asiantuntijoista. Valiokunta ehdottaa hyväksyttäväksi lausuman tästä (Valiokunnan lausumaehdotus 2).”



Kuten edellä on todettu, valtioneuvosto katsoi 10.4.2003, että itsehallintolain 19 §:ssä säädettyjen maakuntalakien valvontaa koskevien tehtävien siirtäminen korkeimmalta oikeudelta muulle riippumattomalle lainkäyttöelimelle herättäisi periaatteellisesti tärkeitä valtiosääntöoikeudellisia ja Ahvenanmaan itsehallinnon perusteita koskevia kysymyksiä. Hallituksen tarkoituksena oli selvittää, missä määrin olisi mahdollista luopua nykyisestä veto-oikeuteen liittyvästä ennakkovalvonnasta ja siirtää painopiste maakuntalakien jälkivalvontaan. Jälkivalvontaan siirtyminen edellyttäisi todennäköisesti Ahvenanmaan valtuuskunnan aseman ja kokoonpanon uudelleenarviointia. Kun nykyinen järjestelmä on pääosin toiminut tyydyttävästi, uudistuksiin ei hallituksen mielestä tulisi ryhtyä ilman perusteellista selvitystä.

### **III.2 Tuomioistuinten ja tuomarien osallistuminen lakien säätämiseen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön valossa**

Perustuslakivaliokunnan jälkimmäisen lausumaehdotuksen perusteluksi on siis esitetty epäily siitä, että korkeimman oikeuden osallistuminen lainsäädäntöprosessiin maakuntalain säätämisvaiheessa voisi joissain tapauksia herättää epäilyksiä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen osalta tilanteissa, joissa korkeimman oikeuden sovellettavaksi tulisi maakuntalaki, johon se on ottanut kantaa jo säätämisvaiheessa. Selvitysmiehen käsityksen mukaan perustuslakivaliokunnan kannanotolla on tältä osin yhtymäkohtia Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen *Procola*-tapauksesta<sup>36</sup> alkaneeseen oikeuskäytäntöön, jossa on otettu kantaa lainkäyttäjien lainsäädäntöprosessiin osallistumisen vaikutuksiin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaisen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumismahdollisuuksien kannalta.

Valtiovallan kolmijako-opista huolimatta on useimmissa Euroopan maissa ollut käytössä järjestelyjä, joilla tuomioistuimet ovat osallistuneet lainsäädännön valmisteluun tai varsinaiseen lainsäädäntöprosessiin. Äärimmäisenä esimerkkinä tästä voitaneen pitää Yhdistyneen Kuningaskunnan tähänastista käytäntöä, jossa parlamentin ylempi kamari on toiminut myös ylimpänä tuomioistujana.<sup>37</sup> Prosessisääntelyn valmistelua ja siitä

<sup>36</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, *Procola v. Luxembourg*, 28.9.1995 A 326. Tämän oikeuskäytännön yhteenvetona ks. Pellonpää s. 350–351.

<sup>37</sup> Ylähuoneen päätöksenteko on myös lainkäyttöasioissa muodollisesti asiassa tehtyä valitusta koskevan, lordikanslerin tai muun puhemiehen keskustelun pohjalta tekemän aloitteen hyväk-

päättämistä on myös voitu uskoa tuomioistuinten toimivaltaan, mistä on esimerkkinä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen asema oman työjärjestyksensä valmistelussa ja hyväksymisessä. Useassa maassa on myös käytössä Ranskan *Conseil d'État*'n kaltainen toimielin, joka toimii samanaikaisesti sekä hallintolainkäytön ylimpänä oikeusasteena että säännellyssä neuvoo-antavassa roolissa lainsäädäntöprosessissa. Edelleen tuomioistuinten osallistuminen lainsäädäntöprosessiin on voitu myös organisoida erityisen ylimpien tuomioistuinten jäsenistä muodostuvan toimielimen varaan, mistä ovat esimerkkeinä Ruotsin *Lagrådet* sekä Suomen vuonna 1997 lakkautettu laintarkastuskunta. On myös mahdollista, että tuomioistuimia kuullaan lainvalmistelussa tai lainsäätämisen yhteydessä vapaamuotoisesti tai erityissäännöksen nojalla lausunnonantajina tai että tuomioistuimille on voitu antaa oikeus tehdä lainsäädäntöehdotuksia. Joissain maissa on myös tavanomaista, että ylimpien tuomioistuinten jäseniksi nimitetään lainvalmistelukokemusta omaavia henkilöitä tai että virassa olevat tuomarit toimivat asiantuntijatehtävissä lainvalmistelussa, mistä myös nyt käsillä oleva selvitys on tietysti esimerkkinä.

Suomessa tuomioistuimilla ei ole pakollista muodollista roolia lakien säätämisessä lukuun ottamatta Ahvenanmaan itsehallintolain 19 §:n mukaista korkeimman oikeuden lausunnon antamista, mikä on oikeudellinen edellytys tasavallan presidentin maakuntalakia koskevan veto-oikeuden käyttämiselle. Perustuslain 77 §:n 1 momentin mukaan lain vahvistamisen yhteydessä tasavallan presidentti voi tosin hakea laista lausunnon korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta, mutta tämä ei siis ole pakollinen menettelyvaatimus, vaikka presidentti päättäisi jättää lain vahvistamatta. Edelleen perustuslain 99 §:n 2 momentin mukaan ylimmät tuomioistuimet voivat tehdä valtioneuvostolle esityksiä lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä. Sen sijaan Suomessa on tavanomaista, että tuomioistuimilta pyydetään lausuntoja lainsäädäntöehdotuksista, että virassa olevat tuomarit osallistuvat lainvalmistelun eri vaiheisiin esimerkiksi komiteoiden tai työryhmien puheenjohtajina tai eduskunnan valiokuntien asiantuntijoina ja että erityisesti ylimpien tuomioistuinten jäseniksi nimitetään lainvalmistelijoina pätevöityneitä lakimiehiä.

---

symistä tarkoittavan parlamenttialoitteen käsittelyä. Ks. Cross – Harris s. 88. Päätöksentekoon osallistuvat käytännössä vain ylähuoneen tuomarijäsenet, ns. lakilordit, mutta puhemiehenä toimiva lordikansleri on ollut samanaikaisesti paitsi siis myös parlamentin ylemmän kamarin eli ylähuoneen puhemies ja lainkäyttöasioidenkin käsittelyyn osallistuva ylimmän tuomioistuimen presidentti, myös oikeudellisista asioista vastuussa oleva kabinetin jäsen.

Tilanteessa, jossa tuomioistuin orgaanina taikka sen yksittäinen jäsen on lainvalmistelun tai lain säätämisen yhteydessä ottanut kantaa sellaiseen säännökseen, jota hän myöhemmin voi joutua soveltamaan, syntyy viimeksi mainitun tilanteen aktualisoituessa kysymys siitä, onko tuomioistuimelle tai tuomarille syntynyt sellainen ennakkokäsitys lainsoveltamisesta tai muu suhde asiaan, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytykset eivät toteudu.

Suomessa perustuslain 21 § 2 momentti takaa jokaiselle oikeuden oikeudenkäyntiin. Käsitteen tulkinnassa on keskeistä merkitystä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa koskevalla oikeuskäytännöllä, koska käsitteen sisältöä selventävää perustuslakivaliokunnan käytäntöä ei selvitysmiehen havaintojen mukaan ole sanottavasti olemassa. Oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 7 §:n 3 momentin yleislausekkeen mukaan tuomari on esteellinen myös, jos jokin muu sanotussa luvussa tarkoitettuun seikkaan rinnastettava seikka antaa perustellun aiheen epäillä tuomarin puolueettomuutta asiassa. Mahdollista lainvalmisteluun tai lainsäädäntöprosessiin osallistumisesta aiheutuvaa tuomarin esteellisyyttä olisi arvioitava tämän säännöksen perusteella. Pykälän perusteluissa ei kuitenkaan käsitellä lainkaan tätä kysymystä suoraan.<sup>38</sup>

Suomessa lainvalmistelun osallistumisen merkitystä tuomarin puolueettomuuden kannalta on tarkastellut *Virolainen*, jonka mielestä korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden jäsenten ei tulisi osallistua lainkaan komiteoiden ja toimikuntien jäseninä sellaisiin lainsäädäntöhankkeisiin, joissa joudutaan ottamaan yksityiskohtaisesti kantaa säännösten sisältöön, eikä heitä pitäisi kuulla myöskään asiantuntijoina lakiesitysten käsittelyssä eduskunnassa. Tällä tavoin ylimmät tuomarit voisivat epäilyksettä säilyttää puolueettomuutensa ja riippumattomuutensa. *Virolaisen* mukaan tuomarien

---

<sup>38</sup> Säännöksen perustelujen mukaan tuomari on esteellinen, jos ulkopuolinen henkilö ei voi vakuuttua tuomarin kyvystä käsitellä asiaa puolueettomasti. Tuomari on esteellinen vain, jos jokin selvästi yksilöitävissä oleva olosuhde voi vaarantaa hänen puolueettomuutensa käsitellä asiaa. Säännöksen soveltamistarve saattaa syntyä myös tulevasta ihmisoikeustuomioistuinikäytännöstä. (HE 78/2000 vp s. 47). Toisaalla OK 13:7:n perusteluissa todetaan, että muukin osallistuminen aikaisempaan päätöksentekoon kuin saman asian käsittely toisessa tuomioistuimessa, muussa viranomaisessa tai välimiehenä saattaa olla omiaan antamaan perustellun aiheen epäillä tuomarin puolueettomuutta asiassa (HE 78/2000 vp s. 48). Pykälän perusteluissa katsotaan toisaalta, että esteellisyyden mahdollisesti synnyttävällä ennakkoasenteella ei tarkoiteta tuomarin oikeustieteellisenä tutkimustyönä julkaisemien kannanottojen vaikutusta tai päätelmien tekemistä aikaisempien julkaistujen kannanottojen pohjalta (HE 78/2000 vp s. 42).

asiantuntemusta toki tarvitaan lainvalmistelussa ja lakien eduskuntakäsittelyssä, mutta näihin tehtäviin tulisi käyttää hovioikeus-, alioikeus- ja hallinto-oikeustuomareita.<sup>39</sup>

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen edellä mainitussa *Procola*-tapauksessa oli kysymys siitä, että Luxemburgin *Conseil d'État* oli antanut lausunnon vuonna 7.7.1987 annetusta asetuksesta, jolla määrättiin Euroopan yhteisön lainsäädännön mukaiset maitokiintiöt ja ulotettiin ne koskemaan taannehtivasti vuosia 1984 - 86. *Conseil d'État* oli lausunnossaan edellyttänyt, että taannehtivalta osaltaan sääntely toteutetaan lailla, joka annettiin 27.8.1987 ja jota koskevan ehdotuksen valmisteluun *Conseil d'État* myös osallistui. Maidon tuottajia edustanut yhdistys *Procola* valitti maitokiintiöistä ja niiden taannehtivasta soveltamisesta *Conseil d'État*'n oikeudelliselle komitealle, jonka viidestä jäsenestä neljä oli osallistunut edellä mainittujen asetuksen ja lain valmisteluvaiheisiin liittyneiden lausuntojen antamiseen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa *Procola* katsoi, että se ei ollut saanut oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä *Conseil d'État*'ssa tämän jäsenten kaksoisroolin takia: tuomioistuin ei ollut subjektiivisesti eikä objektiivisesti puolueeton.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että *Procola*-tapauksessa neljä *Conseil d'État*'n jäsentä toimi sekä lausunnonantajana että lainkäyttäjänä *samassa asiassa* ("in the same case"). Se, että *Conseil d'État*'n kaltaisessa elimessä samat jäsenet ovat peräkkäin kahdessa erityyppisessä roolissa samassa asiassa, on omiaan herättämään epäilyksen elimen rakenteellisen puolueettomuuden osalta. *Procola*lla oli kysymyksessä olevassa tapauksessa oikeutettuja perusteita pelätä sitä, että oikeudellisen komitean jäsenet kokivat olevansa sidottuja aikaisemmin lausunnonantajina ilmaisemiinsa mielipiteisiin. Tämä epäily, riippumatta siitä, oliko siihen aihetta, riitti asettamaan tuomioistuimen puolueettomuuden kysymyksenalaiseksi. Näin ollen ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaletta oli rikottu.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan loukkaus todettiin myös asiassa *McGonnell*,<sup>40</sup> jossa Guernseyn käskynhaltija (*Bailiff*) oli toiminut sekä puheenjohtajana lainsäädäntöelimessä, jossa oli hyväksytty rakentamisrajoituksen sisältävä rakentamismää-

<sup>39</sup> Ks. Virolainen s. 211. Sevónin mielestä tuomarien lainvalmisteluun osallistumista keskustelussa voidaan äärimmillään päätyä fundamentalismiin. Ks. Sevón 2005 s. 302.

<sup>40</sup> *McGonnell v. The United Kingdom*, 8.2.2000.

räys, että tuomioistuimessa, jossa asianomaisen edellä mainitun rakentamismääräyksen vastaisen rakennuslupahakemuksen hylkäävästä päätöksestä tekemä valitus oli hylätty. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että *välitön* osallistuminen lain tai hallinnollisen määräyksen antamiseen riittää herättämään epäilyksen asianomaisen henkilön lainkäytöllisesti puolueettomuudesta asiassa, jossa on kysymys siitä, että onko aiheellista poiketa asianomaisen määräyksen sanamuodosta.

Tosiseikoiltaan edellä selostettuja tapauksia monimutkaisemmassa *Kleyn*<sup>41</sup>-tapauksessa ei sen sijaan todettu rikotun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia. Hollannin *Raad van State*, joka toimii sekä neuvoa-antavana elimenä lainsäädäntöprosessissa että ylimpänä hallintotuomioistuimena, oli vuonna 1991 erääseen suurta liikenteen infrastruktuuria koskevaa hanketta koskevaan lakiehdotukseen liittyen ehdottanut, että hankkeen osalta oikeussuojakeinot keskitettäisiin niin, että hankkeeseen liittyvistä kaavoitus- ja muista päätöksistä tehtävät valitukset käsitettäisiin keskitetysti *Raad van States*. *Raad van State* antaa lainsäädäntöä koskevat lausunnot täysistunnossaan, johon osallistuvat sen vakituiset jäsenet, joita oli 21 ja jotka valitaan osittain eri perustein kuin lähinnä oikeuslaitoksen piiristä rekrytoitavat ylimääräiset jäsenet; viimeksi mainittujen tehtävänä on ratkaista hallintolainkäyttöasioita *Raad van Staten* hallintolainkäyttöosastossa. Edellä mainitun lainsäädännön nojalla tehtiin sitten eri vaiheissa liikenneväylän suuntaamisesta lukuisia hallintopäätöksiä, jotka johtivat useisiin satoihin valituksiin. Valitusten käsittelyyn osallistui myös vakituisia *Raad van Staten* jäseniä hallintolainkäyttöosaston asianomaisten jaostojen puheenjohtajina.

Ihmisoikeustuomioistuin katsoi ensinnäkin, että ihmisoikeussopimus ei edellytä minäkään tietyn valtiosääntöisen doktriinin soveltamista Alankomaiden *Raad van Staten* kaltaisiin elimiin, vaan kysymys on sopimuksen soveltamisesta yksittäisissä tapauksissa. Tuomioistuimen mukaan *Raad van Staten* lausunto oli annettu säännösehdotuksista, jotka koskivat useiden alueiden kautta kulkevan liikenneväylän suunnitteluun liittyviä menettelyjä. Valitukset koskivat sen sijaan liikenneväylän sijoittamista. Tuomioistuin totesi (perustelukappale 200), että:

” unlike the situation examined by it in *Procola* and *McGonnell*, -- the advisory opinions given on the Transport Infrastructure Planning Bill and

---

<sup>41</sup> *Kleyn and others v. The Netherlands*, 6.5.2003.

the subsequent proceedings on the appeals brought against the routing decision cannot be regarded as involving “the same case” or “the same decision”.

*Pellonpää* onkin kiteyttänyt ihmisoikeustuomioistuimen käytännön toteamukseen, jonka mukaan lainkäyttöelimen tai sen jäsenen osallistuminen lausunnonantajana tai muuten lainsäädäntöprosessiin ei automaattisesti riko 6 artiklaa, vaan loukkaus edellyttää lähtökohtaisesti saman asian käsittelyä viitatuissa kahdessa ominaisuudessa.<sup>42</sup>

*Gunnar Bergholz* on Ruotsissa käsitellyt edellä kuvattua ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä muun muassa silmällä pitäen ylimpien tuomareiden peräkkäistä toimintaa *Lagrådetin* jäsenenä ja tuomarina omassa tuomioistuimessaan. *Bergholzin* mielestä ”en domares arbete med lagstiftning i en utredning eller en kommitté kan knappast i sig utgöra grund för invändningar om risk för bristande opartiskhet, när domaren senare prövar mål enligt denna lagstiftning. --- Det är svårt att se att domares deltagande i lagstiftningen allmänt sett ur jävs- eller annan synvinkel skulle vara tveksamt *de lege lata*, särskilt som Europadomstolen inte anser att konventionen ställer några särskilda konstitutionella krav i dessa hänseenden.”<sup>43</sup>

Selvitysmiehen käsityksen mukaan ihmisoikeustuomioistuimen soveltamat kriteerit sama asia/sama päätös merkitsevät sitä, että ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vastainen ennakkoasenne voi tuomarille syntyä lainvalmisteluun tai lainsäädäntöprosessiin osallistumisen johdosta lähinnä vain, jos lainsäädäntöä valmisteltaessa ovat olleet jonkinasteisella tarkkuudella esillä myös ne konkreettiset tosiasialliset olosuhteet, joihin asianomainen sitten joutuu ottamaan kantaa tuomarin ominaisuudessa. Tuolloin normia valmisteltaessa otetaan kantaa myös tiedossa olevien tai ainakin tiedettävissä olevien asiainsaisten oikeudelliseen asemaan. Siten pelkästään abstraktien normien tasolle rajoitettava tarkastelu lainvalmistelun tai lainsäätämisen yhteydessä ei vielä riittäisi konstitu-

<sup>42</sup> Pellonpää s. 350.

<sup>43</sup> Bergholz s. 52, 53. Bergholz siteeraa artikkelinsa sivulla 54 Yhdysvaltojen korkeimman oikeuden edesmenneen presidentin William Rehnqvistin lausumaa asiassa No. 71–288. Laird, Secretary of Defence et al. v. Tatum et al., 408 U.S.1, Memorandum of Mr. Justice Rehnqvist, 409 U.S. 824. Rehnqvistin mukaan “My impression is that none of the former Justices of this court since 1911 have followed a practice of disqualifying themselves in cases involving points of view with respect to which they had expressed an opinion or formulated policy prior to ascending to the Bench. - - **Proof that a Justice’s mind at the time he joined the Court was a complete *tabula rasa* in the area of constitutional adjudication would be evidence of lack of qualification, not lack of bias.**” (korostus tässä – NJ)

oimaan ihmisoikeussopimuksen rikkomusta. Ihmisoikeustuomioistuimen päätösten nojalla voitaneen myös katsoa, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaarantavaa ennakkokäsitystä ei voi syntyä instituutioiden tasolla. Vaikka ennakkokäsitystä mahdollisesti merkitsevä kannanotto olisi annettu kysymyksessä olevan tuomioistuimen nimissä, kannanoton merkitystä myöhemmän oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuden kannalta arvioidaan suhteessa asiaa käsitelleisiin konkreettisiin henkilökokoonpanoihin.

Edellä esitetty arvio on myös sopusoinnussa maassamme perinteisesti noudatetun *jura novit curia* -periaatteen kanssa. Sen mukaan tuomari on velvollinen tuntemaan voimassa olevan oikeuden sisällön, mihin sisältyy velvollisuus perehtyä asiassa relevantteihin oikeuslähteisiin.<sup>44</sup> Tuomarilla ei siten olisi oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä vaarantavaa ennakoasennetta pelkästään sen vuoksi, että hänelle olisi uransa aikana kertynyt hyvinkin vankkoja käsityksiä erilaisista lain oikeaa sisältöä koskevista tulkinnoista, koska tuomarin ammattitaitoon kuuluva laintuntemus pitkälti muodostuu juuri tällaisista käsityksistä. Selvitysmiehen mielestä saattaa kuitenkin tiettyä yksittäistä tarkkarajaista oikeuskysymystä koskeva aikaisemmin julkiseksi tullut tulkintakannanotto vaarantaa tuomarin puolueettomuuden ja siten oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin mahdollisuuden, mikäli sanotulla tulkintakannanotolla on ratkaiseva merkitys asian ratkaisulle, ja se ei ole suoraan johdettavissa aikaisemmasta oikeuskäytännöstä tai sovellettavan säännöksen esitöistä.

### **III.3 Korkeimman oikeuden rooli maakuntalainsäädännön ennakkovalvonnassa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan perusoikeuden valossa**

Arvioitaessa korkeimman oikeuden Ahvenanmaan maakuntalainsäädännön valvontaan liittyvää erityisroolia on ensiksi muistutettava siitä, että korkeimman oikeuden toimivalta käsittää ennen kaikkea siviili- ja rikosasioita ja että asian käsittely korkeimmassa oikeudessa yleensä edellyttää korkeimman oikeuden myöntämää valituslupaa. Näin ollen sellaisten asioiden lukumäärä, joissa korkein oikeus soveltaa maakuntalakeja, on sangen pieni<sup>45</sup>, koska pääosin maakuntalait koskevat kysymyksiä, joihin liittyvät oikeusriidat

<sup>44</sup> Ks. Bergholz s. 48.

<sup>45</sup> Hakusanalla ”Ahvenanmaa” löytyy korkeimman oikeuden ennakkopäätösrekisteristä Finlex-tietokannassa 15 tapausta ajalta 1948 – lokakuu 2005. Näistä ainoastaan kahdessa on suoranai-

ratkaistaan hallintolainkäytön järjestyksessä Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa taikka sen tai maakunnan hallituksen päätöksiä koskevinä valitusasioina korkeimmassa hallinto-oikeudessa, eläkeasiat nyttemmin kuitenkin vakuutus-oikeudessa.

Selvitysmiehen havaintojen nojalla korkeimman oikeuden Ahvenanmaan maakuntalakeja koskevissa lausunnoissa esitettävät kannanotot jakautuvat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusoikeuden näkökulmasta kolmeen ryhmään:

*Ensimmäisen* ryhmän muodostavat tapaukset, joissa korkein oikeus katsoo maakuntalain säännösten kuuluvan maakuntapäivien lainsäädäntövallan piiriin.

*Toisen* ryhmän muodostavat kannanotot, joissa korkein oikeus toteaa maakuntapäivien ylittäneen lainsäädäntövaltansa, koska kysymyksessä oleva säännös kuuluu valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin, eikä maakuntalain säännös vastaa sitä asiasisällöltään, tai koska maakuntalain säännös on ristiriidassa perustuslain tai Suomen kansainvälisen velvoitteen kanssa.

*Kolmannen* ryhmän muodostavat kannanotot, joissa korkein oikeus antaa lausunnossaan maakuntalaille sellaisen tulkinnan, jonka mukaisena korkein oikeus katsoo maakuntalain säännöksen kuuluvan maakunnan lainsäädäntövallan piiriin.

*Ensimmäisen* ryhmän osalta on todettava, että tuomioistuinten tehtäviin ei ole katsottu kuuluvan sen tutkimisen, että voimaantulleet maakuntalait ovat maakuntapäivien toimivallassa tai muutoin itsehallintolain kanssa sopusoinnussa.<sup>46</sup> Kun tasavallan presidentti ei ole käyttänyt veto-oikeuttaan, maakuntalaki on tuomioistuinten näkökulmasta moitteettomasti säädetty. Tietyissä rajatapauksissa voidaan tosin joutua pohtimaan lainvalintaa maakuntalain ja valtakunnan lain välillä, mutta tämäkään ei sisällä yleistä toimivaltaa tutkia maakuntalakien itsehallintolain mukaisuutta. Poikkeuksena tähän voi tuomioistuimien kuitenkin joutua arvioimaan maakuntalain sovellettavuutta perustuslain 106 §:n

---

sesti sovellettu maakuntalakia. Viitteistä neljä koskee korkeimman oikeuden muita kuin maakuntalain säätämisvaiheessa antamia lausuntoja, joista yksi oli annettu tasavallan presidentille perustuslain nojalla ja loput valtakunnan ja maakunnan väliseen toimivaltariitaan liittyen itsehallintolain 60 §:n nojalla.

<sup>46</sup> Selvitysmiehen käsityksen mukaan tämä on ollut teoreettinen ja käytännöllinen seuraus siitä, että lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisen ei yleisestikään ole katsottu kuuluvan tuomioistuimille uuden perustuslain 106 §:n soveltamistilanteita lukuun ottamatta.



kannalta.<sup>47</sup> Perustuslain 106 §:n mukaan jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle.

*Jyränki* kirjoittaa tältä osin seuraavasti:<sup>48</sup>

”Perustuslain hierarkkisen ylemmänasteisuuden turvaaminen PeL 106 §:n välityksellä koskee myös Ahvenanmaan perussäädösten ylemmänasteisuuden turvaamista. Ilmeisen ristiriidan tapauksissa etusija on annettava PeL 106 §:n mukaisesti myös Ahvenanmaan perussäädöksen säännökselle.

PeL 106 §:n tarkoittamassa mielessä maakuntalait rinnastuvat eduskunnan säätämiin tavallisiin lakeihin: perustuslain ja Ahvenanmaan perussäädösten etusijaa koskevaa säännöstä on sovellettava myös maakuntalakien säännöksiin. Ennen kuin etusijaharkinta lähtee liikkeelle, on kuitenkin *in casu* selvitettävä perussäädösten ja perustuslain suhde esillä olevassa asiassa.

Maakuntalaeista jokainen joutuu Ahvenanmaan valtuuskunnan ennakovalvonnan kohteeksi, monet korkeimman oikeudenkin arvioitaviksi. Jos valtuuskunta/korkein oikeus on todennut maakuntalain perustuslainmukaisuuden (sanan laajassa mielessä), oletamus on yleensä sen puolella, ettei tämän kanssa vastakkainen kanta ole kiistaton niiltä osin, kuin valtuuskunta/korkein oikeus on arvioinut tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa yksittäistapauksessa esillä olevan kaltaista tulkintatilannetta. Tästä seuraa, että maakuntalain soveltamatta jättäminen PeL 106 §:n nojalla käy erittäin epätodennäköiseksi. Kuitenkin on erinäisissä tilanteissa mahdollista, että tuomioistuimessa tulee esille PrL (*sic!*-NJ) 106 §:n tarkoittama ilmeinen ristiriita maakuntalain ja perustuslain/Ahvenanmaan perussäädöksen kesken. Kysymys olisi silloin lähinnä etusijan antamisesta perustuslain perusoikeus säännöksille.”

Edellä olevan nojalla selvitysmies ei pidä ongelmallisena oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen kannalta sitä, että korkein oikeus joutuisi soveltamaan sellaista maakuntalakia, jonka se on säätämismieheensä yksinkertaisesti todennut kuuluvan maakunnan lainsäädäntövallan piiriin. On ylipäänsä sängen ongelmallista katsoa, että yksilöllä olisi oikeus vaatia sen tutkimista, onko asiassa sovellettavaksi tuleva maakuntalaki todellisuudessa kuulunut maakunnan lainsäädäntövallan piiriin, kun tasavallan presidentillä ei ole oikeudellista velvollisuutta veto-oikeuden käyttämiseen tällaisessakaan tilanteessa. Perustuslain 106 §:n soveltamisen ajankohtaistava *ilmeinen* ristiriita itsehallintolain ja maakuntalain välillä voi tuskin olla kysymyksessä silloin, kun Ahvenanmaan valtuuskunnan ja korkeimman oikeuden lausuntokäsittelyn läpikäynyt maakuntalaki

<sup>47</sup> Tämän on katsottu kuuluvan tuomioistuimille itsehallintolain uudistamista koskeneessa hallituksen esityksessä. Ks. HE 18/2002 vp s. 4.

<sup>48</sup> *Jyränki* s. 63.

tulee sovellettavaksi. Näin ollen perustuslakivaliokunnan mietinnössä esitetty huoli oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumismahdollisuudesta korkeimmassa oikeudessa ei selvitysmiehen mielestä ole perusteltu ensimmäisen ryhmän tilanteissa.<sup>49</sup>

*Toisessa* ryhmässä korkeimman oikeuden kannanotto johtaa säännönmukaisesti, vaikkakaan ei oikeudellisesta välttämättömyydestä, maakuntalain asianomaisen säännöksen raukeamiseen. Näin ollen siihen ei liity oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen korkeimmassa oikeudessa liittyviä pulmia.

*Kolmannen* ryhmän muodostavat siis kannanotot, joissa korkein oikeus antaa lausunnoissaan maakuntalaille tietyn tulkinnallisen sisällön, jonka mukaisena korkein oikeus katsoo maakuntalain säännöksen kuuluvan maakunnan lainsäädäntövallan piiriin. Lausunnoissa korkein oikeus saattaa esimerkiksi katsoa, että tietyllä tavalla tulkittuna maakuntalain säännöksen voidaan katsoa olevan sopusoinnussa perusoikeuksien kanssa taikka vastaavan asiasisällöltään valtakunnan lainsäädäntöä. Rakenteellisesti korkeimman oikeuden menettely muistuttaa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa esitettäviä valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia siitä, mitä vaatimuksia perustuslaista seuraa ehdotetun säännöksen sisällölle. Toisin kuin eduskuntakäsittelyssä maakuntalakien valvontamenettelyssä ei kuitenkaan ole mahdollista sopeuttaa säännösten sanamuotoa korkeimman oikeuden lausunnossa esitettyjen näkökohtien huomioon ottamiseksi. Voimaan tulee siten maakuntalain säännös sanamuodoltaan muuttamattomana, mutta sisällöltään oletettavasti korkeimman oikeuden lausunnossa esitetyn mukaisesti tulkittuna.

Esimerkkeinä nyt esillä olevaan ryhmään kuuluvista korkeimman oikeuden tuoreista kannanotoista voidaan mainita seuraavat:

Korkein oikeus toteaa Ahvenanmaan maanhankintaa ja maanhankintalupaa koskevasta maakuntalaista antamassa lausunnossaan, että ”Stadgandet i 16 § förefaller att ingripa i äganderätten, som skyddas i grundlagen. Stadgandet bör dock ses som en begränsande faktor i den rättighet att för sin verksamhet förvärva en fastighet, som enligt 9 § till-

---

<sup>49</sup> Suksi toteaa, että ”varken grundlagen eller självstyrelselagen ger något uttömmande svar gällande domstolars möjlighet till efterhandskontroll av landskapslagarnas förenlighet med självstyrelselagen. Domstolar har heller aldrig åsidosatt en landskapslag p.g.a. oförenlighet med självstyrelselagen.” Ks. Suksi s. 511.

kommer näringsidkare, och utgör därför inget ingrepp i äganderätten i sedvanlig bemärkelse. Regleringen har därför kunnat intas i beslutet.”<sup>50</sup>

Korkeimman oikeuden lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämistä koskeva vasta maakuntalaista antamaan lausuntoon sisältyy kaksi maakuntalain sisältöä koskevaa tulkintaa<sup>51</sup>, joilla periaatteessa voisi olla välitöntä merkitystä lain myöhempään soveltamiseen liittyvissä rikosprosesseissa. Lausunnossa todetaan, että

”Lydelsen i 8 § landskapslagen skiljer sig från stadgandet i rikslagen för det första genom att i 8 § landskapslagen saknas den bestämning som i rikslagen uttryckts med ordet nödvändigtvis. Enligt Högsta domstolens uppfattning innebär denna formulering inte att förbudet skall tolkas snävare än enligt rikslagen. Inte heller innebär formuleringen i lagtingsbeslutet att gränsen för tystnadsplikten skulle bli så diffus att stadgandet inte uppfyllde kravet på exakthet i grundlagen.

För det andra saknas i 8 § landskapslagen en motsvarighet till den ovan nämnda preciseringen av tystnadspliktens utsträckning i tiden, som ingår i rikslagen. Tystnadspliktens omfattning enligt landskapslagen framgår emellertid ur straffstadgandet i 10 § 3 mom. Där stadgas att vid brott mot tystnadsplikten som föreskrivs i 8 § skall dömas till straff enligt 38 kap. 1 eller 2 § eller 40 kap. 5 § strafflagen.

/---/ <sup>52</sup>

Av dessa stadganden framgår det, som även framhålls i detaljmotiveringen till lagtingsbeslutet, att också en person som bryter mot tystnadsplikten efter att han lämnat den anställning eller uppdrag i vilket han fick den hemliga informationen kan dömas till straff. Fastän denna omständighet inte uttryckligen ingår i själva stadgandet om tystnadsplikt i 8 § landskapslagen till skillnad från 8 § rikslagen framgår den ur de egentliga kriminaliseringarna av brott mot tystnadsplikten. Därför finner Högsta domstolen att stadgandet i 8 § landskapslagen inte heller av denna orsak utgör en behörighetsöverskridning.”

Maanhankintalakia koskevassa lausunnossa otettu kannanotto prejudisoi selvästi korkeimman oikeuden kannanottoa oikeudenkäynnissä, jos siinä esitetään väite maakuntalain 16 §:n perustuslainvastaisuudessa. Vastaavasti se, joka rikkoo jälkimmäisessä maakuntalaissa tarkoitettua salassapitovelvollisuutta asianomaisen toimensa tai tehtävänsä päättymisen jälkeen, kohtaa rikosprosessissa korkeimman oikeuden nimissä jo lainsää-

<sup>50</sup> Ks. Högsta domstolen, Utlåtande, Ålands lagtings beslut 9.5.2003 om antagande av landskapslag om jordförvärvs rätt och jordförvärvstillstånd, Dnr OH 2003/67, 9.9.2003, Nr 2224, s. 4.

<sup>51</sup> Högsta domstolen, Utlåtande, Ålands lagtings beslut 17.9.2003 om antagande av landskapslag om kontroll av brottslig bakgrund hos personer som skall arbeta med barn, 9.1.2004, Dnr OH 2003/115, Nr 4, s. 5–6.

<sup>52</sup> Selostus rikoslain 38 luvun 1 §:n ja 40 luvun 5 §:n sisällöstä.

tämisvaiheessa esitetyn tulkinnan, jonka mukaan salassapitovelvollisuus ja siihen liittyvä kriminalisointi ovat maakuntalain 8 §:n sanamuodosta huolimatta voimassa myös tuolloin.

Perustuslakivaliokunta siis katsoi mietinnössään, että ”korkeimpaan oikeuteen saatetussa riita- tai rikosasiassa on voitu esittää väite siitä, että maakuntapäivät on ylittänyt toimivaltansa hyväksyessään maakuntalain. Jos korkein oikeus on tasavallan presidentin veto-oikeuden käyttämiseen liittyvässä lausunnossaan katsonut, ettei veto-oikeuden käyttämiselle tuon saman maakuntalain osalta ole perusteita, on myöhemmässä lainkäyttövaiheessa syntyvä asetelma hankala perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa turvatu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta. Valiokunnan mielestä on syytä katsoa, ettei korkeimmassa oikeudessa tässä vaiheessa suoritettava arviointi maakuntalain pysymisestä maakuntapäivien toimivallan rajoissa välttämättä täytä sitä oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluvaa vaatimusta, että oikeudenkäynnin tulee myös näyttää puolueettomalta.”

Kuten edellä totesin, en jaa tätä perustuslakivaliokunnan uhkakuvaan maakuntapäivien toimivallan ylittämiseen liittyvänä. Sen sijaan edellä kuvatu kaltaisten tulkintakananottojen osalta tilanne on ongelmallisempi. Niissähän maakuntapäivien toimivallan osalta havaittu ongelma poistuu sitä kautta, että korkein oikeus esittää sellaisen sisällöltään täsmällisen tulkinnan maakuntalain säännöksestä, jonka valossa toimivaltaongelmaa ei ole. Samalla korkeimman oikeuden nimissä kuitenkin esitetään kannanottoja, jotka mahdollisesti ovat ristiriidassa sellaisten oikeudellisten argumenttien kanssa, jotka voisivat olla täysin perustellusti asianosaisten esitettävissä siviili- tai rikosoikeudenkäynnissä. Tuollaista asetelmaa voitaneen pitää ongelmallisena arvioitaessa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumismahdollisuuksia korkeimmassa oikeudessa ainakin asianosaisten subjektiivisesta näkökulmasta.<sup>53</sup>

Edellä kuvattua tilannetta ei voitane pitää Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vastaisena ihmisoikeustuomioistuimen edellä selostetun oikeuskäytännön valossa, ainakaan mikäli korkeimman ratkaisukokoonpano myöhemmässä oikeudenkäynnissä poikkeaa lausunnon antaneesta kokoonpanosta. Pelkkä säännösten abstraktia tulkintaa kos-

<sup>53</sup> Ks. tältä osin myös, mitä Suksi (s. 504) esittää korkeimman oikeuden etukäteisvalvonnan ja oikeudenkäyntiin liittyvän perustuslain 106 §:n mukaisen normikontrollin välisestä suhteesta.

kevana korkeimman oikeuden kannanotoissa ei täyttyne ”the same case – the same decision”-kriteeri. Jos oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset nähdään esimerkiksi perustuslain 21 §:n perustella kuitenkin vaativampina kuin pelkän ihmisoikeussopimuksen minimitason noudattaminen, on selvitysmiehen mielestä vaikea perustella kantaa, että esimerkiksi rikosasiassa syytetty voisi saada korkeimmassa oikeudessa puolueettomalta *näyttävän* oikeudenkäynnin, jos korkeimman oikeuden puolesta esitetystä lausunnossa on lainsäätämisvaiheessa esitetty maakuntalaista sellainen tulkinta, joka vääjäämättä johtaa hänen tuomitsemiseensa.

Näin ollen on katsottava, että korkeimman oikeuden Ahvenanmaan maakuntalainsäädännön valvonnan yhteydessä esittämät maakuntalainsäädännön sisältöä koskevat tulkintakannanotot

saattavat *periaatteessa* muodostaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen liittyvän ongelman. Ongelman ajankohtaistuminen käytännössä on korkeimman oikeuden toimiala ja siellä ratkaistavien Ahvenanmaan asioiden vähäinen lukumäärä huomioon ottaen kuitenkin äärimmäisen epätodennäköistä. Kysymys on siten pikemminkin periaatteellisesta kauneuspilkusta kuin reaalista oikeussuojaongelmasta.

### III.4 Eri toimenpidevaihtoehdot

Edellisen jakson loppupäätelmänä päädyn siis kantaan, jonka mukaan korkeimman oikeuden itsehallintolain 19 §:n mukaiseen lausuntokäytäntöön saattaa *teoreettisesti* liittyä ongelmia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusoikeuden kannalta niissä tapauksissa, joissa maakuntalain säännöksen katsominen maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvaksi on edellyttänyt tietyn tulkinnallisen sisällön määrittämistä sille. Käytännön kannalta pidän ongelman aktualisoitumista korkeimmassa oikeudessa käytävässä oikeudenkäynnissä *äärimmäisen epätodennäköisenä*.

Näin ollen selvitysmiehen ensisijainen suositus olisi se, että vakiintunutta ja moitteetomasti toiminutta järjestelmää *ei* tulisi muuttaa pelkästään tällaisen teoreettisen uhkakuva vuoksi. Tältä osin kysymys on kuitenkin oikeuspoliittisesta tarkoituksenmukaisuusarviosta, jonka suhteen voidaan hyvin perustein päätyä myös muuhun johtopäätökseen.

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä tarkastellaan mahdollisuutta siirtää korkeimman oikeuden tehtävä tältä osalta ”muulle riippumattomalle lainkäyttöelimelle”. Kannanotto on jossain määrin ristiriitainen, koska itsehallintolain 19 §:ssä ei ole kysymys lainkäytöstä vaan erityisestä valtiosääntöisestä tehtävästä. Olennaista valiokunnan kannanotossa lienee kuitenkin se, että kysymys olisi nimenomaan oikeudellisesta tehtävästä, joka elimen kokoonpanon ja riippumattomuusvaatimusten osalta rinnastuisi lainkäyttöön.

Tältä osin on ensiksi todettava, että maakuntalainsäädännön valtaosaltaan hallinto-oikeudellinen sisältö saattaisi sinänsä puoltaa ratkaisua, jossa maakuntalain säätämisvaiheessa lausunto haettaisiin korkeimman oikeuden sijasta korkeimmalta hallinto-oikeudelta sen asialliseen toimivaltaan kuuluvissa tapauksissa. Tämä kuitenkin saattaisi kärjistä edellä kuvattua maakuntalakien säätämisvaiheen valvonnan yhteydessä otettavista tulkintakannanotoista oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille muodostuvaa uhkaa, koska korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltävien Ahvenanmaan maakuntalakien soveltamista edellyttävien tapausten lukumäärä huomioon ottaen kysymyksen ajankoh-taistumista ei voitaisi pitää pelkästään teoreettisena.<sup>54</sup> Selvitysmies ei pidä valtiosään-nön kannalta mahdollisena ratkaisua, jossa jokin muu tuomioistuin kuin hierarkkiselta asemaltaan ylimmän asteen tuomioistuin osallistuisi maakuntalainsäädännön valvon-taan. Näin ollen korkeimmalle oikeudelle vaihtoehtoisena lainkäyttöelimenä ei selvi-tysmiehen käsityksen mukaan tule kysymykseen mikään muu olemassa olevista tuomio-istuinta.

Mikäli siis päädyttäisiin siirtämään itsehallintolain 19 §:ssä tarkoitettu tehtävä pois kor-keimmalta oikeudelta, tämä edellyttäisi uuden elimen perustamista. Selvitysmiehen ar-vion mukaan tällaisen elimen tulisi kokoonpanoltaan, asiantuntemukseltaan ja arvoval-laltaan vastata ylimpiä tuomioistuimia. Vaikka kysymys ei olisikaan lainkäyttötehtäväs-tä, elimen olisi oltava asemaltaan riippumaton ja toimintavoiltaan oikeudellinen, siis yksinomaan asioiden oikeudelliseen puoleen rajoittuva. Tehtävän suppeuteen nähden on ilmeistä, että kysymykseen tulisi vain sivutoiminen elin.

---

<sup>54</sup> Korkein hallinto-oikeus käsittelee vuosittain keskimäärin 30 Ahvenanmaan asiaa, siis valituk-sia tai ylimääräistä muutoksenhakua koskevia hakemuksia, joiden kohteena on maakunnan hal-lituksen tai Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen päätös. Tähän lukuun eivät sisälly Ahvenan-maata koskevat veroasiat.

Selvitysmiehen näkemyksen mukaan tällainen elin voitaisiin haluttaessa rakentaa entisen laintarkastuskunnan mallin mukaiseksi. Tuolloin sen jäsenkuntana olisivat puheenjohtajana toimiva oikeusneuvos sekä jäsenenä toinen oikeusneuvos ja yksi hallintoneuvos.<sup>55</sup> Perustuslakivaliokunnan kannanoton perusteella olisi myös mahdollista harkita laajempipohjaista vaihtoehtoa, jossa elimeen kuuluisi edellä mainittujen ylimpien tuomarien lisäksi kaksi muuta jäsentä, joista yksi edustaisi akateemista oikeustieteellistä asiantuntemusta ja toinen olisi Ahvenanmaan kotiseutuoikeuden omaava ansioitunut lakimies.<sup>56</sup> Kokoonpanovaihtoehdoista riippumatta elimen nimittäisi tasavallan presidentti määrääjäksi, jona aikana jäsenet olisivat erottamattomia. Mikäli tällaisen elimen perustamiseen päädyttäisiin, olisi samalla tarpeen arvioida uudelleen Ahvenanmaan valtuuskunnan roolia maakuntalainsäädännön valvonnassa.

---

<sup>55</sup> Tämän vaihtoehdon lähtökohdista seuraisi, että asianomaiset eivät omista tuomioistuimissaan osallistuisi sellaisten maakuntalakien soveltamiseen, joiden tulkintaan he ovat ottaneet kantaa puheena olevassa elimessä.

<sup>56</sup> Tässä laajemmassa kokoonpanovaihtoehdossa muiden kuin tuomarijäsenten tulisi kuitenkin olla riippumattomia sekä eduskuntaan ja valtioneuvostoon että Ahvenanmaan maakuntapäiviin ja maakunnan hallitukseen nähden.

## **IV Maakuntalainsäädännön valvonnan kehittämistä vaihtoehtoja**

Selvitysmies on kummankin selvitettävänä olevan kysymyksen osalta päätenyt kantaan, jonka mukaan ensisijaisesti ei ole tarvetta muuttaa itsehallintolakia eduskunnan ponsissa mainituista syistä. Toisaalta jos poliittisessa harkinnassa päädytään tältä osin muuhun johtopäätökseen, selvityksessä on esitetty tältä osin perustelluimpina pidetyt toimintavaihtoehdot.

Nyt käsitellyt kysymykset liittyvät kuitenkin laajempaan kysymykseen Ahvenanmaan maakuntalainsäädäntöä koskevan valvonnan tarpeellisuudesta, perusteista ja muodosta. Tarkastelen tässä jaksossa lyhyesti eräitä tähän laajempaa keskusteluun liittyviä kysymyksiä.

Ahvenanmaan maakunnan lainsäädännön ennakkovalvonnan tehtävänä on huolehtia siitä, että maakuntapäivät ei lainsäädäntötoimillaan loukkaisi eduskunnan toimivaltaa. Päinvastaista ongelmaa ei yleensä ole ilmennyt sen takia, että valtakunnan lait ovat vain poikkeuksellisesti ottaneet kantaa sovellettavuuteensa Ahvenanmaalla taikka sisältäneet Ahvenanmaata koskevia erityissäännöksiä. Se, että eduskunnan toimivallan määrittäminen eli asianomaisen lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksen arviointi kuuluu eduskunnan päätöksenteon kannalta perustuslakivaliokunnalle, on vakiintuneesti sisältynyt perustuslakivaliokunnan tehtäviin.<sup>57</sup>

Arpajaislain vahvistamisen yhteydessä syntynyt vuonna 2001 ristiriitatilanne<sup>58</sup> on kuitenkin tuonut kärjistyneesti esille sen, että konfliktitilanteessa perustuslakivaliokunta katsoo omaavansa paitsi eduskunnan päätöksentekomenettelyä koskevan tulkintavallan myös mahdollisuuden tulkita itsehallintolain sisältöä yksittäistapauksessa toisin kuin korkein oikeus. Tämä johtopäätös, joka on sinänsä vastaansanomaton perustuslain tulkinnan osalta yleensä, merkitsee Ahvenanmaan itsehallinnon erityiskontekstissa sitä,

---

<sup>57</sup> Ks Jyränki s. 42.

<sup>58</sup> Ks. PeVL 36/2001 vp, siihen liitetty ed. Janssonin eriävä mielipide sekä KKO 2001:79.



että eduskunta ja sen perustuslakivaliokunta ratkaisevat oman toimivaltansa ja sitä kautta myös maakunnan toimivallan rajat tulkintatilanteissa.<sup>59</sup> Jos eduskunta säätää itsehallintolain kanssa ristiriidassa olevan lain, eduskuntalain perustuslainmukaisuus tulee viime kädessä ratkaistavaksi perustuslain 106 §:n kannalta lain asiasisällön mukaan korkeimmassa oikeudessa, korkeimmassa hallinto-oikeudessa tai vakuutus-oikeudessa. Maakuntapäivät voi myös säätää ns. negatiivisen maakuntalain, jonka mukaan asianomainen eduskunnan säätämä laki ei ole voimassa Ahvenanmaalla. Tällöin kysymys lainsäädäntövallan jakautumisesta päättyy korkeimman oikeuden ratkaistavaksi itsehallintolain 19 §:n mukaisesti.<sup>60</sup>

Ahvenanmaan itsehallinnon ja siihen liittyvien kansainvälisoikeudellisten järjestelyjen tarkoituksena on kuitenkin ollut toteuttaa *kansallisuussuoja* Ahvenanmaan ruotsalaisten kielen, kulttuurin ja tapojen pysyttämiseksi. Se taho, jota vastaan tämä suoja on Kansainliiton päätösten mukaisesti tarvittu ja tarkoitettu, on nimenomaan ollut käytännössä Suomen suomenkielistä enemmistöä edustava eduskunta. Itsehallintolain järjestelmän tasolla on siten ollut ilmeistä, että osapuolten toimivaltaristiriidat on tarkoitettu ratkaistaviksi juridisin perustein korkeimmassa oikeudessa. Näin ollen tilanteessa, jossa eduskunta on paitsi muodon myös sisällön tasolla katsonut voivansa määrätä oman toimivaltansa rajat, eikä Suomen valtiosääntö enää sisällä eduskunnan toimintamahdollisuuksia tältä osin tehokkaasti rajoittavaa tasavallan presidentin veto-oikeusjärjestelmää, asettuu kysymys maakuntalakien valvonnan itsehallintopoliittisesta legitimitetistä uuteen valloon.<sup>61</sup> Onko itsehallintolain järjestelmässä enää oikeutettua valvoa juridisesti maakuntapäivien pysymistä toimivaltansa sisällä, jos eduskunta katsoo itse voivansa myös asiallisesti tulkita oman itsehallintolain mukaisen toimivaltansa rajat.

Näin ollen yksi kehitysvaihtoehto olisi kokoaan luopua maakuntalakien valvonnasta, sekä etukäteen että jälkikäteen tapahtuvasta. Tämä tarkoittaisi kuitenkin käytännössä sitä, että tuomioistuimissa jouduttaisiin tutkimaan osapuolten väitteitä siitä, että asiassa sovellettava maakuntalaki on itsehallintolain vastainen. Jos lainsäädäntövalvonnasta

---

<sup>59</sup> Perustuslaki valiokunnan mukaan ”on selvää, että korkeimman oikeuden lain vahvistamisvaiheessa tasavallan presidentille antama lausunto ei sido eduskuntaa ja että perustuslakivaliokunta ratkaisee eduskuntatyössä, onko eduskuntaa palautunut arpajaislaki sopusoinnussa Ahvenanmaan itsehallintolain kanssa.” PeVL 36/2001 vp s. 3–4.

<sup>60</sup> Tällaisesta kielteisen maakuntalain säätämisestä ks. Hakkila s. 689.

<sup>61</sup> Ks. myös Suksi s. 515–516.

luovuttaisiin kokonaan, maakuntalakien itsehallintolain mukaisuuden tutkinta perustuisi perustuslain 106 §:ään, jonka nojalla maakuntalain soveltamatta jättäminen edellyttäisi ilmeisen ristiriidan havaitsemista maakuntalain ja itsehallintolain tai perustuslain välillä. Toinen vaihtoehto olisi ottaa tähän liittyen erityissäännös itsehallintolakiin niin, että myös ilmeistä vähäisempi ristiriita voisi johtaa maakuntalain soveltamatta jättämiseen, tai antaa tuomioistuimille mahdollisuus julistaa maakuntalain säännös pätemättömäksi maakuntapäivien toimivallan puuttumisen vuoksi.

Selvitysmiehen arvion mukaan käytännössä ei ole mahdollista saattaa tuomioistuimia tilanteeseen, jossa ne joutuisivat soveltamaan sellaisia maakuntalakeja, joiden ne katsoisivat loukkaavan eduskunnan lainsäädäntövaltaa. Valtakunnan viranomaisten ei liioin voida edellyttää tunnustavan sitovia ja päteviä oikeusvaikutuksia tuollaisen maakuntalainsäädännön nojalla toteutetuille toimille tai päätöksille. Koska maakuntalainsäädäntöä sovelletaan samoissa tuomioistuimissa kuin valtakunnan lainsäädäntöä, tarvitaan jokin oikeudellisesti sitova menettelytapa, jossa voidaan tutkia ja ratkaista se, onko maakuntalaki asianmukaisesti annettu.

Korkeimman oikeuden entinen presidentti Curt Olsson esitti vuonna 1993 – siis ennen EU-oikeuteen liittyvien ongelmien ajankohtaistumista - julkaisemassaan artikkelissa, että maakuntalakien oikeudellisin perustein tapahtuvasta valvonnasta luovuttaisiin. Sen sijaan viranomaisen tai tuomioistuimen olisi tullut epäillessään maakuntalain säännöksen olevan ilmeisessä ristiriidassa itsehallintolain kanssa pyytää korkeimmalta oikeudelta eräänlaista sitovaa ennakkoratkaisua kysymyksestä ennen asian ratkaisemista.<sup>62</sup> Olssonin ehdottama järjestely merkitsisi käytännössä lähinnä sitä, että Ahvenanmaan hallintotuomioistuin ja korkein hallinto-oikeus joutuisivat hallintolainkäytön järjestyksessä ratkaistavissa asioissa pyytämään korkeimmalta oikeudelta sitovan kannanoton sovellettavan maakuntalainsäädäntöön sisältyvän julkisoikeudellisen säännöksen pätevydestä. Tätä ei selvitysmiehen mielestä voida pitää käytännön kannalta tarkoituksenmukaisena eikä perustuslaissa säädetyn kaksilinjaisen tuomioistuinjärjestelmän kanssa sopusoinnussa olevana.

---

<sup>62</sup> Ks. Olsson s. 530–533.

Selvitysmiehen arvion mukaan maakuntalainsäädännön valvonnasta luopuminen kokonaan tai sen uskominen pelkästään jälkikäteisesti tuomioistuimissa harjoitettavaksi loisi kaiken kaikkiaan oikeudellista epävarmuutta ja luultavasti horjuttaisi maakuntalainsäädännön oikeudellista auktoriteettia.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Ks. samoin Översyn 1998/1999 s. 33–34 ja HE 18/2002 vp s. 4–5.

## V Selvitysmiehen suositukset

### *Ensimmäinen eduskunnan lausuma*

Maakuntalakien kansainvälisten velvoitteiden mukaisuutta koskeva tasavallan presidentin orgaanikäytäntö on muovautunut ja vakiintunut korkeimman oikeuden lausuntojen pohjalta Suomen EU-jäsenyyden aikana. Järjestelmän perustana on näkemys, jonka mukaan maakunnalla ei ole toimivaltaa käyttää lainsäädäntövaltaansa tavalla, joka johtaa Suomen kansainväliseen sopimusrikkomukseen. Tästä seuraa veto-oikeuden käyttäminen ilmeistä rikkomusta merkitsevissä tilanteissa. Selvitysmiehen mielestä näitä järjestelmän perusteita ei ole syytä muuttaa, eikä tällä perusteella ole tarvetta muuttaa itsehallintolain 19 §:ää.

Noudatettu käytäntö ei mahdollista tehokasta puuttumista tilanteisiin, joissa maakunta ei ole kyennyt tai halunnut antaa tietyn EU-jäsenyysvelvoitteen noudattamiseksi tarvittavia säännöksiä. Selvitysmies ei ole vakuuttunut siitä, että tätä epäkohtaa olisi pidettävä niin merkittävänä, että sen poistamiseksi olisi syytä muuttaa itsehallintolakia. Ongelmaa ei myöskään voitaisi poistaa veto-oikeuden käytön edellytyksiä koskevalla sääntelyllä, koska tältä osin ongelmana ei ole maakuntapäivien lainsäädäntötoimi vaan sen puuttuminen. Selvitysmies tiedostaa toisaalta sen, että perustuslakivaliokunta ja eduskunta ovat tältä osin päätyneet eri arvioon.

Jos itsehallintolain muuttamista pidetään kuitenkin tarpeellisena, selvitysmiehen näkemyksen mukaan EU-jäsenyysvelvoitteen puutteellisesta täytäntöönpanosta aiheutuvaa ongelmaa ei voida tehokkaasti ratkaista ilman, että väliaikaisesti mahdollistetaan valtakunnanlainsäädännön voimassaolo maakunnan lainsäädäntövallan piirissä. Toisaalta tehokkain keino vähentää viivästyneen maakuntalainsäädännön aiheuttamia rikkomustilanteita olisi mahdollistaa EU-jäsenyysvelvoitteita täytäntöön panevan maakuntalainsäädännön välitön voimaantulo itsehallintolain 20 §:n 3 momentin mukaisesti. Näiden kahden ratkaisun samanaikainen toteuttaminen olisi itsehallintopoliittisesti tasapainoista ja lisäisi EU-jäsenyysvelvoitteiden noudattamisen tehokkuutta maakunnassa siten, että Suomen jäsenyysvelvoitteiden rikkomisen todennäköisyys ja vakavuusaste vähenisivät.

Mikäli tällaiseen ratkaisuun päädytään, säännösten teknisessä muotoilussa olisi periaatteellisesti arveluttavat poikkeukset itsehallinnon perusteisiin rajattava mahdollisimman kapeasti.

*Toinen eduskunnan lausuma*

Korkeimman oikeuden itsehallintolain 19 §:n mukaiseen lausuntokäytäntöön saattaa *teoreettisesti* liittyä ongelmia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusoikeuden kannalta niissä tapauksissa, joissa maakuntalain säännöksen katsominen maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvaksi on edellyttänyt tietyn tulkinnallisen sisällön määrittämistä sille. Vakiintunutta ja moitteettomasti toiminutta järjestelmää *ei* tulisi kuitenkaan muuttaa pelkästään tällaisen teoreettisen uhkakuvan vuoksi. Mikäli kuitenkin päädyttäisiin siirtämään itsehallintolain 19 §:ssä tarkoitettu tehtävä pois korkeimmalta oikeudelta, tämä edellyttäisi uuden elimen perustamista. Tällainen elin voitaisiin rakentaa entisen laintarkastuskunnan mallin mukaiseksi. Tuolloin sen jäsenkuntana olisivat puheenjohtajana toimiva oikeusneuvos sekä jäsenenä toinen oikeusneuvos ja yksi hallintoneuvos. Olisi myös mahdollista harkita laajempipohjaista vaihtoehtoa, jossa elimeen kuuluisi edellä mainittujen ylimpien tuomarien lisäksi kaksi muuta jäsentä, joista yksi edustaisi akateemista oikeustieteellistä asiantuntemusta ja toinen olisi Ahvenanmaan kotiseutu-oikeuden omaava ansioitunut lakimies. Kokoonpanovaihtoehdoista riippumatta elimen nimittäisi tasavallan presidentti määrääjäksi, jona aikana jäsenet olisivat erottamattomia. Mikäli tällaisen elimen perustamiseen päädyttäisiin, olisi samalla tarpeen arvioida uudelleen Ahvenanmaan valtuuskunnan roolia maakuntalainsäädännön valvon-  
nassa.

## Förord

Justitieministeriet beslöt 18.1.2005 förordna förvaltningsrådet Niilo Jääskinen att efter samtycke såsom sakkunniguppdrag göra en utredning om kontrollen av åländska landskapslagar. Utredningen skulle vara klar 31.10.2005.

Bakgrunden till uppdraget var följande uttalanden i riksdagens svar RSv 246/2002 rd (RP 18/2002 rd med förslag till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland):

1. Riksdagen förutsätter att regeringen i samråd med landskapet Åland skyndsamt utreder om bestämmelserna i självstyrelselagen om grunderna för presidentens utövande av sin vetorätt behöver ändras till den del det gäller relationen mellan landskapslagarna och kraven i internationella konventioner och EG-rättsakter och att regeringen kommer med en proposition med förslag till lag om ändring av självstyrelselagen på denna punkt.
2. Riksdagen förutsätter att regeringen utreder behov och möjligheter att föra över den i 19 § självstyrelselagen föreskrivna specialuppgiften från högsta domstolen till något annat oberoende rättskipningsorgan.

Riksdagen godkände uttalandena på förslag av grundlagsutskottet enligt utskottets formulering i betänkandet GrUB 7/2002 rd.

Med anledning av riksdagens uttalanden beslöt statsrådet 10.4.2003 för det första att det inte var möjligt att bereda en ny proposition om ändring av självstyrelselagen förrän propositionen RP 18/2002 rd, som då behandlades, hade godkänts också av Ålands lagting. Statsrådet återopade till den delen att utövande av vetorätt är en fråga som hänförs till grunderna för självstyrelsen och att frågan hade nära anknytning till den ändring av självstyrelselagen som då ännu var anhängig. För det andra ansåg statsrådet att en

överföring av lagstiftningskontrollen enligt 19 § i självstyrelselagen från högsta domstolen till något annat oavhängigt lagskipningsorgan skulle väcka principiellt viktiga frågor gällande statsförfattningsrätten och grunderna för Ålands självstyrelse. Regeringen avsåg att reda ut i vilken grad det vore möjligt att frångå nuvarande förhandskontroll som bygger på vetorätt och att förflytta tyngdpunkten så att kontrollen av landskapslagarna sker i efterhand. En övergång till efterkontroll skulle sannolikt förutsätta en omvärdering av Ålandsdelegationens ställning och sammansättning. Eftersom det nuvarande systemet i huvudsak har fungerat på ett tillfredsställande sätt, ansåg regeringen att åtgärder för revidering av systemet inte bör vidtas utan grundliga utredningar. Avsikten var att besluta om utredningsarbetet när den då föreliggande propositionen hade godkänts.

Den ovan avsedda lagen (68/2004) om ändring av självstyrelselagen för Åland trädde i kraft 1.6.2004.

I föreliggande utredning ligger tyngdpunkten på frågorna i riksdagens klämmor. Svar på dem har sökts bl.a. genom att gå igenom högsta domstolens nyare utlåtandep Praxis i samband med lagstiftningskontrollen enligt självstyrelselagen samt genom att bedöma systemet enligt självstyrelselagen i belysning av Europadomstolens rättspraxis.

Under utredningsarbetet har jag också fått kommentarer av följande personer: president Leif Sevón, högsta domstolen, förvaltningsrådet Olof Olsson, högsta förvaltningsdomstolen, samt lagstiftningsrådet Sten Palmgren, justitieministeriet. Jag tackar dem varmt för nyttiga kommentarer och rättelser.

Efter avslutat utredningsarbete överlämnar jag högaktningfull resultatet i form av bifogade promemoria till justitieministeriet. Slutsatserna av utredningen finns i kap. V.

Helsingfors den 13 november 2005

Niilo Jääskinen  
förvaltningsråd

# INNEHÅLL

<b>FÖRORD</b> .....	<b>1</b>
<b>INNEHÅLL</b> .....	<b>3</b>
<b>KÄLLOR</b> .....	<b>5</b>
<b>I FÖRHANDSKONTROLLEN AV LANDSKAPSLAGAR ENLIGT</b> .....	<b>9</b>
<b>SJÄLVSTYRELSELAGEN</b> .....	<b>9</b>
<b>II INTERNATIONELLA FÖRDRAG OCH GEMENSKAPSRÄTTSLIGA FÖRPLIKTELSE I LAGSTIFTNINGSKONTROLLEN</b> .....	<b>17</b>
II.1 NULÄGET .....	17
II.2 PRINCIPER SOM SÄKERSTÄLLER EU-RÄTTENS EFFEKTIVITET PÅ ÅLAND.....	25
II.3 UTREDNINGSMANNENS LÄGESBEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER.....	27
<b>III ÖVERFÖRING AV HÖGSTA DOMSTOLENS LAGSTIFTNINGSKONTROLL PÅ NÅGOT ANNAT LAGSKIPNINGSORGAN</b> .....	<b>35</b>
III.1 GRUNDLAGSUTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDE .....	35
III.2 DOMSTOLARS OCH DOMARS MEDVERKAN I LAGSTIFTANDE VERKSAMHET I BELYSNING AV EUROPADOMSTOLENS PRAXIS .....	36
III.3 HÖGSTA DOMSTOLENS ROLL I FÖRHANDSKONTROLLEN AV LANDSKAPSLAGAR I BELYSNING AV DEN GRUNDLÄGGANDE RÄTTEN TILL RÄTTVIS RÄTTEGÅNG.....	42
III.4 ALTERNATIVA ÅTGÄRDER .....	47
<b>IV ALTERNATIVA SÄTT ATT UTVECKLA KONTROLLEN AV LANDSKAPSLAGAR</b> .....	<b>51</b>
<b>V UTREDNINGSMANNENS REKOMMENDATIONER</b> .....	<b>55</b>





## KÄLLOR

### **Publicerade källor:**

- Bergholz, Gunnar* Domarens privata vetande i rättsfrågor, *Festskrift till Per Henrik Lindblom*, Iustus förlag 2004, s. 47–63
- Bygglin, Gustav* EG-rätten och ålandsärendena i HD, *Juridiska Föreningens Tidskrift* 6/2001 s. 563–576.
- Cross, Rupert – Harris, J.W.* Precedent in English Law, Fourth Edition Clarendon Press, Oxford 1991
- Grundlagsutskottets utlåtande 36/2001 rd – ISL 5/2001 rd*, Icke stadfästa lotterilag, lag om ändring av lotteriskattelagen, lag om ändring av lagen om penninginsamlingar, lag om ändring av lagen om förströelseanordningar, lag om ändring av 17 kap. strafflagen, lag om ändring av 3 och 6 § lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt, lag om ändring av 5 a § lagen om biblioteket för synskadade, lag om användning av avkastningen av penninglotterier samt tippnings- och vadhållningsspel (RP 197/1999 rd), som återgått till riksdagen (RP 197/1999 rd) (GrUU 36/2001 rd)
- Grundlagsutskottets betänkande 7/2002 rd – Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland*
- Hakkila, Esko* Suomen tasavallan perustuslait sekä eräitä niihin liittyviä lakeja, asetuksia ja säännöstöjä, Porvoo 1939
- Jyränki, Antero* Om Ålands statsrättsliga ställning, Justitieministeriet, lagberedningsavdelningens publikation 1/2000
- Jääskinen, Niilo* The Case of the Åland Islands – Regional Autonomy versus the European Union of States, i verket *The Role of Regions and Sub-National Actors in Europe*, Ed. Stephen Weatherill and Ulf Bernitz, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2005
- Komittébetänkande 1987:31*, Ny självstyrelselag för Åland (KM 1987:31)
- Olsson, Curt* Kontrollen av ålandslagar, *Juridiska Föreningens Tidskrift* 1993 s. 525–534
- Palmgren, Sten* Landskapet Ålands lagstiftning, *Nordisk Administrativt Tidskrift* 1/1995 s. 22–32
- Pellonpää, Matti* Euroopan ihmisoikeussopimus, 4. uudistettu painos, Helsinki 2005

*Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om domarjäv (RP 78/2000 rd)*

*Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av självstyrelselagen för Åland (RP 18/2002 rd)*

*Sevón, Leif* Tuomioistuimet ja oikeuspolitiikka, *Oikeus 2005 (34) s. 298–302*

*Staatsrechtliche Auswirkungen der Mitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften, Publications de l'Institut suisse de droit comparé 18, Zürich 1991 (Staatsrechtliche Auswirkungen)*

*Suksi, Markku* Ålands konstitution, Åbo 2005

*Virolainen, Jyrki* KKO:n rooli lainvalmistelussa ja -säädannössä, *Oikeus 2003 (32) s. 208–211*

*Översyn av självstyrelselagen för Åland. Betänkande av Ålandsarbetsgruppen 1998/1999, Justitieministeriet, Lagberedningsavdelningens publikation 3/1999 (Översyn 1999)*

***Opublicerade källor:***

*Högsta domstolens Utlåtande över utkast (16.1.2001) till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland. DNr OH 2001/11, 7.3.2001, Nr 475*

*Högsta domstolen, Utlåtande, Ålands lagtings beslut 23.4.2003 om antagande av landskapslag om ändring av tobakslagen för landskapet Åland. 18.8.2003, Dnr OH 2003/65, Nr 1958*

*Högsta domstolen, Utlåtande, Ålands lagtings beslut 9.5.2003 om antagande av landskapslag om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd, 9.9.2003, Dnr OH 2003/67, Nr 2224*

*Högsta domstolen, Utlåtande, Ålands lagtings beslut 17.9.2003 om antagande av landskapslag om kontroll av brottslig bakgrund hos personer som skall arbeta med barn, 9.1.2004, DNr OH 2003/115, Nr 4*

*Högsta domstolen, Utlåtande, Ålands lagtings beslut 6.4.2005 om antagande av landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om utsläppshandel, 29.6.2005, Dnr OH 2005/61, Nr 1606*

*Högsta domstolen, Utlåtande, Ålands lagtings beslut 3.6.2005 om antagande av landskapslag om ändring av jaktlagen för landskapet Åland, 21.9.2005, Dnr OH 2005/85, Nr 2241*

- Högsta domstolen, Utlåtande, Ålands lagtings beslut 3.6.2005 om antagande av landskapslag om upphävande av landskapslagen om ersättande av skador, förorsakade av hjordjur, 21.9.2005, Dnr OH 2005/86, Nr 2242*
- Jääskinen, Niilo* Ylimpien tuomioistuinten tehtävänajaosta Ahvenanmaan itsehallintoa koskevissa asioissa, 6.9.2002, Perustuslakivaliokunnalle annettu lausunto asiassa HE 18/2002 vp laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta (Perustuslakivaliokunnan kokous 6.9.2002, liite B § 7)
- Palmgren, Sten* Kontrollen av EES-relaterad landskapslagstiftning, Justitieministeriet, Lagberedningsavdelningen, EES-enheten, 9.9.1993
- Sevón, Leif* Korkeimman oikeuden erityisasema Ahvenanmaan asioissa, 6.9.2002, Perustuslakivaliokunnalle annettu lausunto asiassa HE 18/2002 vp laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta (Perustuslakivaliokunnan kokous 6.9.2002, liite A § 7)
- Statsrådet, protokoll 66/2003, 29.8.2003, Föredragning för Republikens President*
- Ålandsdelegationen, Utlåtande angående landskapslag om upphävande av landskapslagen om ersättande av skador förorsakade av hjordjur, Beslut LTB 14/2005, Ärende FR 18/2003–2004, 3.6.2005*
- Ålands lagting, Stenografisk protokoll från Plenum 23 september 2002, ärende 4 (Republikens presidents framställning med anledning av regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland RP nr 10/2001–2002)*
- Ålands landskapsstyrelse, Utlåtande 152 K10, 11.4.2001, Dnr Kal-31-97-103, över förslaget till proposition med förslag till ändring av självstyrelselagen för Åland*
- Översyn av självstyrelselagen för Åland med anledning av ett EU-medlemskap. Justitieministeriets Lagberedningsavdelning, Helsingfors 1994 (Översyn 1994)*



## **I Förhandskontrollen av landskapslagar enligt självstyrelselagen**

En av de grundläggande utgångspunkterna för Ålands självstyrelse är att landskapet har egen lagstiftningsbehörighet i de frågor som enligt självstyrelselagen för Åland (1144/1991) hör till dess behörighet. Landskapets lagstiftningsmakt utövas av lagtinget (17 §) eller, med stöd av en rätt att utfärda förordning som lagtinget delegerat, av landskapsregeringen (21 §). I den gällande självstyrelselagen uppräknas med positiva kompetensstadganden de lagstiftningsområden som hör antingen till landskapet (18 §) eller riket (27 § och 29 § 1 mom.). Motsvarande lagstiftnings teknik användes också i den föregående självstyrelselagen (670/1951). I den första självstyrelselagen av år 1920 anvisades i dess 9 § däremot endast rikets lagstiftningsområde.<sup>1</sup>

Landskapet Ålands och rikets lagstiftningsområden är således parallella. Det innebär bl.a. att de landskapslagar som lagtinget stiftar inte i normhierarkiskt avseende är underställda de lagar riksdagen stiftar. Däremot är landskapslagarna normhierarkiskt underställda självstyrelselagen samt Finlands grundlag till den del undantag från grundlagen inte har gjorts genom självstyrelselagen. På motsvarande sätt är vanliga riksdagslagar inte bara underställda grundlagen utan även självstyrelselagen i den meningen att det inte med vanlig riksdagslag är möjligt att göra undantag från självstyrelselagen eller att lagstifta om frågor som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet.<sup>2</sup> I högsta domstolens utlåtandep Praxis har det ansetts att grundlagens krav på normgivning på lagnivå samt bestämmelser om delegering av lagstiftningsmakt också är tillämpliga på landskapslagar. Genom en ändring år 2004 av självstyrelselagen har bestämmelsen i 21 §

---

<sup>1</sup> Trots detta tolkades lagen inte så att landskapet skulle ha haft en generell lagstiftningsbehörighet, utan i tillämpningspraxis ansågs landskapets lagstiftningsbehörighet snarare vara ett undantag från rikets allmänna lagstiftningskompetens. Se Hakkila 690–692.

<sup>2</sup> Se Jyränki s. 41.

1 mom. angående området för landskapslagstiftningen förenhetligats med 80 § 1 mom. i grundlagen.

Mellan riket och landskapet finns inte heller något sådant gemensamt eller delat lagstiftningsområde där en författning som någondera parten utfärdat skulle bli tillämplig enbart av den anledningen att den andra parten inte har använt sig av sin egen lagstiftningsbehörighet på området i fråga. Självstyrelselagens reglering av fördelningen av lagstiftningsbehörighet har således ansetts vara fullständig och uttömmande. I enlighet med detta ansåg högsta förvaltningsdomstolen t.ex. i sitt beslut 8.11.1973 l. 4478 att rikets offentlighetslagstiftning inte med beaktande av behörighetsregleringen i självstyrelselagen kunde tillämpas på landskapsstyrelsens dokument. Detta beslut av högsta förvaltningsdomstolen ledde till att en landskapslag om handlingars offentlighet stiftades. Till den del nya rättsområden överfördes genom 1991 års självstyrelselag till landskapets eller rikets behörighet skall enligt 71 § i självstyrelselagen dock tillämpas de bestämmelser som gällde när självstyrelselagen trädde i kraft, tills respektive landskapslag har upphävts genom förordning eller rikslagstiftning upphävts genom landskapslag. Högsta domstolen har i sitt beslut HD 1996:106 exempelvis ansett att de bestämmelser i strafflagen om grovt rattfylleri som gällde när självstyrelselagen trädde i kraft skulle tillämpas, eftersom den nya självstyrelselagen hade gett landskapet behörighet att lagstifta om frihetsstraff som påföljd för trafikbrott, men någon sådan landskapslagstiftning inte hade utfärdats.

I en fördelning av lagstiftningsbehörighet i stil med självstyrelselagens är det möjligt att det mellan lagstiftarna uppstår positiva eller negativa kompetenskonflikter; i en positiv kompetenskonflikt anser båda parterna sig vara behöriga, medan en negativ kompetenskonflikt innebär att ingendera parten anser att saken hör till dess behörighetsområde. Bestämmelserna i 19 och 20 § i självstyrelselagen om republikens presidents vetorätt syftar till att förhindra att sådana landskapslagar stiftas som innebär att lagtinget överskrider sin lagstiftningsbehörighet. Bestämmelserna gäller också situationer där en landskapslag anses gälla rikets inre eller yttre säkerhet.

I självstyrelselagen och i grundlagen finns däremot inte något särskilt förfarande för att kontrollera att de rikslagar som riksdagen stiftar inte skulle göra intrång på lagtingets lagstiftningsbehörighet. Denna fråga, som enligt utredningsmannens uppfattning huvud-

sakligen står utanför uppdraget, granskas i korthet i avsnitt IV, till den del den kan ha betydelse för den konstitutionella balansen mellan lagtinget och riksdagen.

Enligt 19 § 1 mom. i självstyrelselagen skall beslut om antagande av landskapslagar tillställas justitieministeriet samt Ålandsdelegationen, som avger ett utlåtande över beslutet till justitieministeriet innan beslutet föredras för republikens president. Ålandsdelegationen är enligt 5 § i självstyrelselagen ett för landskapet och riket gemensamt organ. Delegationens ordförande är enligt 55 § vanligen landshövdingen på Åland och av ledamöterna utses två av statsrådet och två av lagtinget.

Republikens president kan enligt 19 § 2 mom. i självstyrelselagen, efter att högsta domstolens utlåtande har inhämtats, förordna att en landskapslag skall förfalla i sin helhet eller till någon viss del, om presidenten finner att lagtinget har överskridit sin lagstiftningsbehörighet eller att landskapslagen rör rikets inre eller yttre säkerhet. Presidenten måste fatta sitt beslut inom fyra månader från den dag då lagtingsbeslutet delgavs justitieministeriet.

Enligt *Palmgren* begärs utlåtande av högsta domstolen endast i de fall då Ålandsdelegationen har ansett att lagtinget har överskridit sin lagstiftningsbehörighet eller landskapslagen gäller ett nytt rättsområde eller en fråga som annars är oklar i ljuset av självstyrelselagen. Högsta domstolen bedömer i sitt utlåtande landskapslagarna inte bara i förhållande till självstyrelselagen utan också till grundlagen.<sup>3</sup> I utlåtandena tas också ställning till landskapslagarnas förhållande till internationella fördrag samt till de förpliktelser som följer av medlemskapet i Europeiska unionen.

I praktiken har presidenten följt högsta domstolens rekommendationer om utövande av vetorätt.<sup>4</sup> Det förefaller ytterst sällsynt att vetorätt skulle utövas av någon annan orsak än att lagtinget har överskridit sin lagstiftningsbehörighet. Högsta domstolens uppgift innebär till denna del utövande av abstrakt normkontroll. Det är inte fråga om utövande av domsmakt utan om en specialuppgift som hänför sig lagstiftande och som baserar sig på självstyrelselagen.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Se *Palmgren NAT* s. 27.

<sup>4</sup> Se *komm.bet. 1987:31* s. 106

<sup>5</sup> Se *Jyränki* s. 44.



I en landskapslag kan enligt 19 § 3 mom. för vinnande av enhetlighet och överskådlighet upptas stadganden av rikslagstiftningsnatur som i sak överensstämmer med motsvarande stadganden i rikslag. Att sådana stadganden upptas i en landskapslag ändrar inte fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan riket och landskapet. I självstyrelselagen finns emellertid inte någon bestämmelse om att sådana bestämmelser i en landskapslag som motsvarar rikslag skulle förfalla, om respektive rikslag ändras eller upphävs.<sup>6</sup> Tillämpningsproblem beträffande dylika bestämmelser som hör till rikets lagstiftningsbehörighet men som till innehållet avviker i en landskapslag har inte förekommit i rättspraxis enligt vad utredningsmannen känner till.

Bestämmelser om ikraftträdande och publicering av landskapslagar finns i 20 § i självstyrelselagen, som reviderades genom lag 68/2004. Enligt paragrafens 1 mom. skall landskapsregeringen underrättas, om republikens president har förordnat att en landskapslag skall förfalla eller har beslutat att inte inlägga veto. Har presidenten förordnat att en landskapslag skall förfalla endast till någon del, skall landskapsregeringen på det sätt som anges i landskapslag avgöra om lagen skall träda i kraft till övriga delar eller om den skall förfalla i sin helhet.

Enligt paragrafens 2 mom. publiceras landskapslagarna i Ålands författningssamling. En landskapslag träder i kraft den dag lagtinget har bestämt. Har tidpunkten inte angetts i landskapslagen, skall landskapsregeringen bestämma den. Om en landskapslag inte har publicerats senast vid den tidpunkt som har bestämts för ikraftträdandet, träder den i kraft samma dag den publiceras.

I paragrafens 3 mom. finns bestämmelser om möjligheten att i landskapet stifta s.k. budgetlagar. Genom denna bestämmelse som togs in i samband med 2004 års reform av självstyrelselagen genomfördes den principiellt viktiga reformen, att presidenten först i efterskott utövar sin vetorätt beträffande lagar som gäller landskapets budget. Om ett anslag i landskapets budget förutsätter att en landskapslag stiftas och om det finns särskilda skäl för att landskapslagen skall träda i kraft snabbt, kan lagtinget enligt momentet bemyndiga landskapsregeringen att bestämma att lagen helt eller delvis skall träda i

---

<sup>6</sup> Se Suksi s. 178–179 ang. rättskyddsproblemen i sådana situationer.

kraft redan innan republikens president har fattat beslut om utövande av sin vetorätt. Om presidenten därefter förordnar att landskapslagen helt eller delvis skall förfalla, skall landskapsregeringen genast, i den ordning som gäller för publicering av landskapslagar, meddela att lagen eller en del av den upphör att gälla räknat från den dag då meddelandet publicerades.

I beredningen av reformen tog man inte ställning till situationen att en landskapslag som inte är en i 20 § 3 mom. i självstyrelselagen avsedd budgetlag trots detta skulle sättas i kraft omedelbart. Detta problem har blivit aktuellt hösten 2005 i fråga om två landskapslagar som enligt beslut av lagtinget skulle träda i kraft omedelbart, fastän de inte enligt Ålandsdelegationens och högsta domstolens uppfattning uppfyllde kraven i 20 § 3 mom. för att en landskapslag skall kunna träda i kraft omedelbart, och fastän ett direkt ikraftträdande inte omedelbart kan grunda sig på lagens ikraftträdandebestämmelse, utan enbart kan grunda sig på ett bemyndigande till detta som ges landskapsregeringen. Enligt högsta domstolens och Ålandsdelegationens utlåtanden skulle dock inte ett förordnande om att ett sådant ikraftträdelsestadgande skall förfalla hindra att de övriga bestämmelserna i landskapslagen träder i kraft.<sup>7</sup>

Enligt utredningsmannens uppfattning är en dylik konstellation förknippad med stor rättsosäkerhet, vilket beror på att giltigheten för landskapslagens övriga bestämmelser förutsätter att ikraftträdelsebestämmelsen är i kraft, dvs. att också ikraftträdelsebestämmelsen har trätt i kraft samtidigt eller tidigare, eftersom lagens ikraftträdande är en normativ följd av ikraftträdandebestämmelsen. Exempelvis *landskapslagen om upphävande av landskapslagen om ersättande av skador förorsakade av hjortdjur* innehåller enbart en bestämmelse om upphävande av landskapslagen i fråga (52/1974) samt en ikraftträdandebestämmelse. Ålandsdelegationen har i sitt utlåtande ansett att ikraftträdandebestämmelsen borde förordnas att förfalla, men att den oriktiga ikraftträdandebestämmelsen inte inverkar på tillämpningen i övrigt av landskapslagen. När republikens president sedan har förordnat att ikraftträdandebestämmelsen i landskapslagen

---

<sup>7</sup> Se Högsta domstolen, Utlåtande, Ålands lagtings beslut 3.6.2005 om antagande av landskapslag om ändring av jaktlagen för landskapet Åland, 21.9.2005. Dnr OH 2005/85, Nr 2241, Högsta domstolen, Utlåtande, Ålands lagtings beslut 3.6.2005 om antagande av landskapslag om upphävande av landskapslagen om ersättande av skador, förorsakade av hjortdjur, 21.9.2005, Dnr OH 2005/86, Nr 2242, samt Ålandsdelegationen, Utlåtande angående landskapslag om upphävande av landskapslagen om ersättande av skador förorsakade av hjortdjur, Beslut LTB 14/2005, Ärende FR 18/2003-2004, 3.6.2005.

skall förfalla blir det osäkert om den nämnda tidigare landskapslagen är i kraft, vilket delegationens utlåtande skulle tyda på. Därvid skulle också utövandet av vetorätt juridiskt bli ett slag i luften, eller borde man anse att inte heller de övriga bestämmelserna juridiskt sett ännu är i kraft, dvs. att landskapslagen 52/1974 förblir i kraft? Ytterligare kan man fråga om den nämnda gamla landskapslagen har varit upphävd under tiden mellan lagtingets beslut och republikens presidents avgörande och sedan på nytt trätt i kraft när upphävandelagens ikraftträdandebestämmelse har förfallit.

Enligt utredningsmannens uppfattning skulle det vara mest logiskt att tänka sig att följden av att vetorätt utövas mot ikraftträdandebestämmelsen *eo ipso* skulle medföra att landskapslagen förfaller i sin helhet, eftersom den logiskt sett inte kan förbli i kraft till någon del, om dess ikraftträdelsebestämmelser har förfallit. En annan sak är att man i en sådan situation kan anse att presidentens lagstiftningskontroll har inneburit en prövning av att de andra bestämmelserna i landskapslagen hör till lagtingets lagstiftningsbehörighet, och att det därför inte finns hinder för att de träder i kraft samtidigt som hela landskapslagen i sinom tid träder i kraft.

Enligt regeringens proposition har en landskapslag som träder omedelbart i kraft normala rättsverkningar mellan ikraftträdandet och den tidpunkt då den förfaller.<sup>8</sup> De representanter för högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen som hördes av grundlagsutskottet ansåg det föreslagna arrangemanget vara problematiskt till denna del bl.a. med hänsyn till möjligheterna att iakttä de skyldigheter som följer av EU-medlemskapet och internationella fördrag samt att tillgodose rättssäkerheten.<sup>9</sup>

Också grundlagsutskottet ansåg att effekterna av att en landskapslag träder i kraft omedelbart på det hela taget kan bli tvivelaktiga och att den föreslagna möjligheten att förordna en landskapslag att träda i kraft omedelbart är förknippad med många slags riskfaktorer. Å andra sidan ansågs det viktigt att anslagen i landskapsbudgeten har formellt lagstöd genast när budgeten börjar tillämpas. Detta kan åtminstone i vissa fall direkt vara en förutsättning enligt bestämmelserna i 21 § 1 mom. angående området för landskapslag. Utskottet tillmätte landskapet Ålands självstyrelse avgörande betydelse och

---

<sup>8</sup> RP 18/2002 rd s. 14.

<sup>9</sup> Se Sevón, Leif, utlåtande till grundlagsutskottet 6.9.2002 och Jääskinen, Niilo, utlåtande till grundlagsutskottet 6.9.2002, båda opublicerade.

tillstyrkte därför förslaget i propositionen att landskapslagar som hänför sig till landskapsbudget kan träda i kraft omedelbart. Utskottet betonade samtidigt nödvändigheten av att man genom olika praktiska åtgärder beaktar riskerna och så långt som möjligt förebygger dem. Ett sådant förfarande är en självklar del av en ansvarsfull ekonomiförvaltning och beslutsprocess som tar hänsyn till den enskilda människan.<sup>10</sup>

I den åländska diskussionen har möjligheten att genomföra budgeten med landskapslagar som träder i kraft samtidigt ansetts vara av största vikt för lagtingets ställning och genomförandet av rättsstatsprincipen. Landskapet har också önskat att en liknande möjlighet att omedelbart sätta i kraft landskapslagar även borde gälla landskapslagar som behövs för att genomföra fördrag och Europeiska gemenskapens lagstiftning.<sup>11</sup>

Den av justitieministeriet tillsatta *Ålandsarbetsgruppen 1998/1999*, som beredde de senaste ändringarna av självstyrelselagen, föreslog i sitt betänkande att möjligheten till omedelbart ikraftträdande inte bara skulle gälla budgetlagar utan också kunna användas när det annars finns särskilda skäl därtill. Arbetsgruppen hänvisade till den delen i sina motiveringar till att tiden för genomförande av direktiv ofta är kort i förhållande till den tid som går åt till den lagberedning som krävs för genomförandet. Även under kommissionens kontrollförfarande kan det uppstå behov av att snabbt ändra den nationella lagstiftningen. Arbetsgruppen hänvisade också till att landskapet i stor omfattning använder sig av s.k. blankettlagar för att genomföra reglering av teknisk natur, t.ex. när det gäller livsmedel och livsmedelshygien, produktsäkerhet, kemikalier och motorfordon. Genom en blankettlag görs bestämmelser i rikslag tillämpliga också i landskapet. Blankettlagar har också använts när det gäller genomförande av EU-rätt. Enligt arbetsgruppen borde det vara möjligt att kunna sätta landskapslagar i kraft omedelbart, om EG-domstolens eller kommissionens kontrollförfarande leder till att landskapslagstiftning genast måste ändras eller om tiden för att genomföra ett direktiv håller på att löpa ut.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Se GrUB 7/2002 rd s. 3–4.

<sup>11</sup> Se t.ex. lantrådet Nordlunds inlägg vid lagtingets session 23.9.2002. *Ålands lagting, Stenografiskt protokoll från Plenum 23 september 2002, ärende 4 (republikens presidents framställning med anledning av regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland RP nr 10/2001–2002).*

<sup>12</sup> Se Översyn 1999 s. 37–39.

I regeringens proposition 18/2002 rd konstaterades att landskapsstyrelsen hade ansett det viktigt att landskapslagar skall kunna träda i kraft omedelbart också när det gäller landskapslagar som krävs för att genomföra gemenskapsrätten samt när det gäller blankettlagar som hänvisar till rikslagstiftningen.<sup>13</sup> Några sådana förslag ingick dock inte i regeringens proposition.

---

<sup>13</sup> RP 18/2002 rd s. 4.

## **II Internationella fördrag och gemenskapsrättsliga förpliktelser i lagstiftningskontrollen**

### **II.1 Nuläget**

Frågan om den åländska landskapslagstiftningens förhållande till Finlands internationella förpliktelser tycks ha blivit aktuell först i samband med fördraget om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet). I samband med beredningen av 1991 års självstyrelselag var det inte möjligt att beakta Finlands integrationsutveckling och syftet var inte heller att ändra grunderna för lagstiftningskontrollen.<sup>14</sup>

EES-avtalet, som trädde i kraft från ingången av år 1994, förutsatte dock att de EG-rättsakter som hörde till avtalets tillämpningsområde gavs sådana rättsverkningar i Finland som i så hög grad som möjligt motsvarade gemenskapsrättens rättsverkningar i EG:s medlemsstater. Då uppstod frågan om stiftande av en landskapslag i strid med EES-avtalet innebar att lagtinget hade överskridit sin lagstiftningsbehörighet. Ett jakande svar på den frågan skulle medföra en skyldighet för Ålandsdelegationen att alltid pröva landskapslagarnas förhållande till gemenskapsrätten och på motsvarande sätt för justitieministeriet en skyldighet att inhämta utlåtande av högsta domstolen, om ett sådant överskridande misstänktes. Dessutom borde republikens president enligt denna tolkning ha utövat sin vetorätt, när högsta domstolen finner en konflikt mellan en landskapslag och gemenskapsrätten.

---

<sup>14</sup> Frågan om Ålands självstyrelses betydelse för Finlands fördragskompetens var man däremot medveten om redan från början när självstyrelselagen utvecklades. Se Jyränki s. 27–32.

*Sten Palmgren* drog i en promemoria hösten 1993<sup>15</sup> slutsatsen att presidenten inte *de lege lata* hade befogenhet att utöva vetorätt på den grunden att en landskapslag stred mot EES-avtalet, åtminstone inte på den grunden att lagtinget i en sådan situation hade överskridit sin lagstiftningsbehörighet. Palmgren ansåg dock en sådan tolkning möjlig enligt vilken uppenbara, entydiga och grova fördragsbrott kunde motivera utövande av vetorätt. På motsvarande sätt skulle Ålandsdelegationen inte ha varit skyldig att utreda landskapslagarnas förhållande till EES-avtalet, åtminstone inte i andra fall än uppenbara fördragsbrott.

Även den arbetsgrupp vid justitieministeriet som utredde behovet att ändra självstyrelselagen till följd av ett EU-medlemskap ansåg i sitt betänkande att republikens presidents vetorätt enligt självstyrelselagen inte sträckte sig till situationer där det är fråga om konflikter mellan landskapslagar och gemenskapsrätten. Arbetsgruppen ansåg det inte heller möjligt eller önskvärt att utvidga vetorätten till sådana situationer. Arbetsgruppen motiverade sin ståndpunkt för det första med att republikens president inte i allmänhet har en roll i det nationella genomförandet av gemenskapsrätten. Utövande av vetorätt på den nämnda grunden skulle innebära att lagtingets maktbefogenheter inskränktes till förmån för presidenten och att den parlamentariska maktfördelningen således åsidosattes. Enligt arbetsgruppen skulle presidenten då också ingripa i kontrollsystemet på EU-nivå, eftersom EG-domstolen kunde tänkas komma till en annan tolkning av EG-rättsakten i fråga, särskilt som det i förhandskontrollen ofta vore svårt att ta ställning till om gemenskapsrätten har genomförts riktigt. Det skulle inte heller vara möjligt att med hjälp av vetorätten avgöra de problem som beror på bristfälligt genomförande av gemenskapsrätten.<sup>16</sup>

Palmgrens och justitieministeriets ståndpunkt blev också högsta domstolens åsikt beträffande förhållandet mellan EES-avtalet och landskapslagarna. Beträffande förhållandet mellan EU-rätten och landskapslagarna intog högsta domstolen däremot i oktober 1995 ståndpunkten att lagtinget skall anses ha överskridit sin behörighet, om det stiftar en landskapslag som står i strid med ett internationellt fördrag som satts i kraft i landskapet. Presidenten borde då förordna att landskapslagen skall förfalla. Republikens president omfattade denna tolkning i sitt beslut 13.10.1995 och förordnade att landskapsla-

<sup>15</sup> Palmgren, Kontrollen av EES-relaterad landskapslagstiftning, 9.9.1993.

<sup>16</sup> Se Översyn 1994 s. 8.

gen om rätten att utöva näring skulle förfalla.<sup>17</sup> Denna tolkning har följts i högsta domstolens senare utlåtandepraxis.

Den av justitieministeriet år 1997 tillsatta *Ålandsarbetsgruppen 1998/1999* granskade i sitt betänkande frågan om internationella fördrags och EU-förpliktelsebetydelse när presidenten utövar vetorätt. Arbetsgruppen ansåg liksom sin företrädare, 1994 års arbetsgrupp, att vetorättsinstrumentet inte borde användas i samband med kontrollen av att Finlands internationella förpliktelser inte kränks genom en landskapslag, i synnerhet inte när det är fråga om förpliktelser till följd av EU-medlemskapet. Som argument för sin ståndpunkt hänvisade arbetsgruppen för det första till EU:s eget system för kontroll av att medlemsstaterna uppfyller medlemskapsförpliktelserna och ansåg det inte lämpligt att högsta domstolen och republikens president skulle skapa lösryckta ståndpunkter i gemenskapsrättsliga tolkningsfrågor. Enligt arbetsgruppen skulle det inte heller vara ändamålsenligt att republikens president skulle ha ansvar för att genomförandet av EU-rätten är riktigt för Ålands vidkommande. Kopplad till vetorätten skulle kontrollen dessutom vara verkningslös i den i praktiken viktigaste situationen, dvs. när gemenskapsrätten inte alls har implementerats.<sup>18</sup>

Arbetsgruppen intog i sitt förslag den ståndpunkten att lagtinget inte skall anses ha överskridit sin behörighet för det fall att en bestämmelse i en landskapslag skulle strida mot en internationell förpliktelse, utan andra mekanismer finns för att förhindra dylika situationer. Endast om det vore fråga om ett så allvarligt och uppenbart fördragsbrott att det kunde anses röra rikets yttre säkerhet, borde det vara möjligt att utöva vetorätt, men i så fall alltså på politisk och inte på juridisk grund. Arbetsgruppen ansåg det möjligt att frångå förhandskontrollen i föreliggande fall, eftersom dess betänkande innehöll ett förslag till ekonomiskt ansvar som skulle följa på brott mot internationella förpliktelser.<sup>19</sup>

Högsta domstolen ansåg i sitt utlåtande om arbetsgruppens förslag att arbetsgruppens motiveringar inte var övertygande, utan att man i bedömningen av frågan också borde beakta att förhållandena till främmande makter hör till rikets behörighet samt de lojalitetsförpliktelser som för medlemsstaterna följer av art. 10 i EG-fördraget. En sådan för-

---

<sup>17</sup> Ang. utvecklingen av högsta domstolens utlåtandepraxis, se Bygglin s. 568–571.

<sup>18</sup> Se översyn 1999 s. 36.

<sup>19</sup> Se översyn 1999 s. 36.



handskontroll som redan utövats var enligt högsta domstolen nödvändig för att uppenbara fel skall kunna rättas till snabbt och med ett enkelt förfarande. Enligt högsta domstolen kunde en begränsning av kontrollen enbart till politiska grunder även på ett olyckligt sätt sänka tröskeln för utövande av vetorätt på politisk grund.<sup>20</sup>

I det propositionsutkast som justitieministeriet utarbetade utifrån arbetsgruppens förslag utformades självstyrelselagens 19 § så att 1 mom. uteslöt fördragsbrott som grund för att anse att lagtinget hade överskridit sin behörighet. Å andra sidan innehöll det föreslagna 2 mom. som grund för utövande av vetorätt inte bara hot mot rikets inre eller yttre säkerhet utan också det fall att en landskapslag skulle innebära ett sådant uppenbart brott mot någon av Finlands internationella förpliktelser att detta skulle skada Finlands internationella relationer.

Högsta domstolen ansåg i sitt utlåtande 7.3.2001 att förslaget inte till alla delar var motiverat. Högsta domstolen bedömde att den föreslagna formuleringen syftade på en så hög tröskel för kontrollen som skulle förhindra ett snabbt ingripande i klara och ostridiga brott mot gemenskapsrätten, även i fall där denna möjlighet borde anses påkallad.<sup>21</sup> Ålands landskapsstyrelse ansåg för sin del i sitt utlåtande att följderna av ändringsförslaget var svåra att bedöma, varför den önskade att brott mot internationella förpliktelser inte uttryckligen skulle nämnas i självstyrelselagen som en grund för republikens president att utöva vetorätt.<sup>22</sup>

Rättsläget som uppkommit till följd av den ovan refererade utvecklingen beskrivs i regeringens proposition RP 18/2002 rd på följande sätt:

Enligt 19 § 2 mom. självstyrelselagen kan republikens president, efter att ha inhämtat utlåtande av högsta domstolen, förordna att en landskapslag skall förfalla, om presidenten finner att lagtinget har överskridit sin lagstiftningsbehörighet eller att landskapslagen rör rikets inre eller yttre säkerhet. Självstyrelselagen anger inte uttryckligen om lagstiftningskontrollen även omfattar de fall då en landskapslag anses stå i strid med en bestämmelse i ett fördrag. Högsta domstolen har dock slagit fast att bestämmelser i fördrag, som gäller ärenden vilka enligt självstyrelselagen hör till lagtingets behörighetsområde, begränsar landskapets faktiska behörighet, om lagtinget har gett sitt bifall till att fördragsbestämmel-

---

<sup>20</sup> Se Bygglin s. 572–573.

<sup>21</sup> Se Högsta domstolens utlåtande över utkast (16.1.2001) till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland, s. 3–6.

<sup>22</sup> Se Ålands landskapsstyrelse, utlåtande 152 K10, 11.4.2001.

serna träder i kraft i landskapet. På grund av att riket i folkrättsligt hänseende svarar för att fördraget följs även i landskapet, och enligt självstyrelselagen också i övrigt bestämmer om relationerna till utländska makter, får enligt högsta domstolen en fördragsförpliktelse inte brytas genom antagande av en landskapslag. Högsta domstolen har därför slagit fast att lagtinget kan anses överskrida sin behörighet, om lagtinget vidtar lagstiftningsåtgärder som strider mot ett fördrag som bringats i kraft i landskapet. Högsta domstolen har således funnit det stå i överensstämmelse med rådande rättsläge att republikens president bör inlägga veto i dylika situationer.

Rättssystemet inom EU bygger på att medlemsstaterna dels skall genomföra direktiv, dels se till att den nationella lagstiftningen uppfyller kraven i EG:s grundfördrag och förordningar. I landskapet Åland är den nationella lagstiftningsbehörigheten fördelad mellan landskapet och riket på det sätt som följer av självstyrelselagen. Landskapet skall därför för sin del se till att gemenskapsrätten blir riktigt genomförd.

Högsta domstolen har i sin utlåtandep Praxis ansett att republikens president bör utöva vetorätt för den händelse en landskapslag strider mot EG-rätten, t.ex. så att ett direktiv genomförs på ett oriktigt sätt. Däremot kan vetorätt inte utövas på den grunden att en landskapslag saknar sådana bestämmelser som skulle behövas för att genomföra ett direktiv.

I samband med beredningen av denna proposition utarbetades även mer detaljerade bestämmelser om grunderna för presidentens vetorätt när det gäller kontrollen av att landskapslagarna uppfyller kraven i fördrag och i EG:s regelverk. Landskapsstyrelsen har dock framfört att den inte i detta skede önskar att bestämmelserna om lagstiftningskontrollen ändras på det sätt som planerades under beredningen.<sup>23</sup>

Grundlagsutskottet kommenterade till denna del regeringens proposition på följande sätt:

”Enligt propositionens motivering är det oklart om lagstiftningskontrollen också gäller när en landskapslag anses stå i strid med en bestämmelse i ett internationellt fördrag. Högsta domstolen utgår från att en landskapslag inte får antas, om den bryter mot en förpliktelse i ett fördrag och att lagtinget analogt har överträtt sin behörighet om det vidtar lagstiftningsåtgärder i strid med ett fördrag som satts i kraft i landskapet. Utskottet menar att denna praxis är helt motiverad.

Högsta domstolen anser att vetorätten kan utövas i relation till EG-rätten om ett direktiv har genomförts oriktigt genom en landskapslag. Men vetorätten kan enligt högsta domstolens mening inte utövas på den grunden att en landskapslag saknar bestämmelser som behövs för att genomföra direktivet.

Vad gäller det senare fallet leder rådande praxis till en besvärlig situation. Enligt gemenskapsrätten är det fråga om oriktigt genomförande av ett direktiv också när det i nationell lagstiftning saknas en bestämmelse som enligt direktivet skall

---

<sup>23</sup> RP 18/2002 rd s. 5–6.

finnas där. En sådan bristfällig utövning av lagstiftningsbehörigheten motiverar en talan om fördragsbrott mot Finland och kan leda till skadeståndsansvar för en medlemsstat, vilket komplicerar de nationella ansvarsfrågorna ytterligare. Dessutom kan det skapa problem för den enskildes rättsskydd och rättssäkerheten.

Av propositionen framgår att när den bereddes utarbetades också förslag till ändring av grunderna för presidentens utövande av sin vetorätt till den del det gäller relationen mellan landskapslagar och kraven i internationella konventioner och EG-rättsakter. Utskottet ser det som nödvändigt att regeringen i samråd med landskapet skyndsamt utreder saken och att regeringen lämnar en proposition med förslag till ändring av självstyrelselagen på denna punkt. *Utskottet föreslår ett uttalande om detta (Utskottets förslag till uttalande 1).*<sup>24</sup>

Republikens president förordnade 29.8.2003 att 2 § 1 mom. i *landskapslagen om ändring av tobakslagen för landskapet Åland* skulle förfalla. Ålandsdelegationen hade enhälligt ansett att lagtinget hade överskridit sin behörighet. Även högsta domstolen kom i sitt utlåtande till samma slutsats. I justitieministeriets föredragningspromemoria i saken konstaterades att bestämmelsen uppenbart innebar oriktigt genomförande av gemenskapsrätten. I landskapslagen saknades fortfarande en bestämmelse om förbud mot användning av allt slags snus. Detta var dock inte en grund för att lagtingets beslut skulle förordnas att förfalla i sin helhet.<sup>25</sup>

I högsta domstolens utlåtande<sup>26</sup> konstaterades att det i 2 § 1 mom. i landskapslagen bestäms att snus som är avsett för användning i munnen fick saluhållas endast om det är av sådan typ som saluhölls i landskapet före landskapets anslutning till Europeiska unionen. Enligt art. 8 i EU:s tobaksdirektiv skall medlemsstaterna förbjuda att snus som används i munnen släpps ut på marknaden; endast Sverige har ett undantag från detta med stöd av 1994 års anslutningsfördrag. Landskapet har gett sitt bifall till att Finland ansluter sig till Europeiska unionen och har således blivit bundet att iaktta de förpliktelser som medlemskap i unionen medför, vilket innebär en inskränkning av det sätt på vilket lagstiftningsmakt kan utövas. En landskapslag eller en bestämmelse i en sådan lag som inte uppfyller de krav som gemenskapsrätten uppställer innebär ett fördragsbrott av Finland som medlemsstat. Det sagda betyder att landskapets lagstiftningsbehörighet även i förhållande till riket begränsas av att landskapet inte genom sina lagstiftningså-

<sup>24</sup> GrUB 7/2002 rd s. 5–6.

<sup>25</sup> Statsrådet, protokoll 66/2003, 29.8.2003, föredragning för Republikens President.

<sup>26</sup> Högsta domstolen, utlåtande 18.8.2003, Dnr OH 2003/65, Nr 1958, Ålands lagtings beslut 23.4.2003 om antagande av landskapslag om ändring tobakslagen för landskapet Åland.

gärder får försätta Finland i en situation som innebär brott mot de förpliktelser som gemenskapsrätten föranleder.

Högsta domstolen konstaterade att man under den tid Finland varit medlem av Europeiska unionen har förfarit så i lagstiftningskontrollen enligt 19 § i självstyrelselagen, att stadganden i ett lagtingsbeslut förordnats att förfalla, om det varit uppenbart att de skulle leda till en konflikt mellan gemenskapsrättslig lagstiftning och landskapslagstiftning. Däremot har lagtingsbeslut inte förordnats att förfalla endast på den grund att det varit osäkert huruvida någon bestämmelse i beslutet helt överensstämmer med gemenskapsrätten. Denna ståndpunkt motiveras av att det i sista hand är EG-domstolen som tolkar gemenskapsrätten och att det i tveksamma fall inte är skäl att i laglighetsövervakningen föregripa EG-domstolens tolkning. En systematisk kontroll av att landskapet uppfyller de förpliktelser som gemenskapsrätten medför är dessutom inte ens möjlig redan av den anledningen att lagstiftningskontrollen enligt självstyrelselagens 19 § inte omfattar alla fall i vilka ett direktiv inte implementerats korrekt i landskapet.

En ur gemenskapsrättslig synvinkel definitiv tolkning av art. 8 i tobaksdirektivet kan enligt högsta domstolen endast fås genom ett avgörande av EG-domstolen. En bedömning av frågan med hänsyn till landskapets lagstiftningsbehörighet måste emellertid ske på nationell nivå och i den ordning som föreskrivs i 19 § i självstyrelselagen. Högsta domstolens uppgift var att utifrån tillgängliga utredningar yttra sig om landskapets behörighet även till den delen. Högsta domstolen ansåg att det förelåg en uppenbar konflikt mellan art. 8 i direktivet och 2 § 1 mom. i landskapslagen.

Det rådande rättsläget beträffande internationella förpliktelser betydelse för kontrollen av Ålands landskapslagstiftning<sup>27</sup> kan utifrån det ovan anförda sammanfattas som följer:

- 1) Lagtinget har inte enligt självstyrelselagen behörighet att handla på ett sätt som innebär att Finland bryter mot ett internationellt fördrag som binder landskapet och som där har satts i kraft. Ett fördragsbrott kan även bestå av en försummelse att följa ett juridiskt bindande dokument som utfärdats med stöd av fördraget i fråga, t.ex. en bestämmelse i EU:s lagstiftning.

---

<sup>27</sup> Se även Suksi s. 267–271.

- 2) En behörighetsöverskridning som avses i punkten ovan kan innebära:
  - a) att genom landskapslag utfärdas en bestämmelse som strider mot en internationell norm;
  - b) en försummelse att genom landskapslag utfärda någon bestämmelse som behövs för att följa en internationell norm;<sup>28</sup>
  - c) en kombination av ovanstående fall, dvs. stiftande av en landskapslag med bestämmelser som genomför en internationell norm på ett oriktigt eller bristfälligt sätt.
- 3) Sådan avsaknad av behörighet som avses ovan innebär i samband med lagstiftningskontrollen enligt 19 § i självstyrelselagen att lagtingets lagstiftningsbehörighet överskrids, fastän fördragsbrottet i fråga i exceptionella fall också kan äventyra rikets yttre säkerhet.
- 4) I samband med republikens presidents lagstiftningskontroll kan vetorätt i enlighet med 3 punkten utövas i situationer då det uppenbart är fråga om fördragsbrott liknande dem som avses i punkt 2 a eller 2 c. Om frågan dock lämnar rum för tolkning, kommer utövande av vetorätt inte på fråga, utan respektive internationella rättsskipningsorgan bör få avgöra den.
- 5) En renodlad situation enligt punkt 2 b kan inte leda till att vetorätt utövas, eftersom en landskapslag som hör till lagtingets behörighet inte kan förordnas att förfalla enbart på den grunden att något saknas i den. Om en bestämmelse i en landskapslag däremot är bristfällig i den bemärkelsen att den inte fullständigt och riktigt förverkligar den reglering som den internationella normen förutsätter, innebär bristfälligheten samtidigt en sådan konflikt eller ett sådant fel som kan leda till att vetorätt utövas.
- 6) Riket har således möjlighet att förhindra ikraftträdande av en landskapslag som uppenbart innebär att Finland bryter mot en internationell förpliktelse, men i självstyrelsesystemet har riket inte några metoder att förhindra ens uppenbara brott mot internationella förpliktelser som beror på att något saknas i en landskapslag.

---

<sup>28</sup> Eftersom högsta domstolen i sista hand har grundat sin praxis på rikets utrikesbehörighet enligt 27 § 4 punkten i självstyrelselagen, förefaller det som om den juridiska konstruktion som skall tillämpas i frågan kan uttryckas så, att landskapet kränker rikets utrikespolitiska behörighet genom att försumma att utöva sin lagstiftningsbehörighet i en situation då landskapet skulle vara skyldigt att göra det, om detta medför att Finland bryter mot en internationell norm. Behörighetsöverskridningen kan således inte likställas med en överskridning av lagstiftningsbehörigheten, utan bör likställas med en försummelse av en skyldighet att utöva lagstiftningsbehörighet.

I praktiken har frågan om landskapslagstiftning som strider mot internationella förpliktelser kommit att gälla försummelse att uppfylla förpliktelser som följer av EU-medlemskapet och då i synnerhet försenat, oriktigt eller helt försummat genomförande av direktiv. Delvis är det fråga om landskapets små lagberedningsresurser i relation till den mängd EU-förpliktelser som hör till landskapets behörighet, delvis är det fråga om politiskt motstånd mot vissa enskilda medlemskapsförpliktelser.<sup>29</sup> Beträffande vanliga internationella fördrag torde det sistnämnda inte ha samma slags betydelse, eftersom landskapet har möjlighet att med stöd av 59 § i självstyrelselagen effektivt avvärja sådana förpliktelser som lagtinget inte vill förbinda sig till.

## II.2 Principer som säkerställer EU-rättens effektivitet på Åland

Under Finlands EU-medlemskap har bristfälligt genomförande av EG-rätten på Åland blivit ett problem som har tärt på förhållandena mellan landskapsmyndigheterna och riksmyndigheterna och belastat Europeiska kommissionens kontroll av Finland. Som jag konstaterade ovan torde det i huvudsak vara fråga om att den stora mängden EU-lagstiftning och de snäva tidsramarna för genomförande ställer strukturellt oskäliga krav på landskapets lagberednings- och lagstiftningsapparat.<sup>30</sup>

Av EG-fördraget och anslutningsfördraget följer en absolut förpliktelse att med landskapslagstiftning formellt genomföra EU:s direktiv. Att EU-rätten blir effektiv och tillämplig i landskapet är dock inte enbart beroende av att landskapet i tid hinner sätta i kraft behövlig lagstiftning.<sup>31</sup>

Med stöd av principen om *EU-rättens företräde* är de nationella myndigheterna och domstolarna skyldiga att ge EU-rätten företräde framom den nationella lagstiftningen,

---

<sup>29</sup> EU:s lagstiftning kan också innehållsmässigt vara så svårbegriplig att det vid genomförandet kan uppstå helt försvarbara fel. Ett exempel på detta kan anses vara fördelningen av den nationella utsläppskvoten enligt utsläppsdirektivet 2003/87/EG i en situation där saken borde regleras både på riksnivå och på landskapsnivå. Se Högsta domstolen, utlåtande, Ålands lagtings beslut 6.4.2005 om antagande av landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om utsläppshandel, Dnr OH 2005/16, 29.6.2005 Nr 1606.

<sup>30</sup> Jag har i ett annat sammanhang påpekat att det med hänsyn till subsidiaritetsprincipen är intressant att man på EU-nivå så tungt reglerar frågor som Finland har ansett att ett landskap med 25 000 invånare kan få avgöra som regionala frågor. Se Jääskinen 2005 s. 96 fotnot 14.

<sup>31</sup> Se Suksi s. 349–351, 519–523.

om det föreligger en konflikt mellan dessa två. I en tillämpningssituation åsidosätter EU-rätten således landskapslagar som står i strid med den. Företräde förutsätter inte att EU-normen i fråga till sitt innehåll är klar och ovillkorlig.

Enligt EG-domstolens rättspraxis har klara, exakta och ovillkorliga bestämmelser i grundfördragen och i direktiven *direkt effekt*, vilket innebär att de kan åberopas direkt i nationella myndigheter och domstolar. För direktivens vidkommande kommer en sådan effekt på fråga först när den tid inom vilken de skall genomföras har löpt ut, och effekten kan åberopas endast till förmån för enskilda i ett *vertikalt* rättsförhållande mellan en enskild och det allmänna.<sup>32</sup> Direktiven har i motsats till respektive bestämmelser i grundfördragen däremot inte *horisontell* direkt effekt, dvs. de kan inte åberopas i rättsförhållanden mellan enskilda.

Direktiven har också s.k. *indirekt effekt*, som tar sig uttryck i medlemsstaternas skyldighet att undvika åtgärder som skadar förverkligandet av direktivens syften även innan genomförandetiden för direktivet löper ut samt framför allt i myndigheternas och domstolarnas skyldighet att i mån av möjlighet tolka den nationella lagstiftningen på ett sätt som säkerställer ett förverkligande av direktivets syfte. En gräns för detta är dock att direkta skyldigheter för enskilda inte kan härledas ur direktivet.

I myndigheternas verksamhet har direktiven med stöd av de ovan refererade principerna och inom gränserna för dem allt tydligare ett slags *objektiv bindande effekt* med stöd av vilken direktivet beaktats, fastän dess genomförande vore bristfälligt eller oriktigt, förutsatt att detta inte kränker enskildas rättigheter. I enlighet med detta har högsta förvaltningsdomstolen t.ex. i sitt beslut HFD 2001:69 ansett att Ålands landskapsstyrelse, när den utövade köttkontroll som myndighetsverksamhet, skulle anses bunden av EG-lagstiftningen oberoende av att det beslut 25/EEO/1996 av jord- och skogsbruksministeriet, med vilket det direktiv som var relevant i saken hade genomförts, inte hade nämnts i den landskapsförordning av blankettnatur som skulle tillämpas i fallet.<sup>33</sup> EU-rätten kan

---

<sup>32</sup> Se t.ex. HFD 1995 A 5: Då fiskdirektivet (91/493/EEG) inte hade genomförts i landskapet Åland, kunde myndigheterna inte tillämpa direktivet till nackdel för en enskild och ålägga den enskilde att anhålla om dispens från bestämmelserna i direktivet.

<sup>33</sup> Landskapsförordningen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om livsmedelshygien i fråga om animaliska livsmedel (ÅFS 98/1997).

dock i allmänhet inte ändra på myndigheternas kompetens i sak, regionalt eller hierarkiskt.

Ytterligare är medlemsstaterna under de förutsättningar som EG-domstolen preciserat i sin s.k. *Francovich*-rättspraxis skyldiga att ersätta enskilda för de skador som dessa lidit på grund av bristfällig eller oriktig tillämpning av EU-rätten. Enligt det nya 59 d § 3 mom. i självstyrelselagen är landskapet ansvarigt för en ersättning gentemot staten, till den del finska staten blivit skyldig att betala ersättning till enskilda för en skada som orsakats av att de gemenskapsrättsliga förpliktelserna i ett ärende inom landskapets behörighet genomförts bristfälligt eller oriktigt. Enligt paragrafens 4 mom. kan ansvarsbeloppet jämkas och en tvist om ansvaret behandlas som förvaltningstvistemål vid Ålands förvaltningsdomstol.

### **II.3 Utredningsmannens lägesbedömning och rekommendationer**

Som sammanfattning av de två föregående avsnitten kan konstateras, att enligt den veto-rättspraxis som följts kan landskapsbestämmelser som uppenbart strider mot EU-rätten förhindras att träda i kraft genom att de förordnas att förfalla. Beträffande bestämmelser som är problematiska att tolka har det ansetts mest ändamålsenligt att frågan om de eventuellt strider mot EU-rätten får avgöras av EG-domstolen, där frågan kan hamna antingen till följd av kommissionens kontrollförfarande eller genom att en finsk domstol begär förhandsavgörande.

Ett problem som kvarstår tycks således vara de situationer då landskapet inte har förmått eller velat utfärda sådana bestämmelser som behövs för att följa en EU-medlemskapsförpliktelse, i praktiken oftast ett direktiv. Då kan rättsfrågan antingen vara helt oreglerad i landskapet eller så avviker gällande landskapslagstiftning till sitt innehåll från det som EU förutsätter. I en oreglerad situation blir de ovan nämnda principerna om direkt effekt och objektiv effekt tillämpliga, och i en reglerad situation dessutom företrädesprincipen och tolkningseffekten av indirekt effekt. Med stöd av dessa principer är det ofta möjligt att på tillämpningsnivå korrigera problem som följer av bristande landskapslagstiftning, dock med beaktande av de begränsningar som hänför sig till individens rättsskydd och myndigheternas befogenhetsstrukturer. Dessutom torde också



landskapet vara ersättningsskyldigt gentemot enskilda för skador de åsamkas på grund av bristande implementering.

Det ansvar som finska staten som medlemsstat har gentemot EU för bristfällig implementering minskar dock inte av att det i hög grad är möjligt att med hjälp av myndigheter och domstolar säkerställa att EU-rätten förverkligas även om behövlig landskapslagstiftning saknas. Detsamma gäller i princip ersättningsansvaret gentemot enskilda.

Hänvisningarna i grundlagsutskottets betänkande och i regeringens proposition till de avgöranden som varit före under beredningen torde i detta sammanhang i sig gälla den modell som fanns i 2001 års propositionsutkast, där konflikter med internationella förpliktelser hade knutits till republikens presidents politiska kontroll av landskapslagstiftningen. Enligt det förslaget var en förutsättning för utövande av vetorätt att landskapslagen innebar ett sådant uppenbart brott mot Finlands internationella förpliktelser att det hade skadat Finlands internationella relationer. Så som ovan beskrevs togs förslaget inte med i regeringens proposition till följd av att landskapsstyrelsen motsatte sig det.

Om förslaget hade genomförts, skulle det som juridisk konstruktion ha inneburit en kraftig förändring av nuläget: konstruktionen byggde på ståndpunkten att Ålands behörighet skulle omfatta möjligheten att stifta lagar som står i strid med Finlands internationella förpliktelser, men att deras ikraftträdande på vissa, förmodligen i praktiken sällan förekommande kriterier skulle kunna förhindras. Ändringen skulle uppenbart också ha haft implikationer för justitieministeriets, Ålandsdelegationens och högsta domstolens verksamhet i kontrollen av dessa landskapslagar, vilkas betydelse utredningsmannen inte har förutsättningar att bedöma.

Varken grundlagsutskottets betänkande eller det material som tagits fram när utskottet hörde experter talar enligt utredningsmannens uppfattning för en tolkning enligt vilken grundlagsutskottet och riksdagen skulle ha förutsatt en så radikal omvärdering av den praxis som utformats och stabiliserats under Finlands EU-medlemskap. Den fråga som utskottet och riksdagen förutsatte att skulle utredas och beredas vidare består uttryckligen i att Finland internationellt svarar för sådana försummelser beträffande Ålands lagstiftning som landet i praktiken inte kan förhindra.

Beträffande den här frågan är det skäl att granska två förslag som behandlades i betänkandet avgivet av *Ålandsarbetsgruppen 1998/1999*, vilka utmönstrades i den fortsatta beredningen. Det första av dem är ett försök att lösa det problem som uppstår om Åland i ett enskilt fall är ovilligt att utfärda de landskapsbestämmelser som behövs för att följa en förpliktelse som följer av EU-medlemskapet. Det andra skulle förhindra fördragsbrott som beror på att landskapslagstiftningen inte blir klar i tid.

Arbetsgruppen<sup>34</sup> studerade utifrån belgiska och österrikiska<sup>35</sup> exempel ett alternativ där skadorna av bristfällig landskapslagstiftning kunde begränsas genom att lagstiftningsbehörigheten tillfälligt övergår från landskapet till riket. En sådan överföring skulle ha varit möjlig endast i en situation där EG-domstolen konstaterat att landskapet har försummat lagstiftningsåtgärder som gemenskapsrätten förutsätter. Riket hade då haft behörighet att utfärda lagstiftning som skulle behövas för att korrigera den brist som domstolen konstaterat. Rikslagstiftningen skulle sedan kunna upphävas med landskapslagstiftning som korrigerar försummelsen.

Arbetsgruppen nådde inte enighet då landskapets företrädare motsatte sig den av principiella skäl, eftersom förslaget skulle innebära ett starkt intrång i självstyrelsen. Å andra sidan kunde förslaget enligt landskapets företrädare i arbetsgruppen inte anses behövt, eftersom landskapet säkert skulle rätta till sin lagstiftning, om EG-domstolen har konstaterat ett fördragsbrott. Arbetsgruppen kom till slutsatsen att det inte skulle finnas tillräckligt stöd för förslaget och att det inte heller kunde påvisas något direkt behov att genomföra det.

Utredningsmannen konstaterar att det inte torde vara möjligt att påvisa några effektiva lösningar på problemet med bristande landskapslagstiftning vilka inte skulle förutsätta åtminstone tillfällig överskridning av fördelningen av lagstiftningsbehörighet mellan landskapet och riket, om man inte överväger administrativa eller straffrättsliga sanktioner mot landskapsregeringen eller lagtinget, vilket utredningsmannen anser vara en helt

---

<sup>34</sup> Se Översyn 1999 s. 10.

<sup>35</sup> I detta sammanhang kan man också hänvisa till den s.k. La Pergola-lagen i Italien, genom vilken lagstiftningsbehörighet övergår på regeringen beträffande de direktiv som parlamentet inte före utgången av året har hunnit godkänna lagar för genomförande. Se Staatsrechtliche Auswirkungen s. 300–304.

utesluten tanke. Ett dåligt alternativ bör också anses vara att en landskapslag som i sig är oklanderlig skulle förfalla av den anledningen att där saknas bestämmelser som behövs för att genomföra en internationell förpliktelse. Då skulle ju utövandet av vetorätten i många fall göra brottet mot den internationella förpliktelsen större, om en författning som på ett riktigt sätt implementerar flera förpliktelser förfaller enbart av den anledningen att där ännu saknas någon bestämmelse som gäller en enskild förpliktelse.

Tänkbart är således antingen att riket ges något slags lagstiftningsinitiativ beträffande landskapslagstiftningen (statsrådet eller republikens president) till den del ikraftträdande bestämmelser behövs eller en mekanism genom vilken rikslagstiftningen temporärt görs tillämplig i landskapet.

Båda avgörandena skulle innebära principiellt tvivelaktiga ingrepp i angelägenheter som hör till de politiska landskapsinstitutionernas behörighetsområde. Behovet att säkerställa självständigt handlande för självstyrelseorganen utesluter enligt utredningsmannens uppfattning i första hand sådana lösningsmodeller där statsrådet eller republikens president skulle ha rätt att lägga fram lagstiftningsförslag för lagtinget för att få till stånd behövlig implementeringslagstiftning. Enligt utredningsmannens uppfattning borde arrangemanget dessutom vara sådant att den inte ger riksmyndigheterna möjlighet att bestämma innehållet i bestämmelser som skall följas i landskapet.

Utifrån det ovan sagda anser utredningsmannen, i fall där EG-domstolen har konstaterat att landskapet försummat att utfärda lagstiftning som gemenskapsrätten förutsätter, att det är en tekniskt möjlig lösning att den rikslagstiftning som genomför EU-förpliktelserna i fråga skulle bli tillämplig i landskapet tills behövlig landskapslagstiftning träder i kraft. Med hänsyn till rättssäkerheten borde statsrådet genom en skrivelse till landskapsregeringen tillstålla EG-domstolens dom i saken samt ett meddelande om de riksbestämmelser som med stöd av den skall tillämpas i landskapet. Landskapsregeringen borde därefter inom den tid som självstyrelselagen föreskriver publicera meddelandet i Ålands författningssamling. Rättsverkningarna av meddelandet skulle kunna upphävas genom en landskapslag med behövliga bestämmelser. Lösningen skulle således inte innebära att lagstiftningsbehörighet i sig överförs, eftersom det inte skulle vara möjligt att utfärda nya bestämmelser för landskapet, utan det skulle vara fråga om en tillfällig författning som omvänt skulle motsvara en landskapslag av blankettnatur. Lös-

ningen skulle i enskilda fall kunna medföra tillämpningsproblem på grund av att det skulle saknas en samordning i det skede när rikslagstiftningen och landskapslagstiftningen bereds. Utredningsmannen anser dock inte detta vara en avgörande omständighet, med beaktande av att man i myndigheternas verksamhet och i lagskipningen redan nu har lärt sig att lösa sådana koordinationsproblem eftersom blankettbestämmelser i stor utsträckning tillämpas i landskapet.

Tekniskt kunde lösningen genomföras t.ex. genom att till 9 a kap. i självstyrelselagen, som innehåller bestämmelser om ärenden som gäller Europeiska unionen, skulle fogas en ny 59 f § med följande innehåll:

#### 59 f §

#### *Tillfällig tillämpning av rikslagstiftning i landskapet*

Om Europeiska gemenskapernas domstol har fastställt att landskapet har underlåtit att vidta lagstiftningsåtgärder som gemenskapsrätten förutsätter, skall statsrådet tillställa landskapsregeringen ett meddelande om domen med besked om att till följd av domen de i meddelandet preciserade bestämmelser i rikslagstiftningen som behövs för att rätta till de försummelser som konstaterats i domen tillfälligt blir tillämpliga i landskapet.

Landskapsregeringen skall genast publicera meddelandet på det sätt som gäller publicering av landskapslagar. De bestämmelser i rikslagstiftningen som avses i meddelandet blir tillämpliga i landskapet räknat från den dag meddelandet publiceras.

Tillämpningen av de bestämmelser i rikslagstiftningen som avses i meddelandet upphör i landskapet när sådana bestämmelser utfärdas som behövs för att rätta till den försummelse som avses i 1 mom. En bestämmelse om detta skall tas in i landskapslagen i fråga.

Paragrafen skulle således inte överföra landskapets behörighet på riket och den skulle inte heller påverka arbetsfördelningen mellan landskapsmyndigheterna och riksmyndigheterna. På Åland skulle den administrativa tillämpningen således höra till landskapsmyndigheterna fastän den materiella regleringen med stöd av 59 f § skulle finnas i rikslagstiftningen.

Ovan har behandlats det förslag av arbetsgruppen som hade gjort det möjligt att tillämpa den i 20 § 3 mom. intagna mekanismen för omedelbart ikraftträdande av landskapslagar också när det är fråga om blankettlagar som hänvisar till rikslagstiftningen samt om landskapslagar som behövs för att genomföra förpliktelser som följer av EU-

medlemskapet. Omedelbart ikraftträdande skulle göra det möjligt att sådana författningar träder i kraft utan att man behöver vänta på att tiden för lagstiftningskontrollen löper ut, vilket kunde innebära att en landskapslag kan fås i kraft inom direktivets implementeringstid eller snabbt efter kommissionens anmärkning eller EG-domstolens dom. I den form arbetsgruppen föreslog skulle mekanismen för omedelbart ikraftträdande i samband med genomförande av EU-förpliktelser dock ha framgått enbart av motiveringarna till förslaget och inte av själva lagbestämmelserna.

Ovan beskrevs de tvivel som möjligheten att landskapslagar träder i kraft omedelbart väckte bl.a. i grundlagsutskottet och hos de experter som utskottet hörde. Eftersom den principiella tröskeln emellertid redan har överskridits i samband med att en bestämmelse om omedelbart ikraftträdande av budgetlagar infördes i 20 § 3 mom. i självstyrelselagen, borde en eventuell utvidgning av mekanismens tillämpning enligt utredningsmannens uppfattning i framtiden bedömas närmast som en ändamålsenlighetsfråga. Här ovan konstaterades de fördelar som direkt ikraftträdande kunde ha för att påskynda genomförandet av förpliktelser som följer av EU-medlemskapet. Ett principiellt rättssäkerhetsproblem skulle å andra sidan vara att arrangemanget kan leda till att genomförandelagstiftning som redan notifierats till kommissionen förfaller till följd av att veto rätt utövas i efterskott. Om man emellertid beaktar de materiella förutsättningarna för utövande av veto rätt, kunde det till denna del också i värsta fall endast vara fråga om en övergång från oriktigt genomförande till försenat genomförande.

På de grunder som anförts ovan anser utredningsmannen det möjligt att ändra 20 § 3 mom. i självstyrelselagen på följande sätt, förutsatt att till lagen samtidigt fogas en reglering motsvarande den som skisserats i 59 f §:

#### 20 §

##### *Ikraftträdande och publicering av landskapslagar*

-----  
Förutsätter ett anslag i landskapets budget eller en förpliktelse som följer av Europeiska unionens rättsordning att en landskapslag stiftas och finns det särskilda skäl för att landskapslagen skall träda i kraft snabbt, kan lagtinget bemyndiga landskapsregeringen att bestämma att lagen helt eller delvis skall träda i kraft redan innan republikens president har fattat beslut om utövande av sin veto rätt. Om presidenten därefter förordnar att landskapslagen helt eller delvis skall förfalla, skall landskapsregeringen genast, i den ordning som gäller för publicering av landskapslagar, meddela att lagen eller en del av den upphör att gälla räknat från den dag då meddelandet publicerades.

Utredningsmannen konstaterar att då det ovan granskade förslaget till tillfällig giltighet av rikslagstiftning i landskapet skulle innebära att gränsen för lagstiftningsbehörigheten tillfälligt bryts igenom till rikets fördel, så skulle ett direkt ikraftträdande av implementeringsbestämmelser i enlighet med 20 § 3 mom. i självstyrelselagen i vissa situationer innebära en teoretisk möjlighet att landskapet tillfälligt gör intrång på området för rikets lagstiftningsbehörighet. Dessa alternativ skulle således, om de genomförs samtidigt, innebära ömsesidig principiell uppoffring från landskapets och rikets sida. Resultatet av dem skulle å ena sidan bli en möjlighet att lösa problemet med ovilja att lagstifta och å andra sidan på ett betydelsefullt sätt påskynda genomförandet i landskapet i synnerhet när det är fråga om EU-reglering av teknisk natur.

Utifrån det ovan sagda lägger utredningsmannen fram följande ställningstaganden och rekommendationer:

- 1) Presidentinstitutionens praxis när det gäller kontrollen av att landskapslagarna är förenliga med internationella förpliktelser har medan Finland varit medlem i EU utformats och befästs utifrån högsta domstolens utlåtanden. Systemet grundar sig på uppfattningen att landskapet inte har behörighet att utöva sin lagstiftningsbehörighet på ett sätt som leder till att Finland gör sig skyldigt till fördragsbrott. Följden av det är att republikens president utövar vetorätt i situationer som innebär uppenbara fördragsbrott. Enligt utredningsmannens uppfattning finns det inte anledning att ändra dessa grunder i systemet, och det finns inte heller anledning att på den grunden ändra 19 § i självstyrelselagen.
- 2) Den praxis som tillämpats möjliggör inte effektiva ingrepp i situationer där landskapet inte har förmått eller velat utfärda behövliga bestämmelser för att följa en viss EU-förpliktelse. De nya skadeståndsbestämmelserna i självstyrelselagen blir tillämpliga endast i exceptionella fall och kan inte anses utgöra en effektiv lösning på den fråga som nu är aktuell. Utredningsmannen är inte övertygad om att denna olägenhet bör anses vara så betydelsefull att självstyrelselagen borde ändras för att undanröja den. Det skulle inte heller vara möjligt att lösa problemet genom en reglering av utövandet av vetorätten, eftersom problemet till denna del inte gäller lagtingets lagstiftningsakter utan avsaknad av sådana. Utredningsmannen noterar dock att grundlagsutskottet och riksdagen till denna del har haft en annan bedömning.

- 3) Om det dock anses behövt att ändra självstyrelselagen, är utredningsmannen av den uppfattningen att det problem som avses i 2 punkten inte effektivt kan lösas utan att man samtidigt indirekt öppnar möjligheten för att rikslagstiftning blir gällande inom områden där landskapet har lagstiftningsbehörighet. Å andra sidan skulle det effektivaste sättet att minska de fördragsbrott som beror på förse- nad landskapslagstiftning vara att göra det möjligt att landskapslagar som stiftas för att genomföra EU-förpliktelser kan träda i kraft direkt i enlighet med 20 § 3 mom. i självstyrelselagen. Ett samtidigt genomförande av dessa två lösningar skulle stå i självstyrelsepolitisk balans och skulle innebära att EU-förpliktelserna följs effektivare i landskapet så att sannolikheten minskar för att Finland gör sig skyldigt till fördragsbrott liksom även fördragsbrottens allvarsgrad. Om man kommer till ett sådant avgörande, borde den tekniska utformningen av lagbe- stämmelserna göras så att de tvivelaktiga avvikelserna från självstyrelselagens grunder avgränsas så snävt som möjligt.

### **III Överföring av högsta domstolens lagstiftningskontroll på något annat lagskipningsorgan**

#### **III.1 Grundlagsutskottets ställningstagande**

Grundlagsutskottet gjorde i sitt betänkande GrUB 7/2002 rd följande ställningstagande och utskottets kläm togs också in i riksdagens svar:

“Högsta domstolen har med utgångspunkt i 19 § i självstyrelselagen en särställning i laglighetskontrollen av landskapslagar på förhand. Dessutom avgör högsta domstolen enligt 60 § 2 mom. meningsskiljaktigheter angående en landskaps- eller riksmyndighets behörighet att vidta en viss förvaltningsåtgärd.

Dessa särskilda uppgifter utgör en fast del av grunden för Ålands självstyrelse. Deras existens kan anses nödvändig i en självstyrelseordning som denna. De har från första början hört till högsta domstolen. Men det är inte helt utan problem att laglighetskontrollen på förhand enligt 19 § hör till högsta domstolen, eftersom frågan om lagtingets behörighet kan komma upp i högsta domstolen också i samband med dess huvudsakliga rättskipningsuppgifter. Att samma sak kommer upp både i förhandskontrollen och i rättskipningen går inte helt problemfritt ihop med jävsprinciperna.

I ett tviste- eller brottmål som förts upp till högsta domstolen är det möjligt att hävda att lagtinget har överskridit sin behörighet när det antagit en landskapslag. Om högsta domstolen i sitt utlåtande om presidentens utövande av sin vetorätt har ansett att det inte finns grunder för presidenten att utöva sin vetorätt i fråga om landskapslagen kan det uppstå komplikationer i en senare rättskipningsfas med tanke på 21 § i grundlagen och rätten till rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter.

Enligt utskottets mening bör det anses att den bedömning som högsta domstolen i detta skede gör av frågan om en landskapslag hör till lagtingets behörighet inte nödvändigtvis uppfyller kravet på rättvis rättegång i det avseendet att rättegången också skall se opartiskt ut. Utskottet anser att regeringen bör reda ut om det är behövligt och möjligt att föra över förhandskontrollen enligt 19 § från högsta domstolen till något annat oberoende rättskipningsorgan där sådana farhågor för en rättvis rättegång inte aktualiseras. Ett organ av detta slag kunde bestå t.ex. av representanter för olika domstolar och andra juridiska experter. Utskottet föreslår ett uttalande om detta (Utskottets förslag till uttalande 2).“



Som det ovan konstaterades ansåg statsrådet 10.4.2003 att en överföring av lagstiftningskontrollen enligt 19 § i självstyrelselagen från högsta domstolen till något annat oavhängigt lagskipningsorgan skulle väcka principiellt viktiga konstitutionella frågor och frågor som gäller grunderna för Ålands självstyrelse. Regeringen avsåg att utreda i vilken mån det skulle vara möjligt att avstå från den nuvarande förhandskontrollen i samband med vetorätten och flytta tyngdpunkten till en efterkontroll av landskapslagarna. En övergång till efterkontroll skulle sannolikt förutsätta att Ålandsdelegationens ställning och sammansättning omvärderas. Eftersom det nuvarande systemet i huvudsak fungerat tillfredsställande, ansåg regeringen att man inte borde gå in för reformer utan grundlig utredning.

### **III.2 Domstolars och domars medverkan i lagstiftande verksamhet i belysning av Europadomstolens praxis**

Motiveringen till grundlagsutskottets andra förslag till uttalande var alltså en uttalad misstanke om att högsta domstolens medverkan i lagstiftningsprocessen när en landskapslag stiftas i vissa fall skulle kunna väcka tvivel om att rättvis rättegång kan bli verklighet i en situation där högsta domstolen skall tillämpa en landskapslag som den har tagit ställning till redan i det skede då den stiftades. Enligt utredningsmannens uppfattning har grundlagsutskottets ställningstagande till den delen beröringspunkter med Europadomstolens rättspraxis som började med *Procola*-målet<sup>36</sup>, där domstolen tog ställning till vilken betydelse lagtillämpares medverkan i lagstiftningsprocessen har för möjligheterna att förverkliga rättvis rättegång i enlighet med art. 6 i Europeiska människorättskonventionen.

Trots läran om statsmaktens tredelning har de flesta europeiska länder haft ett system där domstolarna har deltagit i lagberedningen eller i den egentliga lagstiftningsprocessen. Som ytterlighetsexempel kan anses Förenade Konungarikets praxis hittills, där parlamentets övre kammare också har fungerat som högsta domstol.<sup>37</sup> Beredning och beslut

<sup>36</sup> Europadomstolen, *Procola v. Luxembourg*, 28.9.1995 A 326. Ang. sammanfattning av denna dom, se Pellonpää s. 350–351.

<sup>37</sup> Överhusets beslutsfattande innebär också i lagskipningsärenden formellt behandling av ett parlamentsinitiativ angående besvären i fråga som avser godkännande av en motion som efter diskussion lagts fram av lordkanslern eller någon annan talman. Se Cross – Harris. 88. I beslutsfattandet deltar i praktiken endast domarmedlemmar, s.k. laglorder, men lordkanslern

om processreglering har också kunnat anförtros domstolarna. Ett exempel på det är Europeiska gemenskapernas domstols ställning i beredningen och godkännandet av dess egen arbetsordning. I flera länder finns också ett organ liknande Frankrikes *Conseil d'État*, som samtidigt både fungerar som högsta rättsinstans i förvaltningsmål och har en lagreglerad rådgivande roll i lagstiftningsprocessen. Vidare förekommer det att domstolarnas deltagande i lagstiftningsprocessen har organiserats som ett organ bestående av domstolsledamöter, vilket *Lagrådet* i Sverige samt Finlands år 1997 avskaffade laggranskningsråd är exempel på. Det är också möjligt att domstolarna hörs i lagberedningen eller informellt i samband med att lagar stiftas eller med stöd av specialbestämmelser som remissinstanser eller att domstolarna har getts rätt att lägga fram förslag till lagstiftning. I vissa länder är det också vanligt att personer med lagberedningserfarenhet utses till ledamöter i de högsta domstolarna eller att tjänstgörande domare har expertuppdrag i lagberedningen, på vilket också föreliggande utredning naturligtvis är ett exempel.

I Finland har domstolarna inte en obligatorisk formell roll när lagar stiftas fränsett högsta domstolens utlåtanden enligt 19 § i självstyrelselagen för Åland, vilka är en rättslig förutsättning för att republikens president skall kunna utöva vetorätt mot en landskapslag. Enligt 77 § 1 mom. i grundlagen kan visserligen republikens president i samband med stadfästelse av en lag begära utlåtande av högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen, men detta är inte ett obligatoriskt förfarande ens om presidenten skulle låta bli att stadfästa en lag. Ytterligare kan de högsta domstolarna med stöd av 99 § 2 mom. göra framställningar hos statsrådet om vidtagande av lagstiftningsåtgärder. Däremot är det vanligt i Finland att utlåtanden om lagförslag begärs av domstolarna, att tjänstgörande domare deltar i olika skeden av lagberedningen t.ex. som ordförande i kommittéer eller arbetsgrupper eller som experter i riksdagens utskott och att jurister som meriterat sig som lagberedare utnämns till ledamöter i synnerhet i de högsta domstolarna.

När en domstol som kollektiv eller en enskild ledamot under lagberedningen eller i samband med att en lag stiftas har tagit ställning till en bestämmelse som domaren se-

---

som verkar som talman har således samtidigt varit inte bara övre kammarens, dvs. överhusets, talman och president för högsta domstolen, som deltar även i behandlingen av lagskipningsärenden, utan också kabinetsmedlem som svarar för juridiska ärenden.

dan kan komma att tillämpa, uppkommer när en sådan situation aktualiseras frågan om domstolen eller domaren har fått en sådan förhandsinställning till lagens tillämpning eller någon annan koppling till saken som gör att förutsättningar för rättvis rättegång inte föreligger.

I Finland garanterar 21 § 2 mom. i grundlagen rättvis rättegång för envar. För tolkningen av begreppet har rättspraxis angående art. 6 i Europakonventionen central betydelse, eftersom det inte vad utredningsmannen kunnat iaktta finns särskilt mycket i grundlagsutskottets praxis som skulle klarlägga begreppets innehåll. Enligt generalklausulen i 13 kap. 7 § 3 mom. i rättegångsbalken är en domare jävig också om någon annan omständighet som kan jämföras med de omständigheter som avses i kapitlet ger grundad anledning att ifrågasätta domarens opartiskhet i saken. Frågan om domarjäv eventuellt uppkommer till följd av deltagande i lagberedningen eller i lagstiftningsprocessen borde bedömas utifrån denna bestämmelse. I motiveringarna till paragrafen behandlas denna fråga dock inte alls direkt.<sup>38</sup>

I Finland har *Virolainen* granskat vilken betydelse det har för domarnas opartiskhet att de deltar i lagberedningen. Han anser att högsta domstolens och högsta förvaltningsdomstolens ledamöter inte alls borde delta som medlemmar i kommittéer och kommissioner om det är fråga om lagstiftningsprojekt där de i detalj måste ta ställning till innehållet i bestämmelserna, och att de inte heller borde höras som experter när lagförslagen behandlas i riksdagen. På det sättet skulle de högsta domarna tveklöst kunna bevara sin opartiskhet och oavhängighet. Enligt *Virolainen* behövs visserligen domarnas sakkunskap i lagberedningen och i riksdagsbehandlingen, men för de uppgifterna borde man anlita domare från hovrätterna, underrätterna och förvaltningsdomstolarna.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Enligt motiveringarna till bestämmelsen är en domare jävig, om en utomstående inte kan bli övertygad om domarens förmåga att vara opartisk vid behandling av saken. En domare är jävig endast om någon klart påvisbar omständighet kan äventyra hans eller hennes opartiskhet vid behandlingen av ett visst mål. Också Europadomstolens kommande rättspraxis kan medföra ett behov av att tillämpa bestämmelsen (RP 78/2000 rd s. 48). På ett annat ställe i motiveringarna till RB 13:7 konstateras att även annat deltagande i tidigare beslutsfattande än samma mål vid en annan domstol, annan myndighet eller som skiljeman kan vara ägnat att ge grundad anledning att ifrågasätta domarens opartiskhet i målet (RP 78/2000 rd s. 49). I motiveringarna till paragrafen konstateras å andra sidan att med förhandsinställning som eventuellt ger upphov till jäv avses inte ställningstaganden som domaren publicerat inom rättsvetenskaplig forskning eller slutsatser som dras av tidigare publicerade ställningstaganden (RP 78/2000 rd s. 43).

<sup>39</sup> Se *Virolainen* s. 211. Enligt *Sevón* kan man i diskussionen om domares medverkan i lagberedningen i ytterlighetsfall hemfalla åt fundamentalism. Se *Sevón* 2005 s. 302.

I det ovan nämnda *Procola*-målet vid Europadomstolen var det fråga om att Luxemburgs *Conseil d'État* i ett utlåtande om en förordning given 7.7.1987 hade förutsatt att retroaktiv reglering sker med lag. En sådan hade också givits 27.8.1987 och *Conseil d'État* hade deltagit i beredningen. Föreningen *Procola*, som företrädde mjölkproducenter, sökte ändring hos rättsliga kommittén vid *Conseil d'État* i beslut om mjölkkvoter och retroaktiv tillämpning av dem. Fyra av kommitténs fem ledamöter hade varit med om att ge utlåtanden som hänförde sig till förordningen och olika skeden av beredningen av lagen. *Procola* anförde hos Europadomstolen att föreningen inte hade fått rättvis rättegång i *Conseil d'État* på grund av ledamöternas dubbelroll: domstolen var varken subjektivt eller objektivt opartisk.

Europadomstolen ansåg att fyra av *Conseil d'État*'s domare i *Procola*-målet verkade både som remissinstans och lagskipare *i samma mål* ("in the same case"). Att samma ledamöter i ett organ som *Conseil d'État* har olika slags roller efter varandra i samma mål är ägnat att väcka tvivel om organets strukturella opartiskhet. *Procola* hade i detta fall berättigad orsak att vara rädd för att den rättsliga kommitténs ledamöter upplevde sig vara bundna av de åsikter de tidigare gett uttryck för i sina utlåtanden. Denna misstanke räckte, oberoende av om den var befogad eller ej, för att göra domstolens opartiskhet ifrågasatt. Således var det fråga om ett brott mot art. 6.1 i Europakonventionen.

En kränkning av art. 6 i Europakonventionen konstaterades också i målet *McGonnell*,<sup>40</sup> där fogden (*Bailiff*) på Guernsey hade varit ordförande såväl i ett lagberedningsorgan, där en byggnadsbestämmelse som innebar byggnadsinskränkning hade godkänts, som i en domstol där besvär över ett avslagsbeslut på en ansökan om byggnadslov i strid med byggnadsinskränkningen hade förkastats. Europadomstolen ansåg att *direkt* deltagande i utfärdande av en lagbestämmelse eller administrativ bestämmelse är tillräckligt för att väcka tvivel om opartiskheten i ett fall där det är fråga om det är befogat att avvika från bestämmelsens ordalydelse.

I målet *Kleyn*<sup>41</sup>, där fakta var mer komplicerade än i de ovan refererade fallen konstaterades däremot inte att kraven på rättvis rättegång hade åsidosatts. Hollands *Raad van*

---

<sup>40</sup> *McGonnell v. The United Kingdom*, 8.2.2000.

<sup>41</sup> *Kleyn and others v. The Netherlands*, 6.5.2003.

*State*, som fungerar både som rådgivande organ i lagstiftningsprocessen och högsta förvaltningsdomstol, hade i ett yttrande år 1991 om ett lagförslag som gällde ett stort trafikinfrastrukturprojekt föreslagit att rättsmedlen skulle koncentreras så, att överklaganden som gällde planläggnings- och andra beslut i samband med projektet skulle koncentreras till *Raad van State*. *Raad van State* avger sina yttranden om lagstiftning i plenum, som består av dess ordinarie ledamöter, vilka är 21 och som väljs delvis på andra grunder än de extraordinarie ledamöter som rekryteras främst från rättsväsendet; de sistnämndas uppgift är att avgöra förvaltningsmål i *Raad van States* avdelning för förvaltningsmål. Med stöd av den ovan nämnda lagstiftningen fattades sedan i olika skeden talrika förvaltningsbeslut om en trafikleds sträckning. Besluten överklagades i hundratal fall. När besvärsmålen behandlades deltog också *Raad van States* ordinarie ledamöter som ordförande för sektionerna i avdelningen för förvaltningsmål.

Europadomstolen ansåg för det första att Europakonventionen inte förutsätter att någon viss konstitutionell doktrin tillämpas på organ liknande Nederländernas *Raad van State*, utan att det är fråga om en tillämpning av konventionen i ett enskilt fall. Enligt domstolen hade *Raad van States* yttrande givits över lagförslag som gällde förfaranden vid planeringen av en trafikled som gick genom flera områden. Överklagandena gällde däremot trafikledens sträckning. Domstolen konstaterade (motiveringspunkt 200) att:

“unlike the situation examined by it in *Procola* and *McGonnell*, -- the advisory opinions given on the Transport Infrastructure Planning Bill and the subsequent proceedings on the appeals brought against the routing decision cannot be regarded as involving “the same case” or “the same decision”.”

*Pellonpää* har sammanfattat Europadomstolens praxis i konstaterandet att det faktum att ett lagskipningsorgan eller en ledamot i det deltar som remissinstans eller på annat sätt i lagstiftningsprocessen inte automatiskt innebär brott mot art. 6, utan för det förutsätts i princip att samma sak behandlats i två olika roller.<sup>42</sup>

*Gunnar Bergholtz* har i Sverige behandlat Europadomstolens ovan beskrivna praxis, bl.a. med hänsyn till de högsta domarnas på varandra följande roller i *Lagrådet* och som domare i sin egen domstol. *Bergholtz* anför att “en domares arbete med lagstiftning i en

---

<sup>42</sup> Pellonpää s. 350.

utredning eller en kommitté kan knappast i sig utgöra grund för invändningar om risk för bristande opartiskhet, när domaren senare prövar mål enligt denna lagstiftning. – Det är svårt att se att domares deltagande i lagstiftningen allmänt sett ur jävs- eller annan synvinkel skulle vara tveksamt *de lege lata*, särskilt som Europadomstolen inte anser att konventionen ställer några särskilda konstitutionella krav i dessa hänseenden.”<sup>43</sup>

Enligt utredningsmannens uppfattning innebär Europadomstolens kriterium ”samma ärende/samma beslut” att en förhandsinställning i strid med människorättskonventionens art. 6 kan uppstå hos domaren till följd av medverkan i lagberedning eller lagstiftning närmast endast om de konkreta faktiska omständigheter som vederbörande skall ta ställning till i egenskap av domare har varit före i lagberedningen med något slags exakthet. Då innebär beredningen av normen också ett ställningstagande till den rättsliga ställningen för parter som är kända eller åtminstone kan identifieras. Ett studium i samband med lagberedning eller lagstiftning som begränsas till enbart abstrakt normnivå skulle således inte räcka för att konstituera ett brott mot människorättskonventionen. Med hänsyn till Europadomstolens domar torde man också kunna anse att en förhandsinställning som äventyrar rättvis rättegång inte kan uppkomma på institutionell nivå. Fastän ett ställningstagande som eventuellt innebär en förhandsinställning skulle ha gjorts i ifrågavarande domstols namn, bedöms ställningstagandets betydelse för rättvisan i en senare rättegång i förhållande till de konkreta personsammansättningar i vilka saken behandlats.

Den ovan anförda bedömningen harmonierar med principen *jura novit curia*, som traditionellt har följts i vårt land. Enligt den är domaren skyldig att känna till innehållet i gällande rätt, vilket omfattar en skyldighet att sätta sig in i de rättskällor som är relevanta i fallet.<sup>44</sup> En domare skulle således inte ha en förhandsinställning som äventyrar rättvis rättegång enbart av den anledningen att han under sin karriär har bildat sig t.o.m.

---

<sup>43</sup> Bergholz s. 52, 53. Bergholtz citerar i sin artikel på s. 54 yttrandet av framlidne presidenten i USA:s högsta domstol William Rehnquist i målet No. 71–288. Laird, Secretary of Defence et al. v. Tatum et al, 408 U.S.1, Memorandum of Mr. Justice Rehnquist 409 U.S. 824. Rehnquist anför: “My impression is that none of the former Justices of this court since 1911 have followed a practice of disqualifying themselves in cases involving points of view with respect to which they had expressed an opinion or formulated policy prior to ascending to the Bench. – **Proof that a Justice’s mind at the time he joined the Court was a complete *tabula rasa* in the area of constitutional adjudication would be evidence of lack of qualification, not lack of bias.**” (markering här – NJ)

<sup>44</sup> Se Bergholtz s. 48.

mycket starka föreställningar om olika tolkningar angående lagens rätta innehåll, eftersom den lagkunskap som hör till domarens yrkesskicklighet i hög grad består just av sådana uppfattningar. Enligt utredningsmannens uppfattning kan dock ett tolkningsställningstagande som blivit offentligt i en tidigare noga avgränsad rättsfråga äventyra domarens opartiskhet och således möjligheten till rättvis rättegång, om detta ställningstagande har avgörande betydelse för avgörandet i målet och det inte direkt kan härledas ur tidigare rättspraxis eller förarbetena till den bestämmelse som skall tillämpas.

### **III.3 Högsta domstolens roll i förhandskontrollen av landskapslagar i belysning av den grundläggande rätten till rättvis rättegång**

Vid en bedömning av högsta domstolens särskilda roll i samband med kontrollen av Ålands landskapslagar bör man först påminna om att högsta domstolens behörighet omfattar framför allt civil- och brottmål och att en förutsättning för behandling i högsta domstolen i allmänhet är att domstolen har beviljat besvärstillstånd. Därför är antalet mål där högsta domstolen tillämpar landskapslagar rätt litet,<sup>45</sup> eftersom landskapslagarna för det mesta gäller frågor där rättstvister avgörs som förvaltningsmål vid Ålands förvaltningsdomstol eller som besvärsmål över landskapsregeringens beslut i högsta förvaltningsdomstolen. Pensionsärenden avgörs numera dock av försäkringsdomstolen.

Enligt utredningsmannens iakttagelser fördelas högsta domstolens ställningstaganden i utlåtanden om åländska landskapslagar beträffande frågan om den grundläggande rättigheten till rättvis rättegång enligt följande tre kategorier:

Den *första* kategorin utgör fall där högsta domstolen anser att landskapslagens bestämmelser hör till lagtingets lagstiftningsbehörighet.

Den *andra* kategorin består av ställningstaganden där högsta domstolen konstaterar att lagtinget har överskridit sin lagstiftningsbehörighet, eftersom bestämmelsen i fråga hör till rikets lagstiftningsbehörighet och landskapslagsbestämmelsen inte till sitt innehåll

---

<sup>45</sup> Med sökordet "Åland" ("Ahvenanmaa") finner man i högsta domstolens prejudikatregister i databasen Finlex 15 fall från tiden 1948 – oktober 2005. Av dem har landskapslag tillämpats direkt endast i två fall. Fyra gäller andra utlåtanden av högsta domstolen än sådana som ges när landskapslagar stiftas och av dem har ett getts till republikens president med stöd av grundlagen och resten har getts med stöd av 60 § i självstyrelselagen i tvister mellan riket och landskapet.

motsvarar den eller eftersom bestämmelsen står i strid med grundlagen eller en internationell förpliktelse som binder Finland.

Den *tredje* kategorin består av ställningstaganden där högsta domstolen i sitt utlåtande ger landskapslagen en sådan tolkning, enligt vilken högsta domstolen anser att bestämmelsen i landskapslagen hör till landskapets lagstiftningsbehörighet.

Beträffande den *första* kategorin kan man konstatera att det inte har ansetts höra till domstolarnas uppgift att undersöka huruvida landskapslagar som har trätt i kraft hör till lagtingets behörighet eller annars är förenliga med självstyrelselagen.<sup>46</sup> När republikens president inte har utövat vetorätt är en landskapslag enligt domstolens synsätt klanderfritt stiftad. I vissa gränsfall kan det visserligen bli nödvändigt att överväga lagval mellan en landskapslag och en rikslag, men inte heller detta innefattar allmän behörighet att pröva landskapslagars förenlighet med självstyrelselagen. Som ett undantag från detta kan domstolen dock bli tvungen att bedöma en landskapslags tillämplighet i belysning av 106 § i grundlagen.<sup>47</sup> Enligt grundlagens 106 § skall domstolen ge en grundlagsbestämmelse företräde, om tillämpningen av en lagbestämmelse i ett ärende som behandlas av en domstol uppenbart skulle strida mot grundlagen.

*Jyränki* skriver till denna del så här:<sup>48</sup>

“Säkerställande i GrL 106 § av grundlagens hierarkiskt överordnade ställning gäller också säkerställandet av Ålands grundförfattningars högre hierarki. I händelse av en uppenbar konflikt skall enligt 106 § också bestämmelser i Ålands grundförfattningar ges företräde.

Landskapslagarna jämföres med vanliga riksdagslagar i den mening som avses i GrL 106 §: bestämmelsen om företräde för grundlagen och Ålands grundförfattningar skall tillämpas också på landskapslagarnas bestämmelser. Innan prövningen av företräde sätter igång måste man dock *in casu* reda ut vilket förhållandet i det föreliggande fallet är mellan grundförfattningarna och grundlagen.

Alla landskapslagar blir föremål för Ålandsdelegationens förhandskontroll, flera dessutom av högsta domstolens prövning. Om delegationen/högsta domstolen har konstaterat att en landskapslag är förenlig med grundlagen (i ordets omfattande bemärkelse) är antagandet vanligen att en motsatt ståndpunkt

<sup>46</sup> Enligt utredningsmannens uppfattning har detta varit en teoretisk och praktisk följd av att det inte annars heller har ansetts ankomma på domstolarna att pröva lagars grundlagsenlighet, fränsett de tillämpningssituationer som avses i 106 § i grundlagen.

<sup>47</sup> Detta har ansetts höra till domstolarna i regeringens proposition ang. ändring av självstyrelselagen. Se RP 18/2002 rd s. 4.

<sup>48</sup> *Jyränki* s. 63.



inte är ostridig till de delar delegationen/högsta domstolen har bedömt en tolkningssituation liknande den som föreligger i det enskilda fall som behandlas av domstolen. Av detta följer att det är ytterst osannolikt att en landskapslag inte skulle tillämpas med åberopande av GrL 106 §. Dock är det i särskilda fall möjligt att det vid domstol uppkommer en i GrL 106 § åsyftad uppenbar konflikt mellan en landskapslag och grundlagen/Ålands grundförfattning. Frågan skulle då närmast gälla om företräde skall ges en grundrättighetsbestämmelse i grundlagen.”

Med stöd av det ovan sagda anser utredningsmannen att det inte med hänsyn till förverkligandet av rättvis rättegång är problematiskt om högsta domstolen blir tvungen att tillämpa en sådan landskapslag som domstolen när lagen stiftades har konstaterat höra till landskapets behörighet. Det är över huvud taget rätt problematiskt att anse att individen skulle ha rätt att kräva en prövning av huruvida en landskapslag som blir tillämplig i ett mål faktiskt har hört till landskapets behörighet, då republikens president inte juridiskt sett är skyldig att utöva vetorätt ens i en sådan situation. En sådan *uppenbar* konflikt mellan självstyrelselagen och en landskapslag som skulle aktualisera tillämpning av grundlagens 106 § kan knappast bli aktuell i samband med tillämpningen av en landskapslag som gått igenom remissomgångarna i Ålandsdelegationen och högsta domstolen. Den oro för möjligheterna att i högsta domstolen förverkliga rättvis rättegång som uttryckts i grundlagsutskottets betänkande är enligt utredningsmannens uppfattning inte befogad i situationer som hör till den första kategorin.<sup>49</sup>

I den *andra* kategorin leder högsta domstolens ställningstagande i regel, fastän inte med juridisk nödvändighet, till att bestämmelsen i landskapslagen förfaller. Således föreligger inte problem med hänsyn till förverkligandet av rättvis rättegång i högsta domstolen.

Den *tredje* kategorin består alltså av ställningstaganden där högsta domstolen i sitt utlåtande ger landskapslagen ett visst tolkningsinnehåll, enligt vilket domstolen anser att bestämmelsen i landskapslagen hör till landskapets behörighetsområde. I sina utlåtanden kan högsta domstolen t.ex. anse att en landskapslagsbestämmelse tolkad på ett visst sätt kan anses vara förenlig med de grundläggande rättigheterna eller till sakinnehållet motsvara rikslagstiftningen. Strukturellt påminner högsta domstolens förfarande om de konstitutionella anmärkningar som grundlagsutskottet gör i sina utlåtanden angående de

---

<sup>49</sup> Suksi konstaterar att “varken grundlagen eller självstyrelselagen ger något uttömmande svar gällande domstolarnas möjlighet till efterhandskontroll av landskapslagarnas förenlighet med självstyrelselagen. Domstolar har heller aldrig åsidosatt en landskapslag p.g.a. oförenlighet med självstyrelselagen.” Se Suksi s. 511.

krav på innehållet i lagförslag som följer av grundlagen. I motsats till vad som gäller riksdagsbehandlingen är det dock inte i lagkontrollen av landskapslagar möjligt att anpassa bestämmelsernas ordalydelse för att beakta synpunkterna i högsta domstolens utlåtande. Landskapslagens bestämmelse träder således i kraft i oförändrad ordalydelse, men till innehållet förmodligen tolkad i enlighet med det som anförts i högsta domstolens utlåtande.

Som exempel på färskas ställningstaganden av högsta domstolen i denna kategori kan nämnas följande:

Högsta domstolen konstaterar i sitt utlåtande om landskapslagen om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd att "Stadgandet i 16 § förefaller att ingripa i äganderätten, som skyddas i grundlagen. Stadgandet bör dock ses som en begränsande faktor i den rättighet att för sin verksamhet förvärva en fastighet, som enligt 9 § tillkommer näringsidkare, och utgör därför inget ingrepp i äganderätten i sedvanlig bemärkelse. Regleringen har därför kunnat intas i beslutet."<sup>50</sup>

Högsta domstolens utlåtande om landskapslagen om kontroll av brottslig bakgrund hos personer som skall arbeta med barn innehåller två tolkningar av landskapslagens innehåll,<sup>51</sup> som i princip kunde ha direkt betydelse för brottmål som gäller senare tillämpning av lagen. I utlåtandet konstateras att

"Lydelsen i 8 § i landskapslagen skiljer sig från stadgandet i rikslagen för det första genom att i 8 § landskapslagen saknas den bestämning som i rikslagen uttryckts med ordet nödvändigtvis. Enligt Högsta domstolens uppfattning innebär denna formulering inte att förbudet skall tolkas snävare än enligt rikslagen. Inte heller innebär formuleringen i lagtingsbeslutet att gränsen för tystnadsplikten skulle bli så diffus att stadgandet inte uppfyllde kravet på exakt-  
het i grundlagen.

För det andra saknas i 8 § landskapslagen en motsvarighet till ovan nämnda preciseringen av tystnadspliktens utsträckning i tiden, som ingår i rikslagen. Tystnadspliktens omfattning enligt landskapslagen framgår emellertid ur straffstadgandet i 10 § 3 mom. Där stadgas att vid brott mot tystnadsplikten som föreskrivs i 8 § skall dömas till straff enligt 38 kap. 1 eller 2 § eller 40 kap. 5 § strafflagen.

---

<sup>50</sup> Se Högsta domstolen, Utlåtande, Ålands lagtings beslut 9.5.2003 om antagande av landskapslag om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd, Dnr OH 2003/67, 9.9.2003, Nr 2224 s. 4.

<sup>51</sup> Högsta domstolen, Utlåtande, Ålands lagtings beslut 17.9.2003 om antagande av landskapslag om kontroll av brottslig bakgrund hos personer som skall arbeta med barn, 9.1.2004, Dnr OH 2003/115, Nr 4, s. 5–6.

/---/52

Av dessa stadganden framgår det, som även framhålls i detaljmotiveringen till lagtingsbeslutet, att också en person som bryter mot tystnadsplikten efter att han lämnat den anställning eller uppdrag i vilket han fick den hemliga informationen kan dömas till straff. Fastän denna omständighet inte uttryckligen ingår i själva stadgandet om tystnadsplikt i 8 § landskapslagen till skillnad från 8 § rikslagen framgår den ur de egentliga kriminaliseringarna av brott mot tystnadsplikten. Därför finner Högsta domstolen att stadgandet i 8 § landskapslagen inte heller av denna orsak utgör en behörighetsöverskridning.”

Ställningstagandet i utlåtandet om jordförvärvslagen prejudicerar tydligt högsta domstolens ståndpunkt i en rättegång, om där framställs invändning om att 16 § i landskapslagen strider mot grundlagen. På motsvarande kommer den som efter att hans eller hennes anställning eller uppgift upphört bryter mot tystnadsplikten enligt landskapslagen att i ett brottmål stöta på en tolkning som gjorts i högsta domstolens namn redan i lagstiftningsskedet och som innebär att tystnadsplikten och den därtill hörande kriminaliseringen också då var i kraft trots ordalydelsen i landskapslagens 8 §.

Grundlagsutskottet konstaterade alltså i sitt betänkande att “I ett tviste- eller brottmål som förts upp till högsta domstolen är det möjligt att hävda att lagtinget har överskridit sin behörighet när det antagit en landskapslag. Om högsta domstolen i sitt utlåtande om presidentens utövande av sin vetorätt har ansett att det inte finns grunder för presidenten att utöva sin vetorätt i fråga om landskapslagen kan det uppstå komplikationer i en senare rättskipningsfas med tanke på 21 § i grundlagen och rätten till rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter. Enligt utskottets mening bör det anses att den bedömning som högsta domstolen i detta skede gör av frågan om en landskapslag hör till lagtingets behörighet inte nödvändigtvis uppfyller kravet på rättvis rättegång i det avseendet att rättegången också skall se opartisk ut.“

Som jag konstaterade ovan delar jag inte grundlagsutskottets hotbild i samband med behörighetsöverskridningar av lagtinget. Däremot är situationen beträffande tolkningsståndpunkter i fall som de ovan beskrivna mer komplicerad. I dem är det ju så att det problem som konstaterats beträffande lagtingets behörighet undanröjs genom att högsta domstolen anför en sådan till innehållet exakt tolkning av bestämmelsen i landskapslagen i vars belysning något behörighetsproblem inte föreligger. Samtidigt anføres dock i högsta domstolens namn ställningstaganden som eventuellt står i konflikt med sådana

---

<sup>52</sup> Referat av innehållet i strafflagens 38 kap. 1 § och 40 kap. 5 §.

juridiska argument som fullt befogat kan anföras av parterna i ett tvistemål eller ett brottmål. En sådan konstellation torde kunna anses problematisk när man bedömer möjligheterna för att rättvis rättegång förverkligas i högsta domstolen, åtminstone ur parternas subjektiva synvinkel.<sup>53</sup>

Den ovan beskrivna situationen torde inte kunna anses stå i strid med art. 6 i Europakonventionen i belysning av den rättspraxis som beskrevs ovan, åtminstone om högsta domstolens sammansättning i en senare rättegång är annorlunda än den i vilken utlåtandet har getts. Enbart som en abstrakt tolkning av bestämmelserna torde inte kriteriet “the same case – the same decision” uppfyllas beträffande högsta domstolens ställningstagande. Om kravet på rättvis rättegång dock, t.ex. med stöd av 21 § i grundlagen, ses som mer krävande än enbart att miniminivån enligt människorättskonventionen skall iaktas, är det enligt utredningsmannens uppfattning svårt att motivera ståndpunkten att t.ex. någon som åtalats i ett brottmål kunde få en rättegång i högsta domstolen som *ser* opartisk ut, om det från högsta domstolens sida i ett utlåtande under lagstiftningskedet har anförts en sådan tolkning av en landskapslag som oundvikligen leder till att personen i fråga döms.

Således bör man anse att de tolkningsståndpunkter som högsta domstolen anført i samband med kontrollen av landskapslagar *i princip* kan utgöra ett problem för förverkligandet av rättvis rättegång. Att problemet skulle aktualiseras i praktiken är dock med beaktande av högsta domstolens ansvarsområde och det ringa antalet ålandsärenden som där avgörs ytterst osannolikt. Snarare är det fråga om en principiell skönhetsfläck än ett reellt rättsskyddsproblem.

### III.4 Alternativa åtgärder

Som slutsats av det föregående avsnittet kommer jag således till ståndpunkten att högsta domstolens utlåtandep Praxis enligt 19 § i självstyrelselagen *teoretiskt* kan vara problematisk med hänsyn till den grundläggande rättigheten till rättvis rättegång i de fall då det har krävts att en bestämmelse i en landskapslag ges visst slags innehåll genom tolkning

---

<sup>53</sup> Se till denna del även vad Suksi (s. 504) anför om förhållandet mellan högsta domstolens förhandskontroll och normkontrollen enligt grundlagens 106 § i samband med rättegång.

för att bestämmelsen skall anses kunna höra till lagtingets lagstiftningsbehörighet. Att problemet skulle aktualiseras i praktiken i en rättegång i högsta domstolen anser jag *ytterst osannolikt*.

Utredningsmannens rekommendation skulle således i första hand vara att det etablerade och klanderfritt fungerande systemet *inte* borde ändras enbart på grund av en dylik teoretisk hotbild. Till denna del är det dock fråga om en rättspolitisk ändamålsenlighetsbedömning, beträffande vilken man på goda grunder också kan dra anda slutsatser.

I grundlagsutskottets betänkande behandlas möjligheten att överföra högsta domstolens uppgift i detta avseende till "något annat oberoende rättskipningsorgan". Ställningstagandet är något motstridigt, eftersom det i 19 § självstyrelselagen inte är fråga om lagskipning utan om en speciell konstitutionell uppgift. Väsentligt i utskottets ställningstagande torde dock vara att frågan skulle gälla enbart en rättslig uppgift, som beträffande organets sammansättning och kravet på oberoende kunde jämföras med lagskipning.

Till denna del bör det först konstateras att landskapslagstiftningens övervägande förvaltningsrättsliga innehåll i sig kan tala för en lösning där utlåtande när en landskapslag stiftas skulle begäras av högsta förvaltningsdomstolen i ärenden som hör till dess kompetensområde och inte av högsta domstolen. Detta kunde dock tillspetsa det ovan beskrivna hot mot rättvis rättegång som beror på tolkningsståndpunkter i samband med lagstiftningskontrollen, eftersom det med beaktande av antalet mål i högsta förvaltningsdomstolen som förutsätter tillämpning av landskapslag inte kan anses enbart teoretiskt att frågan aktualiseras.<sup>54</sup> Utredningsmannen anser det inte vara en konstitutionellt möjlig lösning att någon annan domstol än den hierarkiskt högsta instansen deltar i kontrollen av landskapslagstiftningen. Således kommer inte någon annan av de existerande domstolarna på fråga som ett alternativt lagskipningsorgan i stället för högsta domstolen.

Om man således skulle gå in för att överföra uppgiften enligt 19 § i självstyrelselagen från högsta domstolen, skulle detta förutsätta att ett nytt organ inrättas. Enligt utred-

---

<sup>54</sup> Högsta förvaltningsdomstolen behandlar årligen i medeltal 30 ålandsmål, dvs. överklaganden eller ansökningar om extraordinärt ändringssökande, där föremålet är ett beslut av landskapsregeringen eller Ålands förvaltningsdomstol. Detta tal innehåller inte skattemål som gäller Åland.

ningsmannens bedömning borde ett sådant organ motsvara de högsta domstolarna i fråga om sammansättning, expertis och auktoritet. Fastän det inte skulle vara fråga om en lagskipningsuppgift, borde organet ha en oberoende ställning och en rättslig funktion, dvs. enbart begränsa sig till ärendenas juridiska sida. Med hänsyn till den begränsade uppgiften är det uppenbart att det endast kunde vara fråga om att organets ledamöter har uppgiften som bisyssla.

Enligt utredningsmannens uppfattning kunde ett dylikt organ om så önskas skapas enligt modell av det tidigare lagrådet. Lagrådets ordförande var ett tjänstgörande justitieråd och ledamöterna bestod av ett justitieråd och ett förvaltningsråd.<sup>55</sup> Utifrån grundlagsutskottets ställningstagande skulle det också vara möjligt att överväga ett bredare organ, som vid sidan av de ovan nämnda högsta domarna skulle bestå av två andra ledamöter, av vilka en skulle representera akademisk juridisk expertis och den andra skulle vara en meriterad jurist med åländsk hembygdsrätt.<sup>56</sup> Oberoende av de alternativa sammansättningarna skulle organet utses av republikens president för en bestämd tid, under vilken ledamöterna skulle vara oavsättliga. Om ett sådant organ inrättas, är det samtidigt skäl att omvärdera Ålandsdelegationens roll i kontrollen av landskapslagstiftningen.

---

<sup>55</sup> Av utgångspunkterna för detta alternativ skulle följa att ordföranden och ledamöterna i organet inte i sina egna domstolar skulle delta i tillämpningen av landskapslagar, om de i organet har tagit ställning till tolkningen av dem.

<sup>56</sup> I denna bredare sammansättning skulle de andra än domarledamöterna dock vara oberoende såväl i förhållande till riksdagen och statsrådet som till Ålands lagting och landskapsregeringen.



## **IV Alternativa sätt att utveckla kontrollen av landskapslagar**

Utredningsmannen har beträffande båda de frågor som skulle utredas kommit till att det i första hand inte finns behov att ändra självstyrelselagen av de skäl som nämns i riksdagens kläm. Om man å andra sidan i den politiska bedömningen kommer till en annan slutsats till denna del, ges i utredningen sådana alternativa lösningar som ansetts mest motiverade.

De frågor som nu behandlats hänför sig dock till den större frågan om behovet av kontroll av Ålands landskapslagstiftning och om grunderna och formerna för kontrollen. I detta avsnitt granskar jag kort vissa frågor som hänför sig till denna bredare diskussion

Syftet med förhandskontrollen av Ålands landskapslagar är att se till att lagtinget inte med sina lagstiftningsåtgärder går in på riksdagens behörighet. Det motsatta problemet har i allmänhet inte uppstått, eftersom rikslagarna endast i undantagsfall har tagit ställning till deras tillämplighet på Åland eller innehållit särskilda bestämmelser om Åland. Det faktum att bestämningen av riksdagens behörighet, dvs. bedömningen av lagförslagens behandlingsordning i riksdagens beslutsfattande, hör till grundlagsutskottet, har av hävd ansetts höra till grundlagsutskottets uppgifter.<sup>57</sup>

Den konflikt som uppstod år 2001<sup>58</sup> i samband med stadfästelsen av lotterilagen har dock i tillspetsad form visat att i en konfliktsituation anser grundlagsutskottet sig ha inte bara tolkningsrätt beträffande beslutsförfarandet utan också möjlighet att i ett enskilt fall tolka självstyrelselagen annorlunda än högsta domstolen. Denna slutsats, som i sig är obestridlig när det gäller tolkningen av grundlagen i allmänhet, innebär i det speciella förhållandet till Ålands självstyrelse att riksdagen och dess grundlagsutskott avgör sin

---

<sup>57</sup> Se Jyränki s. 42.

<sup>58</sup> Se GrUU 36/2001 rd och riksdagsman Janssons avvikande åsikt samt HD 2001:79.



egen behörighet och därigenom också gränserna för landskapets behörighet i en tolkningssituation.<sup>59</sup> Om riksdagen stiftar en lag som står i strid med självstyrelselagen, kommer riksdagslagens grundlagsenlighet i sista hand att avgöras utifrån grundlagens 106 § av högsta domstolen, högsta förvaltningsdomstolen eller försäkringsdomstolen, beroende på lagens sakinhåll. Lagtinget kan också stifta en s.k. negativ landskapslag, genom vilken en av riksdagen stiftad lag inte är i kraft på Åland. Frågan om lagstiftningsmaktens fördelning kommer då att avgöras av högsta domstolen i enlighet med 19 § i självstyrelselagen.<sup>60</sup>

Syftet med Ålands självstyrelse och med de tillhörande folkrättsliga arrangemangen har dock varit att förverkliga ett *nationalitetsskydd* för att bibehålla det svenska språket, kulturen och sedvänjorna på Åland. Den mot vilket detta skydd enligt Folkförbundets beslut behövdes och riktade sig mot har uttryckligen varit riksdagen som i praktiken företräder den finskspråkiga majoriteten. På självstyrelselagsnivå har det således varit uppenbart att avsikten har varit att kompetenskonflikter mellan parterna skall lösas på juridiska grunder i högsta domstolen. I en situation där riksdagen inte bara till formen utan också till innehållet har ansett sig kunna bestämma gränserna för sin egen behörighet, och Finlands konstitution inte längre innehåller något effektivt vetorättssystem för republikens president att till den delen begränsa riksdagens handlingsfrihet, kommer frågan om lagstiftningskontrollens självstyrelsepolitiska legitimitet i en ny belysning.<sup>61</sup> Är det inom självstyrelselagens system längre berättigat att juridiskt kontrollera att lagtinget håller sig inom sin behörighet, om riksdagen anser att den själv också i sak kan tolka gränserna för sin egen behörighet enligt självstyrelselagen?

Således skulle ett utvecklingsalternativ vara att helt frångå kontrollen av landskapslagarna, såväl på förhand som i efterskott. Detta skulle dock i praktiken innebära att domstolarna blev tvungna att pröva parternas invändningar om att en landskapslag som är tillämplig strider mot självstyrelselagen. Om man helt frångick lagstiftningskontrollen, skulle prövningen av landskapslagars förenlighet med självstyrelselagen bygga på 106 §

---

<sup>59</sup> Enligt utskottet "är det klart att ett utlåtande från högsta domstolen till republikens president i en lags stadfästelsefas inte binder riksdagen och att grundlagsutskottet inom riksdagsarbetet avgör om den till riksdagen återsända lotterilagen står i samklang med självstyrelselagen för Åland eller inte." GrUU 36/2001 rd s. 34.

<sup>60</sup> Ang. stiftande av en sådan negativ landskapslag se Hakkila s. 689.

<sup>61</sup> Se även Suksi s. 515–516.

i grundlagen, som innebär att det måste föreligga en uppenbar konflikt mellan landskapslagen och självstyrelselagen för att domstolen skall kunna låta bli att tillämpa landskapslagen. Ett annat alternativ vore att komplettera självstyrelselagen med en specialbestämmelse så att också konflikter som inte är uppenbara kunde leda till att en landskapslag inte tillämpas, eller att ge domstolarna möjlighet att förklara att en bestämmelse i en landskapslag är ogiltig eftersom lagtinget har saknat behörighet att utfärda den.

Enligt utredningsmannens bedömning är det inte i praktiken möjligt att ställa domstolarna inför en situation där de skulle bli tvungna att tillämpa landskapslagar som de anser gå in på riksdagens lagstiftningsområde. Man kan inte heller förutsätta att åtgärder eller beslut som tillkommit med stöd av sådan landskapslagstiftning skall erkännas ha bindande och giltiga rättsverkningar av riksmyndigheterna. Eftersom landskapslagstiftningen tillämpas i samma domstolar som rikslagstiftningen, behövs det något slags juridiskt bindande förfarande, genom vilket det går att pröva och avgöra om en landskapslag utfärdats i behörig ordning.

Tidigare presidenten i högsta domstolen, Curt Olsson, föreslog i en artikel år 1993 – alltså före de EU-rättsliga problemen blivit aktuella – att man skulle frångå den rättsliga kontrollen av landskapslagarna. Däremot skulle myndigheterna och domstolarna, om de misstänker att en landskapslag står i uppenbar konflikt med självstyrelselagen, ha kunnat begära ett slags bindande förhandsbesked av högsta domstolen innan saken avgörs.<sup>62</sup> Det av Olsson föreslagna arrangemanget skulle i praktiken innebära närmast det att Ålands förvaltningsdomstol och högsta förvaltningsdomstolen i förvaltningsmål skulle bli tvungna att begära bindande ställningstagande av högsta domstolen i fråga om giltigheten av offentlighetsrättsliga bestämmelser i den landskapslagstiftning som skall tillämpas. Detta kan enligt utredningsmannens uppfattning inte anses ändamålsenligt och inte heller förenligt med det enligt grundlagen tudelade domstolssystemet.

---

<sup>62</sup> Se Olsson s. 530–533.

Enligt utredningsmannens bedömning skulle slopad lagstiftningskontroll eller ett arrangemang där kontrollen uteslutande anförtros domstolarna som efterhandskontroll skapa rättsosäkerhet och troligen äventyra landskapslagstiftningens juridiska auktoritet.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Så även Översyn 1998/1999 s. 33–34 och RP 18/2002 rd s. 4–5.

## V Utredningsmannens rekommendationer

### *Riksdagens första uttalande*

Presidentinstitutionens praxis när det gäller landskapslagars förenlighet med internationella förpliktelser har utformats och befästs utifrån högsta domstolens utlåtanden under den tid Finland varit EU-medlem. Grunden för systemet är synsättet att landskapet inte har behörighet att utöva sin lagstiftningsmakt på ett sätt som leder till att Finland bryter mot ett internationellt fördrag. Av detta följer att vetorätt utövas i fall som innebär uppenbara fördragsbrott. Utredningsmannen anser att det inte finns skäl att ändra dessa grunder för systemet och att det inte på denna grund finns behov att ändra 19 § i självstyrelselagen.

Den praxis som har följts gör det inte möjligt att effektivt ingripa i situationer där landskapet inte har förmått eller önskat utfärda bestämmelser som behövs för att uppfylla en särskild förpliktelse som följer av EU-medlemskapet. Utredningsmannen är inte övertygad om att denna olägenhet borde anses vara så betydelsefull att självstyrelselagen borde ändras för att undanröja den. Det skulle inte heller vara möjligt att undanröja problemet genom en reglering av förutsättningarna för att utöva vetorätt, eftersom problemet inte gäller en lagstiftningsakt av lagtinget utan att en sådan saknas. Utredningsmannen är å andra sidan medveten om att grundlagsutskottet och riksdagen till denna del har gjort en annan bedömning.

Om det dock anses behövt att ändra självstyrelselagen, är utredningsmannens uppfattning att det problem som följer av bristfälligt genomförande av EU-medlemskapsförpliktelser inte effektivt kan lösas utan att man indirekt gör det möjligt att rikslagstiftning blir gällande inom området för landskapets lagstiftningsbehörighet. Å andra sidan skulle det effektivaste sättet att undvika fördragsbrott på grund av förse-

nad landskapslagstiftning vara att göra det möjligt att landskapslagar som genomför EU-förpliktelser träder i kraft omedelbart med stöd av 20 § 3 mom. i självstyrelselagen. Ett samtidigt genomförande av dessa två lösningar skulle självstyrelsepolitiskt stå i balans och skulle göra att EU-förpliktelserna följs mer effektivt i landskapet så att sannolikheten för att Finland gör sig skyldig till fördragsbrott och fördragsbrottens allvarsgrad minskar. Om man kommer till en sådan slutsats, borde man i den tekniska utformningen av bestämmelserna så snävt som möjligt avgränsa de undantag från självstyrelsens grunder som kan vara principiellt tvivelaktiga.

#### *Riksdagens andra uttalande*

Högsta domstolens utlåtandep Praxis enligt 19 § i självstyrelselagen kan *i teorin* vara problematisk med hänsyn till den grundläggande rätten till rättvis rättegång i de fall då det har krävts att en bestämmelse i en landskapslag ges ett visst innehåll genom tolkning för att bestämmelsen skall anses kunna höra till landskapets behörighet. Det etablerade och klanderfritt fungerande systemet borde dock *inte* ändras enbart på grund av en dylik teoretisk hotbild. Om man dock går in för att överföra uppgiften enligt 19 § i självstyrelselagen från högsta domstolen, skulle detta förutsätta att ett nytt organ inrättas. Ett sådant organ kunde byggas upp med modell av det tidigare laggranskningsrådet. Ett tjänstgörande justitieråd kunde vara ordförande i organet och ett justitieråd och ett förvaltningsråd kunde vara ledamöter. Det kunde också vara möjligt att överväga ett bredare alternativ, där organet utöver de ovan nämnda högsta domarna skulle bestå av två andra ledamöter, av vilka en skulle företräda akademisk juridisk expertis och den andra vara en förtjänt jurist med åländsk hembygdsrätt. Oberoende av alternativen för sammansättningen skulle organet utses av republikens president för en bestämd tid, under vilken ledamöterna skulle vara oavsättliga. Om ett dylikt organ inrättas, blir det samtidigt nödvändigt att ompröva Ålandsdelegationens roll i kontrollen av landskapslagstiftningen.

## Sarjan aiemmat julkaisut vuonna 2006

1. Suomen demokratiaindikaattorit

