Oikeusministeriön julkaisuja
Justitieministeriets publikationer

Selvityksiä ja ohjeita
Utredningar och anvisningar

2023:10

Ahvenanmaan itsehallinto

Perehdytys valtioneuvoston virkamiehille

OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Oikeusministeriön julkaisuja 2023:10

Ahvenanmaan itsehallinto

Perehdytys valtioneuvoston virkamiehille

Sten Palmgren

Oikeusministeriö Helsinki 2023

Julkaisujen jakelu
Distribution av publikationer

Valtioneuvoston julkaisuarkisto Valto

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti
Beställningar av publikationer

Valtioneuvoston verkkokirjakauppa

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Oikeusministeriö
This publication is copyrighted. You may download, display and print it for
Your own personal use. Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-400-679-8
ISSN pdf: 2490-0990

ISBN painettu: 978-952-400-667-5
ISSN painettu: 2490-0680

Kääntäjä: Anders Colliander
Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Paino: PunaMusta Oy, 2023

Painotuotteet
4041-0619

PEFC-sertifioitu

Tähän painopaperiin käytetty puu on peräisin kestävästi hoidetuista metsistä ja valvotuista kohteista

www.pefc.fi

PEFC/02-31-151

Kuvailulehti
22.3.2023

Ahvenanmaan itsehallinto: Perehdytys valtioneuvoston virkamiehille

Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2023:10		**Teema**	Selvityksiä ja ohjeita
Julkaisija	Oikeusministeriö		
Tekijä/t	Sten Palmgren		
Kieli	Suomi, käännetty ruotsin kielestä.	**Sivumäärä**	143

Tiivistelmä

Ahvenanmaan itsehallinto: Perehdytys valtioneuvoston virkamiehille on opas Ahvenanmaata ja itsehallintoa koskevaan lainsäädäntöön.

Pääministeri Sanna Marinin johtama Suomen hallitus hyväksyi ensimmäisen Ahvenanmaa-strategian kesäkuussa 2022. Osana strategian toimeenpanoa ja 100-vuotisen Ahvenanmaan itsehallinnon huomioimiseksi oikeusministeriö tilasi oppikirjan Ahvenanmaan asioiden hoitoon liittyvistä oikeudellisista näkökohdista.

Kirja on tarkoitettu ensisijaisesti ministeriöiden ja valtion virastojen virkamiehille, mutta se voi kiinnostaa myös muita Ahvenanmaa-asioiden parissa työskenteleviä tai itsehallinnosta kiinnostuneita. Yhdeksän itsenäistä lukua mahdollistavat kirjan käyttämisen hakuteoksena. Kirjan alussa tutustutaan Ahvenanmaan asemaan ja käydään läpi perustuslaillisia elementtejä. Teos käsittelee itsehallintolakia, lainsäädäntövaltaa ja sopimuksentekovaltaa sekä toimivaltaa hallintoasioissa, kieltä, tehtäväjakoa ja päätöksentekomenettelyä Ahvenanmaa-asioissa. Ahvenanmaasta ja EU:sta on oma lukunsa, samoin kuin talousjärjestelmästä. Viimeinen luku koskee yhteistyötä ja toimivaltaristiriitoja.

Ahvenanmaan itsehallinnon syvemmässä tuntemisessa ei ole kyse vain itsehallintolain ja sen yksittäisten säännösten tulkinnasta, vaan Ahvenanmaan olosuhteiden, itsehallinnon taustan ja sisällön laajemmasta ymmärtämisestä. Kirja toimii johdantona ja kannustaa lukemaan aiheesta lisää.

Asiasanat	Ahvenanmaa, säädösvalmistelu, toimivalta, itsehallinto		
ISBN PDF	978-952-400-679-8	**ISSN PDF**	2490-0990
ISBN painettu	978-952-400-667-5	**ISSN painettu**	2490-0680
Julkaisun osoite	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-679-8		

Presentationsblad
22.3.2023

Ålands självstyrelse:
En introduktion för statsrådets tjänstemän

Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2023:10		**Tema**	Utredningar och anvisningar
Utgivare	Justitieministeriet		
Författare	Sten Palmgren		
Språk	Finska, översatt från svenska.	**Sidantal**	143

Referat

Ålands självstyrelse: En introduktion för statsrådets tjänstemän ger en inblick i Ålandsjuridiken och lagstiftningen om Ålands självstyrelse.

I juni 2022 godkändes den första Ålandsstrategin av Finlands regering ledd av statsminister Sanna Marin. Som ett led i genomförandet av strategin och för att uppmärksamma att Ålands självstyrelse fyllt 100 år beställde justitieministeriet en lärobok om juridiska aspekter som gäller skötseln av Ålandsfrågor.

Boken riktar sig i första hand till tjänstemän vid ministerierna och de statliga myndigheterna, men kan även vara av intresse för andra som arbetar med Ålandsfrågor eller är intresserade av självstyrelsen. De nio fristående kapitlen gör att man kan använda boken som uppslagsbok. Boken börjar med att Åland sätts på kartan med en beskrivning av de konstitutionella elementen. Självstyrelselagen, lagstiftningsbehörighet och traktatkompetens behandlas samt förvaltningsbehörighet, språk, uppgiftsfördelning och beslutsordning i Ålandsärenden. Åland och EU har ett eget kapitel liksom det ekonomiska systemet. Det sista kapitlet handlar om samarbete och behörighetskonflikter.

Fördjupad kunskap om Ålands självstyrelse handlar inte endast om att tolka självstyrelselagen och enskilda bestämmelser i den, utan om att ha en större förståelse för åländska förhållanden, självstyrelsens bakgrund och vad den innebär. Boken är en introduktion och uppmanar till vidare läsning.

Nyckelord	Åland, självstyrelse, lagberedning, behörighet		
ISBN PDF	978-952-400-679-8	**ISSN PDF**	2490-0990
ISBN tryckt	978-952-400-667-5	**ISSN tryckt**	2490-0680
URN-adress	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-679-8		

Description sheet
22 March 2023

The Åland Autonomy: An introduction for government officials

Publications of the Ministry of Justice, Reports and guidelines 2023:10		**Subject**	Reports and guidelines
Publisher	Ministry of Justice, Finland		
Author(s)	Sten Palmgren		
Language	Finnish, translated from Swedish.	**Pages**	143

Abstract

The Åland Autonomy: An introduction for government officials gives an insight into legislation concerning Åland and its autonomy.

The Finnish government led by Prime Minister Sanna Marin approved the first Government Strategy on Åland in June 2022. As part of the implementation of the strategy and to celebrate the 100-year-old autonomy of Åland, the Ministry of Justice commissioned an educational book on the legal aspects of the management of Åland affairs.

The book is primarily intended for officials at the ministries and government agencies but may also be of interest to others working with matters relating to Åland or interested in the autonomy. The nine independent chapters enables the use of the book as an encyclopedia. The book begins with making the status of Åland known and examining the constitutional elements. The book deals with the Autonomy Act for Åland, legislative and contractual powers, as well as competence in administrative matters, language, division of duties and decision-making procedures in Åland related matters. There is a separate chapter for Åland and the EU as well as for the economic system. The final chapter concerns cooperation and conflicts of competence.

In-depth knowledge of Åland's autonomy is not only about interpreting the Autonomy Act for Åland and its individual provisions, but also about a broader understanding of the circumstances of Åland, the background of the autonomy and what it entails. The book is an introduction and encourages further reading.

Keywords Åland islands, autonomy, legislation, competence

ISBN PDF	978-952-400-679-8	**ISSN PDF**	2490-0990
ISBN printed	978-952-400-667-5	**ISSN printed**	2490-0680

URN address https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-679-8

Sisältö

Esipuhe 8

Kirjoittajan alkusanat 9

Lyhenteitä 10

1 Sijoitetaan Ahvenanmaa kartalle 11
1.1 Lyhyt historiallinen tausta 11
1.2 Itsehallinnon rakennuskivet 15
1.3 Keskeinen terminologia 16
1.4 Kieli 17
1.5 Kotiseutuoikeus 19
1.6 Maanhankinta ja elinkeino-oikeus 19
1.7 Itsehallinnon kehitys 20
1.8 Maantiede, väestö, talous ja paikka Euroopassa 21

2 Perustuslailliset elementit 24
2.1 Maakuntapäivät – Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaa käyttävä toimielin 24
2.2 Maakunnan hallitus ja maakuntahallinto 27
2.3 Ahvenanmaan kunnat 29
2.4 Valtionhallinto Ahvenanmaalla 30
2.5 Maaherra 30
2.6 Ahvenanmaan valtuuskunta – maakunnan ja valtakunnan yhteinen toimielin 31
2.7 Tuomioistuimet 32
2.8 Eduskunnan rooli itsehallintojärjestelmässä 32

3 Itsehallintolaki 34
3.1 Itsehallintolain asema Suomen valtiosäännössä 34
3.2 Itsehallintolain muuttaminen 35
3.3 Normihierarkia – itsehallintolain suhde perustuslakiin ja kansainvälisiin sopimuksiin 37

4 Lainsäädäntövalta ja sopimuksentekovalta 41
4.1 Periaatteet lainsäädäntövallan jakautumisessa maakunnalle ja valtakunnalle 41
4.2 Maakuntapäivien lainsäädäntövalta 44
4.2.1 Luettelo maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvista asioista (IHL 18 §) 44
4.2.2 Sekamuotoiset maakuntalait ja blankettilait 64
4.3 Eduskunnan lainsäädäntövalta (Ahvenanmaalla) 66
4.3.1 Luettelo valtion lainsäädäntövaltaan kuuluvista asioista (IHL 27 §) 66
4.3.2 Niin sanottu B-lista (IHL 29 §) 81
4.3.3 Valtakunnan lainsäädäntövallan rajoittaminen asioissa, jotka koskevat oikeutta omistaa kiinteää omaisuutta tai elinkeino-omaisuutta Ahvenanmaalla 82

4.4 Maakuntalakien valvonta ... 83
4.5 Maakuntalakien voimaantulo ja julkaiseminen (IHL 20 §) ... 86
4.6 Ahvenanmaan asema valtakunnan lakivalmistelussa ja eduskunnan päätöksenteossa ... 88
4.7 Ahvenanmaan asema, kun Suomi tekee päätöksiä kansainvälisistä sopimuksista ... 91

5 Toimivalta hallintoasioissa ... 95
5.1 Maakunnan ja valtakunnan välinen toimivaltajako hallintoasioissa ... 95
5.2 Sopimusasetukset ... 95
5.3 Hallintotehtävien hoitaminen käytännössä ... 97
5.4 Hallinnon valvonta ... 98

6 Kieli, tehtävänjako ja päätöksentekomenettely ahvenanmaa-asioissa ... 99
6.1 Kieli viranomaisten yhteydenpidossa Ahvenanmaan kanssa (IHL 6 LUKU) ... 99
6.2 Ministeriöiden vastuu Ahvenanmaa-asioiden hoidosta ... 105
6.3 Päätöksentekomenettely Ahvenanmaa-asioissa ... 106
6.4 Valtion hallintoviranomaisten rooli – Ahvenanmaan valtionvirasto ... 107

7 Ahvenanmaa ja Euroopan unioni ... 109
7.1 Ahvenanmaan oikeudellinen asema EU:ssa ... 109
7.2 Ahvenanmaan asema EU-asioiden kansallisessa valmistelussa ... 111
7.2.1 Yleistä ... 111
7.2.2 EU-asioiden käsittely valtioneuvostossa ... 112
7.2.3 Valtioneuvoston velvollisuus tiedottaa eduskuntaa ... 117
7.2.4 Käsittely eduskunnassa ... 118
7.3 Unionin oikeuden toimeenpano Ahvenanmaalla ... 119
7.4 Sopimusrikkomukset ja vastuukysymykset ... 122
7.4.1 Rikkomusmenettelyt ja oikeudenkäynnit EU-tuomioistuimessa ... 122
7.4.2 Maakunnan kansallinen vastuu ... 124

8 Talousjärjestelmä ... 126
8.1 Johdanto ... 126
8.2 Maakunnan taloudellinen itsehallinto (IHL § 44) ... 127
8.3 Maakuntapäivien lainsäädäntövalta verotuksen alalla ... 128
8.4 Verojen siirto, ylimääräiset määrärahat ja lisäavustukset ... 130
8.4.1 Vuotuiset siirrot verotasoituksella ja tasoituksella ... 130
8.4.2 Ylimääräiset määrärahat ja lisäavustukset poikkeuksellisissa olosuhteissa ... 132
8.5 Valtion maa ja rakennukset Ahvenanmaalla ... 135
8.6 Maakunnan oikeus perintöön ... 136

9 Yhteistyö ja toimivaltaristiriidat ... 137
9.1 Yhteistyömuodot ... 137
9.2 Toimivaltaristiriidat ... 141

Esipuhe

Valtioneuvosto, ts. Suomen hallitus, hyväksyi kesällä 2022 Ahvenanmaa-strategian. Asiakirja on ensimmäinen laatuaan.

Yksi Ahvenanmaa-strategian tavoitteista on Ahvenanmaa-osaamisen vahvistaminen ja kehittäminen valtioneuvostossa. Ahvenanmaa-kysymysten yhteensovittamista kehitetään ja varmistetaan toimiva yhteydenpito ruotsin kielellä valtionhallinnon ja maakunnan välillä. Ahvenanmaa-asiat ovat yhteinen ja jaettu vastuu.

Osana strategian toteuttamista oikeusministeriö päätti, että Ahvenanmaa-asioiden hoitoa koskevasta juridiikasta olisi kirjoitettava oppikirja. Ministeriö asetti kirjaprojektille johtoryhmän, johon kuuluvat yksikönpäällikkö *Corinna Tammenmaa* ja erityisneuvonantaja *Noora Löfström*. Kirjan kirjoittaminen annettiin tehtäväksi oik. lis. *Sten Palmgrenille*, entinen monivuotinen Ahvenanmaa-asioiden esittelijä oikeusministeriössä.

Tämä kirja on suunnattu ensisijaisesti ministeriöiden ja valtion viranomaisten virkamiehille, mutta se voi kiinnostaa myös kansanedustajia, ministereitä ja muita Ahvenanmaata koskevien asioiden parissa työskenteleviä.

Ahvenanmaan itsehallinnon syvemmässä tuntemisessa ei ole kyse vain itsehallintolain ja sen yksittäisten säännösten tulkinnasta, vaan Ahvenanmaan olosuhteiden, itsehallinnon taustan ja sisällön suuremmasta ymmärtämisestä. Ahvenanmaan ratkaisu on ainutlaatuinen ja kehittyy jatkuvasti! Mukavia lukuhetkiä!

Thomas Blomqvist

Pohjoismaisen yhteistyön ja tasa-arvon ministeri

Kirjoittajan alkusanat

Tämä Ahvenanmaa-juridiikkaa käsittelevä kirja on perehdytys Ahvenanmaan itsehallintoa koskevaan lainsäädäntöön. Tarkoituksena on, että kirjaa voidaan myös käyttää hakuteoksena. Tästä seuraa väistämättä, että kirjassa on jonkin verran toistoa, mitä kohtaan pyydän kirjan kannesta kanteen lukevan osoittamaan kärsivällisyyttä. Kirja ei myöskään ole tieteellinen teos siinä mielessä, että tavoitteena olisi tuoda esille uutta tietoa.

Tätä kirjoitettaessa on käynyt selväksi, että suunnitelmat itsehallintolain suuremmasta uudistuksesta on pantu jäihin. Tulevana keväänä järjestetään eduskuntavaalit, ja nähtäväksi jää, miten itsehallintojärjestelmä mainitaan seuraavassa hallitusohjelmassa.

Helsinki joulukuussa 2022

Sten Palmgren

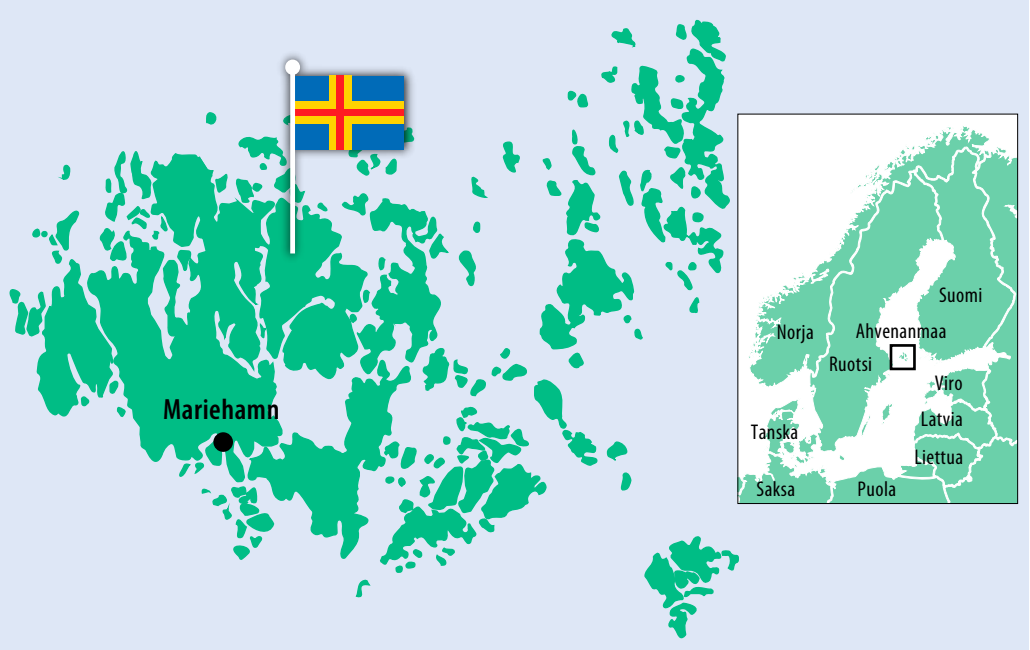
Kuva: Kobba Klintar. Visit Åland / Rebecka Eriksson

Lyhenteitä

ETyöJ	Eduskunnan työjärjestys (40/1999 vuosi 2000)
HE	Hallituksen esitys
IHL	Ahvenanmaan itsehallintolaki (1144/1991)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
KL	Kirkkolaki (1054/1993)
L	Laki
LL	Maakuntalaki (landskapslag)
OA	Oikeusasiamies
OKA	Oikeuskansleri
OM	Oikeusministeriö
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
TPA	Tasavallan presidentin asetus
VNA	valtioneuvoston asetus
VNOS	Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003)
ÅD	Ålandsdelegationen (Ahvenanmaan valtuuskunta)
ÅFS	Ålands författningssamling (Ahvenanmaan säädöskokoelma)

1 Sijoitetaan Ahvenanmaa kartalle

Kartta Pohjoismaista, Vibb.



1.1 Lyhyt historiallinen tausta

Ahvenanmaa on itsehallintoalue, autonomia, Suomen tasavallassa. Terminologisesti Ahvenanmaa on maakunta, mutta sitä ei pidä mitenkään sekoittaa maan muissa osissa oleviin maakuntiin.

Euroopassa on useita itsehallintoalueita, joilla on laajempi tai suppeampi itsemääräämisoikeus. Meillä on esim. Pohjoismaissa Färsaaret ja Grönlanti, Italiassa Etelä-Tiroli ja Espanjassa Baskimaa. Monet maailman autonomioista ovat saariyhteiskuntia, kuten Ahvenanmaa, Färsaaret, Grönlanti, Mansaari ja Azorit. Ceuta ja Melilla ovat eksklaaveja, ts. ilman maayhteyttä Espanjaan. Autonomian syntyminen johtuu yleensä erilaisista maan- ja väestötieteellisistä ja poliittisista syistä.

Jotta Ahvenanmaan itsehallintoa voi ymmärtää, on tärkeä tietää, miten se syntyi ja miten se on kehittynyt nyt 100-vuotisen historiansa aikana.

Kun Ruotsi keskiajalla yhdistyi, Ahvenanmaa sijaitsi valtakunnan läntisen ja itäisen puoliskon keskellä. Ahvenanmaan sijainti oli itään suuntautuvien yhteyksien kannalta mutta myös sotilaallisesti strateginen, vaikka Ruotsi ei koskaan kovin laajasti linnoittanut Ahvenanmaata. Ruotsin vuoden 1634 uuden hallitusmuodon yhteydessä Ahvenanmaa liitettiin Turun ja Porin lääniin ja hallinnollisesti se siis tuli kuulumaan valtakunnan itäiseen puoliskoon eli Suomeen. Maantieteellisesti Ahvenanmaa liittyy laajan saaristonsa välityksellä läheisemmin Suomeen, mutta etäisyys Ruotsiin on lyhempi. Maarianhaminasta on paljon lyhempi matka Norrtäljeen kuin Turkuun. Etäisyys linnuntietä Maarianhaminasta Tukholmaan on noin kaksi kertaa lyhempi kuin etäisyys Helsinkiin.

Se, että Ahvenanmaa on saaristo, on merkinnyt sitä, että merenkulku on aina ollut Ahvenanmaalle tärkeä. Jo muinaisaikoina sen kautta kulki monia kauppateitä, ja tavaravaihtoa tapahtui paitsi Ruotsin ja Suomen välillä myös etelään Baltian suuntaan. Merenkulun seurauksena Ahvenanmaalle on tullut vieraita aluksia ja ihmisiä ja ahvenanmaalaiset ovat liikkuneet valtamerillä ja ottaneet vaikutteita kaukaisista maista.

Kuva: Risteilyaluksia Maarianhaminan satamassa. Visit Åland / Lentokuva Vallas Oy

Kun Suomi vuosien 1808–09 sodan jälkeen liitettiin Venäjään, valtakunnanraja Ruotsia vastaan vedettiin Ahvenanmeren läpi ja Ahvenanmaasta tuli siten venäläinen autonomisen Suomen rajojen sisällä. Se, että Suomi sai Venäjän valtakunnan sisällä autonomian, oli tietysti sikäli merkittävää, että Ahvenanmaa käsitettiin osaksi Suomea ja että Suomen viranomaisilla oli autonomiansa puitteissa päätösvaltaa Ahvenanmaan osalta.

Ahvenanmaan maantieteellinen sijainti lähellä Ruotsia oli Venäjän kannalta katsottuna sotilaallinen uhka. Ruotsin pääkaupunki oli vain kivenheiton päässä Venäjän rajasta. Venäjän vallan aikana Ahvenanmaa sai sen vuoksi enemmän sotilaallisstrategista merkitystä Suomenlahden suulla Pietarin etuvartiona. Venäjä rakensi Bomarsundin linnoituksen ja Ahvenanmaan länsirannikolle Eckeröön rakennettiin hieno postitalo – osoitus ulkomaailmalle, että tämä on portti Venäjän valtakuntaan.

Krimin sodan aikana v. 1854 ranskalais-brittiläinen laivasto tuhosi Bomarsundin linnoituksen. Sodanjälkeisissä rauhanneuvotteluissa Ruotsi vaati Ahvenanmaan saaria. Venäjää ei voitu pakottaa saarista luopumiseen mutta kylläkin niiden demilitarisointiin. Toisaalta Englannin ja Ranskan ja toisaalta Venäjän välillä tehtiin v. 1856 sopimus Ahvenanmaan demilitarisoinnista (ns. Ahvenanmaan servituutti).

Kuva: Bomarsundin rauniot. Visit Åland / Tiina Tahvanainen

Ensimmäistä maailmansotaa ja Venäjän vallankumousta seuranneiden suurten mullistusten aikana, kun Suomi julistautui itsenäiseksi, Ahvenanmaalla syntyi voimakas liike sen puolesta, että jälleenyhdistyttäisiin Ruotsin, ”vanhan emämaan”, kanssa. Ahvenanmaalaiset tunsivat suurta epävarmuutta tulevan edessä Suomen sisällissodan ja sen seurausten vuoksi, ei ainoastaan yleispoliittisesti vaan myös sen vuoksi, mitä ruotsin kielelle ja omalle kulttuurille kävisi.

Pyrkimykset jälleenyhdistymisestä Ruotsin kanssa, joita alettiin kutsua Ahvenanmaa-liikkeeksi, saivat vahvaa tukea Ruotsilta, joka tietysti olisi mielissään siitä, että Ahvenanmaa on sen valtakunnanrajojen sisällä turvana idän epävarmaa kehitystä vastaan. Tapahtumat johtivat Ruotsin ja Suomen nuoren tasavallan väliseen vakavaan konfliktiin, jossa sotatoimetkaan eivät olleet poissuljetut. Konflikti vietiin Kansainliittoon, joka päätti v. 1921 Genevessä, että Ahvenanmaa kuuluu Suomelle mutta saa itsehallinnon ja takuut ruotsin kielelle ja omalle kulttuurille. Kansainliiton päätös vahvisti Suomen ja Ruotsin välisen sopimuksen, ns. Ahvenanmaansopimuksen. Kansainliiton oli myös Ahvenanmaan itsehallinnon takaaja.

Ahvenanmaansopimuksessa Suomi päätti ”vakuuttaa ja taata Ahvenanmaan saarten väestölle sen ruotsalaisen kielen, sivistyksen ja paikallisten perintätapojen säilyttämisen” sekä sisällyttää lakiin takeet Ahvenanmaan itsehallintoa varten mm. siitä, että:

1) koulujen opetuskielen pitää olla ruotsi,
2) maakunnan ulkopuolella asuvalle henkilölle luovutettujen kiinteistöjen on oltava maakunnan, kunnan tai maakunnassa asuvan yksittäisen henkilön lunastettavissa,
3) maakuntaan muuttaneet Suomen kansalaiset saavat äänioikeuden kunnallis- ja maakuntapäivävaaleissa vasta sen jälkeen, kun he ovat asuneet maakunnassa vakinaisesti viisi vuotta,
4) tasavallan presidentti nimittää maaherran sovittuaan asiasta maakuntapäivien puheenjohtajan kanssa,
5) maakunnalla on oikeus käyttää omiin tarpeisiinsa tietty osa maakunnasta saatavista veroista ja
6) Ahvenanmaan maakuntapäivillä on oikeus valittaa takuiden soveltamisesta Kansainliitolle.

Sen jälkeen kun Suomen eduskunta oli hyväksynyt takuut, ahvenanmaalaiset saattoivat hyväksyä ehdotuksen Ahvenanmaan itsehallintoa koskevaksi lainsäädännöksi, ja Ahvenanmaan maakuntapäivät kokoontui ensimmäiseen täysistuntoonsa 9. kesäkuuta 1922.

1.2 Itsehallinnon rakennuskivet

Ahvenanmaan itsehallinto on rakennettu ja sitä on myöhemmin kehitetty Ahvenanmaan-sopimuksen pohjalta. Itsehallinnon perusta on kielellisen ja kulttuurisen autonomian turvaaminen. Tarkoituksena oli ja on edelleen, että virallinen kieli Ahvenanmaalla on yksinomaan ruotsi. Tämä toteutettiin pidättämällä asukkaille oikeus omistaa ja hallita maata ja harjoittaa elinkeinoa Ahvenanmaalla sekä antamalla ahvenanmaalaisille lainsäädäntövalta eräillä aloilla ja rajoitetussa määrin myös taloudellista valtaa. Myös Ahvenanmaan demilitarisoitu ja neutralisoitu asema nähdään joskus itsehallinnon takeena, koska sillä pyritään pitämään Ahvenanmaa kansainvälisten konfliktien ulkopuolella. Mitään suoraa yhteyttä itsehallinnon ja demilitarisoinnin välillä ei kuitenkaan ole.

On joskus sanottu, että kukaan ei ollut tyytyväinen Ahvenanmaa-ratkaisuun sen syntyessä. Ahvenanmaalaiset eivät saaneet jälleenyhdistyä Ruotsiin, Ruotsi ei saanut takaisin Ahvenanmaan saaria ja Suomen oli pakko niellä se, että ahvenanmaalaiset saivat itsehallinnon ja oikeudet, joita Kansainliitto valvoi. Itsehallinnon ensimmäiset vuosikymmenet eivät myöskään olleet vailla konflikteja maakunnan ja valtakunnan välisissä suhteissa. Sitä mukaa kun itsehallinto kehittyi ja viimeistään toisen maailmansodan jälkeen, kun uusi itsehallintolaki oli tullut voimaan, suhteet paranivat huomattavasti. Ahvenanmaa sai v. 1954 oman lipun, mikä oli vahva itsehallinnon symboli.

Vaikka kielisuoja on itsehallinnon peruskivi, oli jo alusta alkaen selvää, että Ahvenanmaan oli tarkoitus saada autonomia, jossa sillä on eri toimivalta-alueilla lainsäädäntövalta. Ensimmäisen itsehallintolain lyhyissä perusteluissa Suomen hallitus totesi, että ”Siten ahvenanmaalaisille vakuutettaisiin mahdollisuus itse järjestää olonsa niin vapaasti kuin se yleensä on mahdollista maakunnalle, joka ei muodosta omaa valtiota.” (HE N:o 73 1919 vp)

Itsehallinnon perustaksi asetettiin siis kansainvälinen ratkaisu, mutta oli myös niin, että itsehallinto heti alusta alkaen ankkuroitiin perustuslainluontoiseen kansalliseen lakiin, jossa itsehallinto lisäksi varmistettiin säännöksellä, jonka mukaan lakia ei voi muuttaa tai kumota eikä lakiin voi tehdä poikkeuksia ilman ahvenanmaalaisten itsensä suostumusta.

1.3 Keskeinen terminologia

Ilmaisua *Ahvenanmaan maakunta (landskapet Åland)* tai vain maakunta käytetään itsehallintolaissa kuvaamaan maantieteellistä aluetta, mutta myös kuvaamaan itsehallintoa organisaationa. Suomen maakuntauudistuksen jälkeen Ahvenanmaan taholta on toivottu, että otettaisiin käyttöön muita ilmaisuja, mm. vain ”Ahvenanmaa”, jotta ei syntyisi sekaannusta maan muiden osien maakuntien kanssa.

Ilmaisua *valtakunta (riket)* käytetään itsehallintolaissa tarkoittamaan Suomen tasavaltaa Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Ahvenanmaalaiset käyttävät ilmaisua usein arkisissa yhteyksissä, ja sitä käytetään myös kuvaamaan maantieteellistä aluetta Suomi Ahvenanmaata lukuun ottamatta.

Itsehallintolain termipari maakunta/valtakunta on käytännöllinen, vaikka ”valtakunta” terminä voi tuntua vanhanaikaiselta ja mahtipontiselta.

Ilmaisua *mannermaa (fastlandet)* käytetään varsin usein vähemmän muodollisissa yhteyksissä kuvaamaan Suomea Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Ilmaisu on sikäli harhaanjohtava, että koko Turun saaristo ja myös Suomen muu saaristo luetaan silloin mannermaahan.

Maakuntapäivät (lagtinget) on Ahvenanmaan lakia säätävä kokous. ”Ahvenanmaan maakuntapäiviä” käytetään joskus samalla tavalla kuin joskus puhutaan ”Suomen eduskunnasta”. Ennen vuoden 1991 itsehallintolakia ruotsinkielinen nimi oli Ålands landsting (maapäivät).

Maakunnan hallitus (landskapsregeringen) oli aikaisemmin nimeltään Ahvenanmaan maakuntahallitus (*landskapsstyrelsen*).

Maakunnan viranomainen (landskapsmyndighet) on nimitys niille viranomaisille, jotka ovat maakunnan hallituksen alaisia ja kuuluvat siis maakuntahallintoon. Nimitys ei siten sisällä Ahvenanmaan kuntia.

Maaneuvos (lantrådet). Maaneuvos on maakunnan hallituksen puheenjohtaja eli toisin sanoen hallituksen päämies, vaikka tätä ilmaisua ei yleensä käytetäkään.

Valtakunnan viranomainen (riksmyndighet) on termi, joka otettiin laajalti lainsäädäntöön niinkin myöhään kuin vuoden 1991 itsehallintolaissa. Termiä ei ole määritelty missään, mutta tarkoituksena on ollut, että se kattaa kaikki viranomaiset valtakunnassa ja myös julkisoikeudelliset oikeushenkilöt, kuten esim. Kansaneläkelaitos. Tartuntatautilain muuttamisen yhteydessä kyseenalaistettiin kuitenkin se, voidaanko hyvinvointialueiden katsoa

olevan valtakunnan viranomaisia. Perustuslakivaliokunta ei ottanut nimenomaisesti kantaa asiaan, mutta katsoi, että itsehallintolakia olisi tarkennettava ja selvennettävä tältä osin (PeVL72/2022 vp).

Valtakunnan laki (rikslag) tarkoittaa eduskunnan säätämiä lakeja, kun taas maakuntalaki (*landskapslag*) tarkoittaa maakuntapäivien säätämiä lakeja.

Maakunta-asetusta (landskapsförordning) käytetään itsehallintolaissa nimityksenä asetuksista, jotka maakunnan hallitus antaa.

Sopimusasetus (överenskommelseförordning) on asetus, jonka antaa tasavallan presidentti maakunnan hallituksen suostumuksella. Kyseessä on siis valtakunnan ja maakunnan välinen sopimus hallintotehtävien siirtämisestä joko valtakunnalta maakunnalle tai päinvastoin.

Ahvenanmaan maaherra (Ålands landshövding) tai vain ”maaherra” on valtion edustaja Ahvenanmaalla. Maaherra on tavallisesti Ahvenanmaan valtuuskunnan puheenjohtaja ja Ahvenanmaan valtionviraston päällikkö ja voi eräissä tapauksissa edustaa tasavallan presidenttiä.

Ahvenanmaan valtuuskunta (Ålandsdelegationen) on asiantuntijaelin, jossa on maakunnan ja valtakunnan edustajia. Valtuuskunta antaa lausuntoja maakuntalaeista ja itsehallintolain tulkinnasta ja tekee eräitä päätöksiä, jotka koskevat taloussuhteita maakunnan ja valtakunnan välillä.

1.4 Kieli

Kieltä koskevat säännökset ovat itsehallintolain 6 luvussa, jossa vahvistetaan, että maakunta on yksikielisesti ruotsinkielinen ja että virkakieli valtion-, maakunta- ja kunnallishallinnossa on ruotsi.

Koska Ahvenanmaalla olevien valtion viranomaisten virkakieli on ruotsi, valtion palveluksessa oleville on myös erityisiä kielitaitovaatimuksia (IHL 42 §). Säännökset ovat VNA:ssa Ahvenanmaan maakunnassa valtion palveluksessa olevilta vaadittavasta kielitaidosta (1218/2007).

Lähtökohta on, että säännökset kielestä valtionhallinnossa koskevat myös evankelis-luterilaisen kirkon viranomaisia. Kirkkolaissa voidaan kuitenkin määrätä poikkeuksia. Ahvenanmaan seurakunnat ovat yksikielisesti ruotsinkielisiä (KL 3:5).

Eräs seuraus Ahvenanmaan yksikielisestä asemasta ja kieliasioiden sääntelystä itsehallintolaissa on se, että muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta kielilakia (423/2003) ei sovelleta Ahvenanmaalla, mikä todetaan lain 7 §:ssä.

Koska Ahvenanmaa on yksikielisesti ruotsinkielinen, valtakunnan viranomaisten viestinnän Ahvenanmaan viranomaisten kanssa on yleensä aina tapahduttava ruotsiksi. Tämä koskee myös valtakunnan viranomaisten viestintää Ahvenanmaalla olevien valtion viranomaisten kanssa (ks. tarkemmin 6.1 luku).

Julkisin varoin ylläpidetyissä Ahvenanmaan kouluissa opetuskieli on ruotsi. Poikkeuksia tästä voidaan säätää maakuntalailla (IHL 40 §). Maakunta ja Ahvenanmaan kunnat eivät siis ole velvolliset rahoittamaan kouluja, joissa opetuskieli on muu kuin ruotsi.

Muilla kielillä kuin ruotsiksi tapahtuvaa opetusta säännellään maakuntalailla, koska opetus kuuluu Ahvenanmaan toimivaltaan.

Itsehallintolaissa on säännös (41 §) Ahvenanmaalla tutkinnon suorittaneen henkilön oikeudesta saada opiskeluoikeus valtakunnan yliopistoissa ja korkeakouluissa, vaikka hakijalla ei ole sitä suomentaitoa, jota muutoin vaaditaan. Tarkemmat säännökset tästä ovat VNA:ssa ahvenanmaalaiselta opiskelijalta yliopistossa ja ammattikorkeakoulussa vaadittavasta suomen kielen taidosta (841/2000).

Itsehallintolaissa on erityissäännös (37 §), joka koskee Suomen kansalaisen oikeutta käyttää omassa asiassaan suomea maakunnassa olevissa tuomioistuimissa ja muissa valtion viranomaisissa. Tästä oikeudesta voidaan huolehtia tulkkauksen ja kääntämisen avulla. On myös säännöksiä Ahvenanmaan valtionviraston ja Ahvenanmaalla olevien tuomioistuinten velvollisuudesta kääntää toimituskirjoja ja muita asiakirjoja (IHL 38 §).

Tämän lisäksi valtion viranomaiset ja myös maakunnan viranomaiset ovat velvolliset ottamaan huomioon Euroopan neuvoston yleissopimuksen ja muita kansainvälisiä kielellisiä oikeuksia koskevia sopimuksia, jotka ovat voimassa Ahvenanmaalla. Myös nämä kielelliset oikeudet voidaan toteuttaa tulkkauksen ja kääntämisen avulla – viranomaisten ei itse tarvitse osata käyttää näitä kieliä.

> Kansalliskielistrategiassa sanotaan, että Ahvenanmaan osalta on olennaista, että turvataan mahdollisuus asua Ahvenanmaalla ja työskennellä sekä julkisessa että yksityisessä toiminnassa sekä hyödyntää julkisia palveluja Ahvenanmaalla ilman suomen kielen taitoa. Suomen valtiolla on velvollisuus kyetä vastaamaan yksikielisen ruotsinkielisen väestön tarpeisiin niin Ahvenanmaan maakunnassa kuin muuallakin Suomessa samalla tavoin kuin yksikielisen suomenkielisen väestön osalta, joka ei osaa ruotsia. Tämä on tärkeää oikeusvarmuuden kannalta.

1.5 Kotiseutuoikeus

Ahvenanmaan *kotiseutuoikeus (hembygdsrätt)* on eräänlainen alueellinen kansalaisuus. Kotiseutuoikeus on edellytys äänioikeudelle maakuntapäivävaaleissa, elinkeino-oikeudelle ja oikeudelle hankkia kiinteää omaisuutta. Se, jolla on kotiseutuoikeus, on vapautettu asevelvollisuudesta. Tämä ei kuitenkaan koske sitä, joka on muuttanut maakuntaan 12 vuotta täytettyään.

Kotiseutuoikeuden perusteet ovat itsehallintolaissa (2 luku) ja tarkemmat säännökset laissa LL om åländsk hembygdsrätt (ÅFS 2015:99; maakuntalaki Ahvenanmaan kotiseutuoikeudesta; KKO OH 2015/155) ja laissa LL om hembygdsrättsförfaranden (ÅFS 2015:100; maakuntalaki kotiseutuoikeutta koskevista menettelyistä).

Pääsääntö on, että kotiseutuoikeus saadaan syntymässä, jos lapsen kotikunta on Ahvenanmaalla ja ainakin toisella vanhemmalla on kotiseutuoikeus. Kotiseutuoikeus voidaan saada myös hakemuksesta, pääsäännön mukaan sen jälkeen, kun hakija on asunut Ahvenanmaalla vähintään viisi vuotta. Suomen kansalaisuus on aina kotipaikan saamisen edellytys.

Kotiseutuoikeuden menettää se, joka menettää Suomen kansalaisuuden tai joka on ollut Ahvenanmaalta pysyvästi pois muuttanut viiden vuoden ajan. Menetetty kotiseutuoikeus voidaan saada takaisin hakemuksesta tietyin ehdoin.

Lisätietoja kotiseutuoikeudesta on maakunnan hallituksen verkkosivuilla www.regeringen.ax.

1.6 Maanhankinta ja elinkeino-oikeus

Itsehallintolakia täydentää Ahvenanmaan maanhankintalaki (jordförvärvslagen för Åland, 1975/3), joka sisältää säännökset oikeudesta (ja oikeuden rajoituksista kotiseutuoikeutta vailla olevalle) hankkia ja hallita kiinteää omaisuutta maakunnassa. Myös maanhankintalaki on säädetty perustuslainsäätämisjärjestyksessä ja maakunnan suostumuksella. Myöskään sitä ei voida muuttaa ilman maakuntapäivien suostumusta.

Maanhankintalain kuvaus on maakunnan hallituksen verkkosivuilla www.regeringen.ax.

IHL 11 §:n mukaan oikeutta harjoittaa liikettä tai ammattia elinkeinona Ahvenanmaalla voidaan rajoittaa kotiseutuoikeutta vailla olevan osalta. Elinkeinon harjoittaminen kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan, ja elinkeino-oikeuden rajoitukset ovat maakuntalainsäädännössä. Tietoa mahdollisuuksista harjoittaa elinkeinoa Ahvenanmaalla on maakunnan hallituksen verkkosivulla (www.regeringen.ax).

1.7 Itsehallinnon kehitys

Jonkin verran yleistäen voidaan sanoa, että valtakunnan viranomaiset suhtautuivat aluksi itsehallintoon melko skeptisesti ja että oli vahva tarve kontrolloida maakuntaa. Vahva kontrollointitarve väheni ajan mittaan, ja valtakunta suhtautui uudistuksiin ja lisättyyn itsehallintoon myönteisemmin. Suhteet paranivat huomattavasti toisen maailmansodan jälkeen, ja merkittävä edistysaskel itsehallinnolle oli vuoden 1951 itsehallintolaki, joka sisälsi useita uudistuksia.

Asian luonteeseen kuitenkin kuuluu, että autonomian ja valtiovallan välillä on jatkuvasti jonkinlaista vastakkainasettelua. Autonomiat tavoittelevat suurempia vapauksia ja oikeuksia, kun taas valtiovalta vastustaa. Ahvenanmaan tapauksessa voidaan sanoa, että valtiovallalla on ollut erityinen tarve kontrolloida ulkosuhteita ja taloutta. Ahvenanmaa sai vapaan budjetointioikeuden niinkin myöhään kuin vuoden 1991 itsehallintolailla, eivätkä ahvenanmaalaisten toiveet omasta verotusoikeudesta ole saaneet vastakaikua. Vaatimus omasta paikasta EU-parlamentissa on saanut osakseen ymmärrystä periaatteessa mutta ei käytännössä.

Vaikka on esiintynyt sekä konflikteja että tyytymättömyyttä valtakunnan viranomaisia kohtaan, ahvenanmaalaiset ovat yleisesti ottaen tyytyväisiä itsehallintoon. Itsenäisyyspyrkimyksiä ja pyrkimyksiä vapautua Suomesta on ollut ja on edelleen, mutta ne eivät ole olleet erityisen voimakkaita.

Itsehallintoa on muodollisesti kehitetty itsehallintolakia muuttamalla. Ensimmäinen itsehallintolaki vuodelta 1920 uudistettiin täysin v. 1951 (670/1951) ja toinen korvattiin kokonaan uudella lailla v. 1991 (1144/1991). Vuoden 1991 itsehallintolaki on edelleen voimassa, mutta sitä on muutettu useita kertoja, ennen kaikkea Suomen (Ahvenanmaa mukaan lukien) EU:hun liittymisen ja Suomen vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen vuoksi. Äskettäin on myös toteutettu talousjärjestelmän suurehko muutos.

Ahvenanmaan maakunnan hallitus asetti v. 2010 parlamentaarisen komitean, jonka tehtävänä oli esittää ehdotukset itsehallintojärjestelmän ja itsehallintolain uudistamiseksi. Tämän jälkeen valtioneuvosto asetti työryhmän ja sen jälkeen v. 2013 parlamentaarisen komitean, jossa oli sekä maakunnan että valtakunnan edustajia. Komitea ehdotti mm. uutta järjestelmää sääntelemään lainsäädäntövallan jakoa maakunnan ja valtakunnan välillä. Komitean mietintö 2017:33 on ollut lausunnolla ja ehdotukset saivat osakseen osittain kovaa kritiikkiä. Lausuntokierroksen jälkeen lainvalmistelutyö on jatkunut, mutta maakunnan ja valtakunnan välillä ei ole päästy sopimukseen esitysehdotuksesta. Tietoja hankkeesta löytyy oikeusministeriön kotisivulta otsikon Hankkeet ja säädösvalmistelu alta.

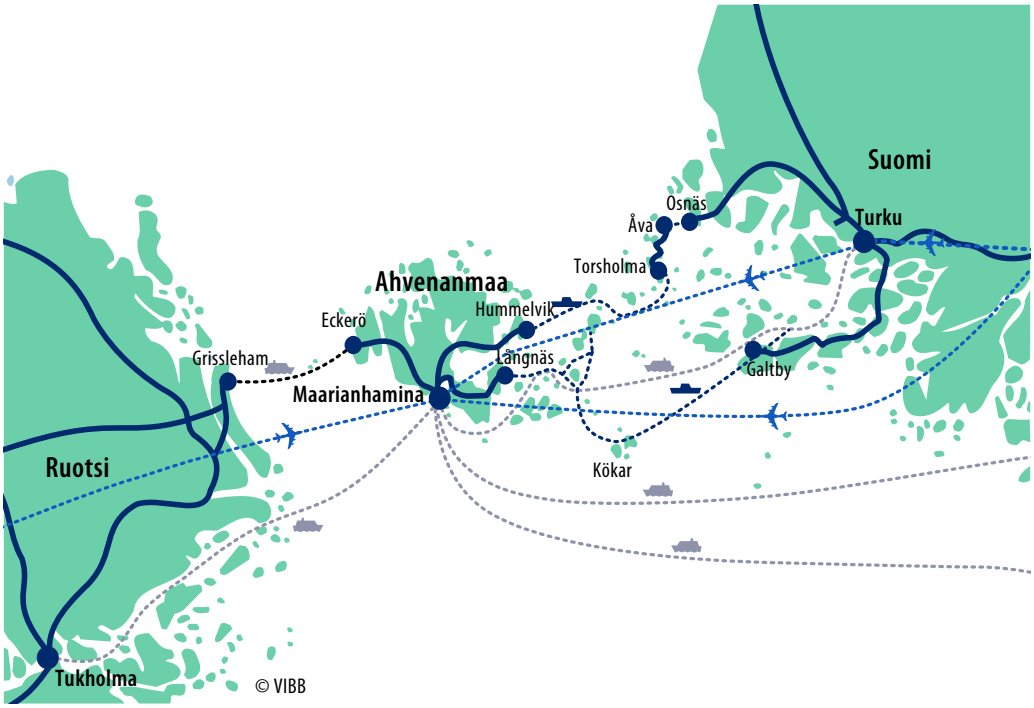
Tarkempi kuvaus itsehallintolakien kehityksestä on hallituksen esityksessä 73/1990 vp ja Ahvenanmaa-komitean 2013 loppumietinnössä.

1.8 Maantiede, väestö, talous ja paikka Euroopassa

Ahvenanmaahan kuuluu runsaat 6 700 yli 0,25 ha:n suuruista saarta. Saarten yhteismäärä, pienemmät mukaan lukien, ylittää 20 000. Maa-alueen pinta-ala on 1 554 km2 ja yhteispinta-ala vesialueet mukaan lukien 11 771 km2. Pisin etäisyys pääsaarella, ns. Manner-Ahvenanmaalla, on etelästä pohjoiseen 50 km ja lännestä itään 45 km.

Idässä raja Varsinais-Suomeen kulkee Kihdin merenselällä, josta Turun saaristo alkaa. Lännessä raja Ruotsiin kulkee Ahvenanmerellä. Etäisyys Eckeröstä Ruotsiin on vain n. 50 kilometriä.

Kartta: Ahvenanmaa Suomen ja Ruotsin välissä, Vibb.



Ahvenanmaalla vakituisesti asuva väestö on tällä hetkellä runsaat 30 000 asukasta. Väestö kasvaa hitaasti mutta tasaisesti. Itsehallinnon 100 vuoden aikana väestö on lähes kaksinkertaistunut. Maarianhaminan ja maaseudun väkiluku on kasvanut, mutta saaristossa on käynyt suuri väestökato.

Vaikka maakunta on yksikielisesti ruotsinkielinen, monen äidinkieli on muu kuin ruotsi. Suomi on suurin vähemmistökieli (4,6 %), kun taas 9,4 %:lla äidinkieli on muu kuin ruotsi tai suomi.

Ahvenanmaalaiset itse ovat entisajoista saakka liikkuvaisia. Monet asuvat, opiskelevat ja työskentelevät ulkomailla tai merillä.

Ahvenanmaa on perinteisesti ollut maatalous-, kalastus- ja merenkulkuyhteiskunta. Merenkulun rooli taloudessa on ollut ja on edelleen ratkaiseva. Nykypäivän taloudessa matkailulla ja palveluelinkeinoilla on yhä tärkeämpi osa, mutta Ahvenanmaa on tunnettu myös esim. omenaviljelystä, sipseistä ja korkean teknologian teollisuudesta.

Ahvenanmaalla on nykyisin 16 kuntaa, joista kuusi on saaristossa. Maarianhamina, jonka väestö on lähes 12 000 henkilöä, on ainoa kaupunki. Maarianhamina perustettiin Venäjän vallan aikana v. 1861 ja nimettiin Aleksanteri II:n vaimon, keisarinna Maria Alexandrovnan, mukaan. Kunnat ovat pieniä, mutta toisaalta niillä on vähemmän tehtäviä kuin maan muiden osien kunnilla, koska maakuntahallinto (Ahvenanmaan maakunnan hallitus) hoitaa suuren osan hallinnosta.

Ahvenanmaa sai oman lipun v. 1954 ja omat postimerkit v. 1984. Ahvenanmaa sai v. 1970 edustuksen Pohjoismaiden neuvostoon ja osallistuu Pohjoismaiden ministerineuvoston työhön.

Ahvenanmaa liittyi EU:hun samaan aikaan kuin Suomi v. 1995, mutta on EU:n verounionin ulkopuolella. Ahvenanmaalaiset saivat äänestää jäsenyydestä kahdesti, koska maakunnassa järjestettiin erillinen kansanäänestys. Ensimmäisellä kierroksella jäsenyyden puolesta äänesti 51,9 % ja toisella 73,6 %. Euro otettiin Ahvenanmaalla käyttöön samaan aikaan, kun Suomi liittyi rahaliittoon, koska valuutta ja maksuvälineet kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Kirjallisuutta

Hallituksen esitys uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi (HE 73/1990 vp) on edelleen tärkeä asiakirja itsehallintolain tulkintaan ja ymmärtämiseen. Itsehallintolain esityöt (ruotsiksi) on koottu Ahvenanmaan maakuntapäivien kotisivuille (www.lagtinget.ax).

Ainoa laajempi juridinen teos Ahvenanmaan itsehallinnosta on *Markku Suksin* kirja «Ålands konstitution». Åbo Akademis förlag 2005. Kirja sisältää pitkän kirjallisuusluettelon. Vanhempi kirja on Tollet – *Uggla*: Lagstiftningen angående självstyrelse för Åland jämte tillhörande författningar. Helsingfors 1930.

Antero Jyränki on oikeusministeriön toimeksiannosta kirjoittanut selvityksen Ahvenanmaan valtiosääntöoikeudellisesta asemasta (Lainvalmisteluosaston julkaisu 1/2000).

Jan Sundberg ja *Stefan Sjöblom* ovat v. 2021 julkaisseet kirjan "Det åländska självstyrets kvaliteter. Demokrati, resurser och kompetens", joka on valtiotieteellinen analyysi itsehallinnon toimivuudesta (ISBN 978-951-583-547-5).

Ida Jansson on *Göran Lindholmin* ja *Bjarne Lindströmin* myötävaikutuksella tutkinut maakuntalakien tarkistamiskäytäntöä. "Att sätta själstyrelsens gränser. Av laggranskarna underkänd åländsk lagstiftning 1922 – 2018". Olof M. Janssons stiftelse. ISBN 978-952-69546-0-8.

Tässä voidaan mainita myös "Autonomy and Demilitarisation in International Law: The Åland Islands in a Changing Europe" (Edited by Lauri Hannikainen and Frank Horn). Kluwer Law International 1997.

Lisäksi on muutama juridinen artikkeli mm. julkaisuissa Tidskrift utgiven av juridiska föreningen i Finland (JFT), Lakimies (LM) ja Nordisk Administrativt Tidsskrift (NAT).

Ahvenanmaasta on lukuisia kirjoja. Tässä voidaan mainita tuore kirja *Fellman, Nina*: Åland i tiden och i världen. Utgiven av Ålands fredsinstitut 2022 (ISBN-13: 978-952-5265-98-9).

Väestöä, taloutta jne. koskevia tietoja on mm. Ahvenanmaan maakunnan hallituksen verkkosivuilla, www.aland.ax ja Ålands statistik- och utredningsbyrån (ÅSUB) verkkosivuilla, www.asub.ax. Samassa osoitteessa on lyhyt tilastollinen vuosikirja myös suomeksi ja englanniksi.

Valtioneuvoston kanslialla ja ulkoministeriöllä on myös yleistietoa Ahvenanmaasta verkkosivuillaan www.vnk.fi (>aland 100>information-om-aland); www.um.fi (Ensimmäinen sivu > vastuualueet > Ahvenanmaan erityisasema).

Uutta itsehallintolakia koskeva työ on dokumentoitu komiteamietinnössä vuodelta 2013. Mietintö ei ole johtanut lainsäädäntöön, poikkeuksena se, että on otettu käyttöön uusi talousjärjestelmä. "Ålands självstyrelse i utveckling". Ålandskommitténs 2013 slutbetänkande – "Ahvenanmaan itsehallinnon kehittäminen. Ahvenanmaa-komitean 2013 loppumietintö". Oikeusministeriön julkaisuja 33/2017.

Komiteamietinnön jälkeen julkaistiin erityisselvitys "Ålands självstyrelse i utveckling – Självstyrelselagsarbetsgruppens 2018 riktlinjeförslag. Ahvenanmaan itsehallinnon kehittäminen – Itsehallintolakityöryhmän 2018 linjausehdotukset". JM/OM 14/2018.

Kuva: Itsehallintorakennukset. Ahvenanmaan maakuntapäivät / Daniel Eriksson

2 Perustuslailliset elementit

2.1 Maakuntapäivät – Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaa käyttävä toimielin

Ahvenanmaan maakuntapäivät (Ålands lagting) käyttää itsehallinnon lainsäädäntövaltaa. Maakuntapäivät (Lagtinget, aikaisemmin ”landstinget”) koostuu kansanvaalilla valituista 30 edustajasta, jotka valitaan neljäksi vuodeksi kerrallaan. Maakuntapäivät säätää *maakuntalakeja (landskapslagar)* ja hyväksyy maakunnan talousarvion.

> IHL 17 §: ”Maakuntapäivät säätää lakeja maakuntaa varten (*maakuntalakeja*).”
>
> PL 75.2 §: ”Ahvenanmaan maakuntapäivien oikeudesta tehdä aloitteita sekä Ahvenanmaan maakuntalakien säätämisestä on voimassa, mitä niistä itsehallintolaissa säädetään.”
>
> ”Maakuntalait ovat erityislakeja, joilla on samat vaikutukset kuin eduskunnan hyväksymillä laeilla. Tuomioistuimen ja muun viranomaisen on sovellettava maakuntalakia samalla tavoin kuin valtakunnan lakia.” (HE 73/1990 vp, s. 65/II).

Maakuntapäivät avaa ja päättää tasavallan presidentti tai hänen puolestaan Ahvenanmaan maaherra.

Äänioikeus maakuntapäivävaaleissa on sillä, joka viimeistään vaalipäivänä täyttää 18 vuotta ja jolla on Ahvenanmaan kotiseutuoikeus.

Ahvenanmaan poliittiset ryhmittymät ovat organisoituneet yhdistyksiksi, mutta niitä ei ole merkitty puoluerekisteriin. Yhdistyksiä kuitenkin kutsutaan puolueiksi. Maakunnassa on tällä hetkellä edustettuna kahdeksan puoluetta, jotka ovat suuruusjärjestyksessä: Åländsk center (9 jäsentä), liberalerna på Åland (6), Moderat samling på Åland (4), Obunden samling (4), Ålands socialdemokrater (3), Hållbart initiativ (2), Ålands framtid (1), Åländsk demokrati (1).

Perussäännökset maakunnan toimielimistä ja äänioikeudesta ovat itsehallintolaissa, mutta tarkempia säännöksiä maakuntapäivistä on maakuntalaeissa lagtingsordningen för Åland (ÅFS 2011:97; Ahvenanmaan maakuntapäiväjärjestys) ja arbetsordningen för Ålands lagting (ÅFS 2015:87; Ahvenanmaan maakuntapäivien työjärjestys), sekä äänioikeudesta maakuntalaissa vallagen för Åland (ÅFS 2019:45; Ahvenanmaan vaalilaki).

Poliittinen järjestelmä rakentuu demokratialle, oikeusvaltioperiaatteelle ja parlamentarismille (maakuntapäiväjärjestys 2 ja 4 §).

Maakuntapäivillä on puhemies ja kaksi varapuhemiestä. Ahvenanmaan valtiosäännönmukaista asemaa ja ulkosuhteita sekä EU:ta koskevien asioiden käsittelyä varten maakuntapäivät asettaa jokaiselle vaalikaudelle itsehallintopoliittisen lautakunnan (självstyrelsepolitiska nämnden).

Valmistelutyö maakuntapäivillä tapahtuu valiokunnissa. Pysyvät valiokunnat ovat 1) laki- ja kulttuurivaliokunta, 2) talous- ja elinkeinovaliokunta sekä 3) sosiaali- ja ympäristövaliokunta.

Asiat tulevat maakuntapäivillä vireille maakunnan hallituksen, maakuntapäiväedustajien ja eräissä tapauksissa (lähinnä asiat, jotka koskevat suostumusta kansainvälisiin sopimuksiin ja itsehallintolain muuttamiseen) tasavallan presidentin ehdotuksesta.

Kuva: Maakuntapäivät. Visit Åland / Rebecka Eriksson

Lisätietoja maakuntapäivistä ja maakuntapäivätyöstä on maakuntapäivien verkkosivulla www.lagtinget.ax.

Kuva: Maakuntapäivien istuntosali.Visit Åland

2.2 Maakunnan hallitus ja maakuntahallinto

Ahvenanmaan maakunnan hallituksen (*Ålands landskapsregering*, aiemmin nimeltään "*landskapsstyrelse*"), nimittää Ahvenanmaan maakuntapäivät, ja hallituksessa on 5–8 jäsentä, joilla nykyään on itsehallintolain mukaan titteli "ministeri".

Maakunnan hallituksen puheenjohtaja on *maaneuvos* (*lantrådet*). Yksi maakunnan hallituksen jäsenistä nimitetään varamaaneuvokseksi.

Maakunnan hallitus on korkein toimeenpaneva toimielin. Se vastaa hallinnosta itsehallintoon kuuluvilla aloilla (joita valtioneuvosto ja sen ministeriöt siis eivät hoida). Maakunnan hallituksessa on eri hallinnonaloja varten osastoja.

Maaneuvos siis vastaa pääministeriä ja maakunnan hallituksen ministerit vastaavat valtioneuvoston ministereitä. Etiketti ja kohteliaisuus edellyttävät sen vuoksi, että itsehallinnon ministereitä on kokouksissa ja muissa virallisissa kokoontumisissa kohdeltava tasavertaisesti valtioneuvoston ministereiden kanssa Ahvenanmaan itsehallinnon ja hallinnon vähäisestä koosta huolimatta.

Lisätietoja maakunnan hallituksesta ja sen osastoista on verkkosivuilla www.regeringen.ax.

Itsehallinnon organisaatioon kuuluu myös viitisentoista maakunnan hallituksen alaista viranomaista. Ne ovat nykyisin seuraavat, ja useimmilla niistä on oma kotisivu:

Datainspektionen (www.di.ax), Tietosuojaviranomainen

Fordonsmyndigheten (www.fma.ax), Ajoneuvoviranomainen

Högskolan på Åland (www.ha.ax), Ahvenanmaan korkeakoulu

Lotteriinspektionen (www.li.ax) Arpajaistarkastus

Upphandlingsinspektionen (www.upphandlingsinspektioen.ax), Julkisten hankintojen tarkastus

Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet (www.ams.ax), Ahvenanmaan työmarkkina- ja opintopalveluviranomainen)

Ålands energimyndighet (ks. LL om Ålands energimyndighet ÅFS 2015:13) Ahvenanmaan energiaviranomainen

Ålands folkhögskola (www.folkis.ax), Ahvenanmaan kansanopisto

Ålands gymnasium (www.gymnasium.ax), Ahvenanmaan lukio

Ålands hälso- och sjukvård (www.ahs.ax), Ahvenanmaan terveyden- ja sairaanhoito

Ålands kulturdelegation (www.kultur.ax), Ahvenanmaan kulttuurivaltuuskunta

Ålands- miljö- och hälsoskyddsmyndighet (www.amhm.ax), Ahvenanmaan ympäristö- ja terveydensuojeluviranomainen

Ålands musikinstitut (www.ami.ax), Ahvenanmaan musiikki-instituutti

Ålands polismyndighet (www.polisen.ax), Ahvenanmaan poliisiviranomainen

Ålands sjösäkerhetscentrum (www.maritimesafety.ax), Ahvenanmaan meriturvallisuuskeskus

Ålands statistik- och utredningsbyrå (www.asub.ax), Ahvenanmaan tilasto- ja selvitystoimisto

Ahvenanmaan maakunnan hallituksen alaisuudessa on myös riippumaton viranomainen, Ålands ombudsmannamyndighet, jossa ovat syrjintäasiamies, potilas- ja asiakasasiamies sekä lapsiasiamies ja kuluttajaneuvonta (www.ombudsman.ax).

2.3 Ahvenanmaan kunnat

Ahvenanmaa jakautuu 16 kuntaan. Perustuslain säännös (121 §) kunnallisesta itsehallinnosta koskee myös Ahvenanmaan kuntia. Suurin kunta on Maarianhaminan kaupunki, jossa on vajaat 12 000 asukasta, ja pienin on Sottunga, jossa on vain n. 100 asukasta. Yhdistäminen neljäksi kunnaksi on ollut ajankohtainen, mutta sitä ei ole toteutettu.

Kartta Ahvenanmaan kunnista, tidningen Åland.

Kunnallislainsäädäntö kuuluu maakunnan toimivaltaan. Koska kunnat ovat pieniä, hallinto on järjestetty niin, että maakuntahallinto hoitaa eräät sellaiset tehtävät, jotka maan muissa osissa ovat kunnilla. Maakunta on hoitanut terveyden- ja sairaanhoidon vuodesta 1994 lähtien.

Ahvenanmaalla on oma kuntaliitto 15 maaseutukunnalle.

Lisätietoja Ahvenanmaan kunnista on esimerkiksi osoitteissa www.kommunforbundet.ax ja www.mariehamn.ax.

2.4 Valtionhallinto Ahvenanmaalla

Koska maakunta hoitaa itsehallinnon toimivaltaan kuuluvien alojen hallintotehtävät, valtionhallinto Ahvenanmaalla on melko pieni. Lisäksi eräitä valtionhallinnon tehtäviä ei hoideta paikallisesti Ahvenanmaalla vaan keskitetysti valtakunnan puolelta.

Ahvenanmaalla oli ennen lääninhallitus, mutta kun läänihallinto Suomessa muutettiin ja lääninhallitukset katosivat, Ahvenanmaalle perustettiin valtiovarainministeriön alainen Ahvenanmaan valtionvirasto (*Statens ämbetsverk på Åland*).

Ahvenanmaan valtionvirastolla on konttorinsa Maarianhaminassa. Virasto on yksikielisesti ruotsinkielinen valtion- ja aluevirasto. Se hoitaa Ahvenanmaalla sille erikseen osoitettuja valtiollisia tehtäviä.

Ahvenanmaan maaherra on viraston päällikkö.

Virasto hoitaa erilaisia rekisteri-, lupa- ja ns. maistraattiasioita (esim. vihkimiset ja holhousasiat eli edunvalvonta) sekä väestönsuojelu- ja valmiustehtäviä.

Valtion toimielimillä voi olla Ahvenanmaalla myös omia toimintayksiköitä, kuten Rajavartiolaitos, Tulli, Verovirasto, Kansaneläkelaitos ja Ulosottovirasto.

Tarkempia tietoja Ahvenanmaan valtionvirastosta on osoitteessa www.ambetsverket.ax.

2.5 Maaherra

Ahvenanmaan *maaherralla (landshövding)*, nykyään Suomen ainoa maaherra, on erityinen rooli itsehallintojärjestelmässä.

Maaherra on valtion virkamies, jonka tasavallan presidentti nimittää sovittuaan asiasta maakuntapäivien puhemiehen kanssa. ”Maaherraksi nimitetään henkilö, jolla on tarpeelliset edellytykset hoitaa hyvin maakunnan hallintoa sekä valvoa valtion turvallisuutta.” Jos presidentti ja puhemies eivät pääse yksimielisyyteen siitä, kenet nimitetään, presidentti nimittää yhden maakuntapäivien ehdottamista viidestä henkilöstä (IHL 52 §).

Maaherra edustaa maakunnassa hallitusta ja antaa maakuntapäiville presidentin esitykset ja tiedonannot (14 §). Maaherra voi myös presidentin puolesta avata ja päättää maakuntapäivät, jos presidentti ei itse sitä tee.

Maaherra on tavallisesti Ahvenanmaan valtuuskunnan puheenjohtaja.

2.6 Ahvenanmaan valtuuskunta – maakunnan ja valtakunnan yhteinen toimielin

Ahvenanmaan valtuuskunta (*Ålandsdelegationen*) on asiantuntijatoimielin, jonka tärkein tehtävä on antaa lausuntoja maakuntalakien hyväksymistä koskevista maakuntapäivien päätöksistä sekä lausuntoja muista itsehallintolain tulkintaa koskevista asioista. Lisäksi Ahvenanmaan valtuuskunnalla on tärkeä rooli talousjärjestelmässä eli kun kyseessä on tasoituksen ja verotasoituksen toimittaminen, joissa vahvistetaan Ahvenanmaalla kannettujen verojen palauttaminen.

Ahvenanmaan valtuuskunta on maakunnan ja valtakunnan yhteinen toimielin. Puheenjohtajana on maaherra, ellei presidentti ole asiasta maakuntapäivien puhemiehen kanssa sovittuaan nimennyt jotakuta muuta. Valtioneuvosto ja maakuntapäivät nimittävät kumpikin jäseniksi kaksi henkilöä ja kullekin heistä kaksi varajäsentä. Valtakunnan jäsenet ja varajäsenet nimitetään tavallisesti korkeimman hallinto-oikeuden tuomareiden ja professoreiden joukosta.

Ahvenanmaan valtuuskunnan tärkeimpinä tehtävinä on:

- antaa lausuntoja maakuntalaeista ennen niiden esittelemistä tasavallan presidentille,
- antaa lausuntoja sopimusasetusehdotuksista,
- toimittaa tasoitus ja verotasoitus ja päättää tasoitusmäärän ennakosta sekä tehdä ehdotuksia tasoitusperusteen muuttamisesta,
- myöntää ylimääräisiä määrärahoja ja lisäavustuksia poikkeuksellisissa olosuhteissa,
- antaa pyynnöstä lausuntoja valtioneuvostolle, ministeriöille, Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle ja tuomioistuimille,
- ratkaista eräitä erimielisyyksiä.

Ahvenanmaan valtuuskunnan virkakieli on ruotsi, ja valtuuskunta antaa lausuntonsa yksinomaan ruotsiksi (IHL 36.2 §).

Ahvenanmaan valtuuskunnan tehtäviä käsitellään tarkemmin vastaavissa yhteyksissä tässä käsikirjassa.

Tarkempaa tietoa Ahvenanmaan valtuuskunnasta on osoitteessa www.ambetsverket.ax/alandsdelegationen.

2.7 Tuomioistuimet

Oikeuslaitos kuuluu valtakunnan toimivaltaan. Ahvenanmaalla on käräjäoikeus, joka siis on valtion tuomioistuin ja kuuluu tuomioistuinorganisaatioon. Ahvenanmaalla on myös hallintotuomioistuin, joka erityisjärjestelyn mukaisesti työskentelee käräjäoikeuden yhteydessä. Tuomioistuinten virkakieli on ruotsi.

Prosessi ja valitusoikeus noudattavat yleistä prosessilainsäädäntöä. Käräjäoikeuden päätöksistä voi valittaa Turun hovioikeuteen ja Ahvenanmaan hallinto-oikeuden päätöksistä yleensä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Korkeimmalla oikeudella on erityinen rooli itsehallintojärjestelmässä. Sen lisäksi, että se on korkein muutoksenhakuinstanssi, sen on pyynnöstä annettava tasavallan presidentille lausuntoja hyväksytyistä maakuntalaeista ja ratkaistava valtakunnan viranomaisten ja maakunnan viranomaisten välisiä hallintokiistoja. Itsehallintolaissa tarkoitetut korkeimman oikeuden lausunnot ja ratkaisut laaditaan ruotsiksi (IHL 36.2 §).

2.8 Eduskunnan rooli itsehallintojärjestelmässä

Eduskunnan tärkein rooli itsehallintojärjestelmässä liittyy lainsäädäntöprosessiin ja EU-asioiden käsittelyyn.

Itsehallintolain muuttamista koskevat asiat on aina käsiteltävä eduskunnan perustuslakivaliokunnassa. Perustuslakivaliokunta voi myös antaa muille valiokunnille lausuntoja lakiehdotusten suhteesta itsehallintolakiin, mitä silloin tällöin tapahtuukin.

Itsehallintolain mukaan Ahvenanmaan valtuuskunnan, oikeusministeriön ja tasavallan presidentin on valvottava maakuntapäivien hyväksymien maakuntalakien suhdetta itsehallintolakiin. Valvonnalla on tarkoitus varmistua siitä, että maakuntapäivät ei ole ylittänyt toimivaltaansa eli säätänyt lain jostakin, mikä kuuluu eduskunnalle. Mitään vastaavaa järjestelmää ei ole sen tarkistamiseksi, että eduskunta ei säädä lakeja, jotka kuuluvat maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan. Perustuslakivaliokunnan asiana on käytännössä huolehtia siitä, että eduskunta ei säädä itsehallintolain kanssa ristiriidassa olevia lakeja (tai yksittäisiä säännöksiä laeissa).

Perustuslain 74 §:n mukaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan on annettava lausuntoja lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta. Valiokunnan on siis lausuttava myös lakiehdotusten suhteesta itsehallintolakiin. Kaikkia lakiehdotuksia ei kuitenkaan lähetetä lausunnolle perustuslakivaliokuntaan. Sen vuoksi ei ole mitään kaiken kattavaa lakiehdotusten suhdetta itsehallintolakiin koskevaa kontrollia.

Perustuslakivaliokunnalla ei ole lopullista tulkintaetuoikeutta, kun kyseessä on itsehallintolain oikean tulkinnan toteaminen. Lainsäädäntöasiassa valiokunta luonnollisesti tekee oman arviointinsa maakunnan hallituksen edustajia ja asiantuntijoita kuultuaan ja valiokunnalla on sen vuoksi huomattava vaikutusvalta. Mutta jos lainkäytössä herää kysymys siitä, kuuluuko asia eduskunnan vai maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan, tuomioistuimet (viime kädessä KKO ja KHO) ratkaisevat, miten itsehallintolaki on tulkittava. Syy siihen, miksi järjestelmä on tällainen, on se, että eduskunta ei voi muuttaa itsehallintolakia yksipuolisesti. Sen vuoksi itsehallintolakia ei myöskään pidä voida tulkita tavalla, joka käytännössä merkitsee sen muuttamista.

Eduskuntavaaleissa Ahvenanmaa muodostaa oman vaalipiirinsä. Perinteenä on ollut, että Ahvenanmaalta valitulla kansanedustajalla on paikka perustuslakivaliokunnassa. Ahvenanmaan kansanedustajalla on siis tietyssä määrin mahdollisuus kiinnittää valiokunnassa huomiota itsehallintolakia koskeviin asioihin.

Kuva: Kumlinge. Visit Åland / Peter Sjöberg, Flygfoto

3 Itsehallintolaki

3.1 Itsehallintolain asema Suomen valtiosäännössä

Ahvenanmaan itsehallinto voidaan nähdä hintana, jonka Suomi sai maksaa pitääkseen Ahvenanmaan rajojensa sisällä. Itsehallinnon takasi silloinen Kansainliitto, mutta jo ensimmäiseen itsehallintolakiin vuodelta 1920 sisällytettiin eräänlainen perustuslainsuoja itsehallinnolle. Lakiin nimittäin otettiin säännös siitä, että lakia voidaan muuttaa vain perustuslainsäätämisjärjestyksessä ja maakuntapäivien määräenemmistöllä hyväksymällä suostumuksella. Tällä tavalla itsehallinto sementoitiin Suomen valtiosääntöön, niin että itsehallintoa ei voida muuttaa tai kumota eikä siitä voida tehdä poikkeusta ilman, että Ahvenanmaan lakia säätävä kokous antaa suostumuksensa.

Jo ensimmäinen itsehallintolaki oli siis Suomen eduskunnan perustuslainsäätämisjärjestyksessä ja Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumuksella säätämä laki.

Sekä oikeuskirjallisuudessa että perustuslakivaliokunnan käytännössä on kuitenkin katsottu, että itsehallintolaki ei ole muodollisessa merkityksessä perustuslaki. Tätä korostettiin, kun Suomen hallitusmuoto ja siihen kuuluvat kolme perustuslakia v. 2000 korvattiin Suomen perustuslailla. Tarkoituksena oli silloin, että Suomella olisi vain yksi ainoa perustuslaki.

Vaikka itsehallintolakia ei muodollisesti kutsuta perustuslaiksi, sillä on tosiasiallisesti asema Suomen valtiosäännössä mikä saa aikaan sen, että se monessa suhteessa toimii kuin perustuslaki. Yhtäältä itsehallintolakia ei ole mahdollista muuttaa tai tehdä siihen poikkeuksia muulla tavalla kuin siinä järjestyksessä, joka koskee perustuslain säätämistä, ja toisaalta itsehallintolaki on normihierarkiassa samalla tasolla kuin Suomen perustuslaki. Tämä merkitsee sitä, että itsehallintolaissa on säännöksiä, jotka poikkeavat perustuslaista, ja että näitä poikkeavia säännöksiä on sovellettava ennen perustuslakia. Itsehallintolain tällaisia säännöksiä on pidettävä erityissäännöksinä (*lex specialis*) suhteessa perustuslakiin.

Esimerkkeinä perustuslain poikkeuksista voidaan mainita Ahvenanmaalla olevan kiinteän omaisuuden omistus- ja hallintaoikeuden rajoitukset ja elinkeino-oikeuden rajoitukset. Ne ovat poikkeuksia perustuslain omaisuudensuojaa ja elinkeinovapautta koskevista säännöksistä (PL 15 ja 18 §). Lisäksi Ahvenanmaa on itsehallintolain mukaan yksikielisesti ruotsinkielinen eikä perustuslain kielellisiä oikeuksia koskeva 17 § ole kokonaan voimassa Ahvenanmaalla. Säännökset kotiseutuoikeudesta asettavat Suomen kansalaiset eri asemaan, mikä voidaan nähdä yhdenvertaisuusperiaatteesta poikkeamisena (PL 6 §).

Ehdottomasti suurin poikkeus perustuslaista on tietysti se, että Ahvenanmaalla on oma lakia säätävä kokous, jolla on yksinomainen lainsäädäntövalta tietyillä oikeudenaloilla (IHL 17 §, PL 75.2 §).

Eduskunnalla on yksin toimivalta säätää perustuslaista, esimerkiksi perusoikeuksista. Perustuslain muutokset eivät kuitenkaan saa johtaa ristiriitaan itsehallintolain kanssa tai siitä poikkeamiseen, koska itsehallintolakia voidaan muuttaa vain Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumuksella.

Perustuslaki rajoittaa lainsäätäjän liikkumisvapautta eri tavoin. Perustuslaki sisältää esimerkiksi vaatimuksen, että perusoikeudet ja -vapaudet on otettava huomioon ”tavallisia” lakeja säädettäessä, ja se määrää, että eräitä asioita voidaan säännellä vain lain tasolla eikä alemmilla normeilla, kuten asetuksilla, ja se asettaa erityisiä vaatimuksia julkisen vallan käyttöä koskeville säännöksille.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta valvoo, että lakiehdotukset täyttävät perustuslain vaatimukset, ja valiokunnan lausunnoilla luodaan lainsäädäntökäytäntö lainvalmistelussa huomioon otettavine periaatteineen. Valiokunnan on tietysti otettava toiminnassaan huomioon, että itsehallintolaki on hierarkkisesti samalla tasolla kuin perustuslaki, ja että itsehallintolakia on suhteessa perustuslakiin pidettävä erityislakina.

Korkein oikeus noudattaa maakuntalakeja koskevissa lausunnoissaan perustuslakivaliokunnan käytäntöä ja soveltaa valiokunnan vahvistamia periaatteita. Maakuntalaeille asetetaan siis samat vaatimukset kuin eduskuntalaeille, esimerkiksi kun kyseessä ovat perusoikeudet, lainsäädäntövallan delegointi, julkisten tehtävien yksityistäminen, verot ja maksut, oikeus valittaa hallintopäätöksistä ja suhde EU-oikeuteen.

3.2 Itsehallintolain muuttaminen

Koska itsehallintolaki siitä huolimatta, että se on perustuslain luonteinen, sisältää myös yksityiskohtaisia säännöksiä, käy niin, että syntyy tarve muuttaa sitä joiltakin osin muuttuneiden yhteiskunnallisten olosuhteiden tai valtakunnan lainsäädännön muutosten seurauksena. Niinpä vuoden 1991 itsehallintolakia on muutettu kymmenen kertaa. Periaatteellisesti tärkeitä muutoksia on tehty Euroopan talousalueeseen (ETA) ja Euroopan unioniin liittymisen vuoksi ja Suomen perustuslain vuoden 2000 uudistuksen yhteydessä. Suurehko talousjärjestelmän uudistus tuli voimaan vuonna 2021.

Perustuslain 75 §:n 1 momentin mukaan Ahvenanmaan itsehallintolain ja Ahvenanmaan maanhankintalain säätämisjärjestyksestä on voimassa, mitä siitä näissä laeissa erikseen säädetään.

Itsehallintolain muuttamista koskevat säännökset ovat lain 69 §:ssä. Lain muuttaminen tai poikkeuksen tekeminen siihen vaatii eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävät päätökset. Eduskunnassa päätökset on tehtävä perustuslainsäätämisjärjestyksessä ja maakuntapäivillä vähintään 2/3:n enemmistöllä annetuista äänistä. Vastaava säännös on maanhankintalain 17 §:ssä.

Normaali menettely perustuslakia muutettaessa on se, että ensimmäisessä käsittelyssä päätös tehdään äänten enemmistöllä (eli yksinkertainen enemmistö) ja laki jätetään lepäämään uusien vaalien yli. Sen jälkeen lakiehdotus pitää hyväksyä määräenemmistöllä eli 2/3 annetuista äänistä (PL 73.1 §).

Lakiehdotus voidaan tarvittaessa julistaa kiireelliseksi päätöksellä, joka tehdään vähintään 5/6:lla annetuista äänistä. Ehdotusta ei silloin jätetä lepäämään, vaan se on sitten hyväksyttävä vähintään 2/3:lla annetuista äänistä (PL 73.2 §).

Itsehallintolain erityinen status ja asema valtiosäännössä on sellainen, että lainmuutokset pitää valmistella huolellisesti, niiden pitää olla hyvin harkittuja ja niillä pitää tähdätä pitkään voimassaoloaikaan. Nopeita tilapäisiä muutoksia, jotka ovat riippuvaisia päivänpoliittisista tarpeista, pitää siis välttää, mistä perustuslakivaliokunta on huomauttanut sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta koskevan lainsäädäntöpaketin yhteydessä (PeVL 18/2022 vp ja 72/2022 vp). Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että itsehallintolain muutoksen kiireelliseksi julistamiselle on oltava perustellut syyt (PeVM 12/2018 vp).

Itsehallintolain muutokset esittelee oikeusministeriö. Jos jossakin muussa ministeriössä syntyy lainvalmistelussa muutostarve, tämän ministeriön pitää aina olla yhteydessä oikeusministeriöön. Koska itsehallintolain muutokset vaativat maakuntapäivien suostumuksen, maakunta (eli maakunnan hallitus) pitää ottaa mukaan prosessiin. Mitä aiemmin tämä tapahtuu, sitä paremmat ovat prosessin onnistumisen mahdollisuudet.

Itsehallintolain suuremmat muutokset valmistellaan työryhmässä tai komiteassa, joihin kuuluu maakunnan hallituksen edustajia. Virkamiehet voivat sen sijaan valmistella pieniä teknisiä muutoksia. Kun itsehallintolain muutosehdotus on valmis, se on aina lähetettävä lausunnolle maakunnan hallitukselle ja Ahvenanmaan valtuuskunnalle sekä harkinnan mukaan muille ministeriöille ja lausunnonantajille, joiden etua asia koskee. Jatkotyö sen jälkeen, kun työryhmä tai komitea on antanut mietintönsä, voi tapahtua virkamiesvalmisteluna.

Hallituksen esitys itsehallintolain muuttamisesta on muodoltaan samanlainen kuin muut esitykset, mutta valtioneuvostossa esittelijänä on virkamies, ns. Ahvenanmaan asioiden esittelijä oikeusministeriössä, ei kansliapäällikkö.

Tasavallan presidentti pyytää maakuntapäivien suostumusta. Siitä, milloin suostumusta on pyydettävä, ei ole mitään säännöksiä, mutta tapana on ollut, että se tapahtuu samaan aikaan, kun hallitus antaa esityksensä. Suostumusta koskeva pyyntö esitellään presidentille oikeusministeriöstä. Se, että maakuntapäivät saa esityksen tässä vaiheessa, antaa sille mahdollisuuden aloittaa asian käsittely esimerkiksi asiantuntijoita kuulemalla. Maakuntapäivien pitää kuitenkin odottaa eduskuntakäsittelyä tai vaihtoehtoisesti antaa suostumuksensa sille muotoilulle, joka lakiehdotuksella on hallituksen esityksessä. Jos eduskuntakäsittelyssä tehdään muutoksia, maakuntapäivien vastaus on muotoiltava niin, että se koskee lopullista lakitekstiä.

Aivan siitä riippumatta, milloin maakuntapäivien suostumusta pyydetään, on tärkeää, että prosessin aikana pidetään yhteyttä ja käydään vuoropuhelua maakunnan edustajien kanssa, jottei päätöksenteon myöhäisessä vaiheessa tule yllätyksiä.

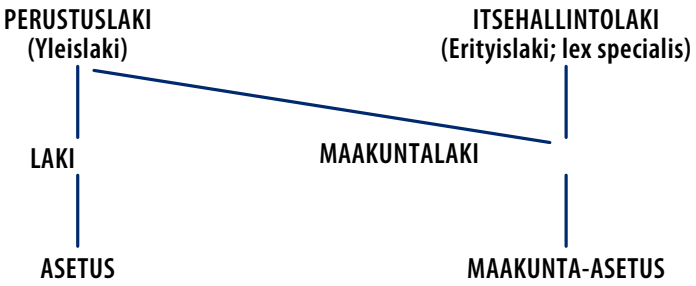
Eduskunnassa asiaa käsittelee perustuslakivaliokunta, joka siis on asiasta mietinnön antava valiokunta. Valiokunta kuulee normaalissa järjestyksessä asiantuntijoita sekä muita valiokuntia, maakunnan hallitusta ja asianomaisia ministeriöitä. Jos eduskunta haluaa tehdä hallituksen esitykseen muutoksia, maakuntapäivien on tietysti annettava suostumuksensa myös niihin. Sen vuoksi eduskunnan pitää käydä maakuntapäivien kanssa vuoropuhelua halutuista muutoksista, jotta on mahdollista saavuttaa ratkaisu, jonka molemmat osapuolet voivat hyväksyä.

Maakuntapäivät voi siis odottaa eduskunnan vastausta ennen kuin antaa suostumuksensa tai vaihtoehtoisesti antaa suostumuksensa lakitekstille siinä muodossa kuin se on esityksessä.

3.3 Normihierarkia – itsehallintolain suhde perustuslakiin ja kansainvälisiin sopimuksiin

Jos lähtökohtamme on klassinen normihierarkia, perustuslaki – tavallinen laki – asetus, ei ole epäilystäkään siitä, että itsehallintolaki on sijoitettava ylimmälle eli perustuslakitasolle. Normihierarkkisesti asia on nähtävä niin, että maakuntalait ovat itsehallintolain alapuolella ja maakunta-asetukset maakuntalakien alapuolella samalla tavalla kuin eduskuntalait ovat perustuslain alapuolella ja presidentin, valtioneuvoston tai ministeriöiden asetukset eduskunnan säätämien lakien alapuolella. Lisäksi maakuntalait ovat perustuslain alapuolella siltä osin kuin perustuslaki on sovellettavissa Ahvenanmaahan.

Normihierarkiassa itsehallintolaki on samalla tasolla kuin perustuslaki ja maakuntalait ovat samalla tasolla kuin eduskuntalait. Myös valtakunnan ja maakunta-asetusten voidaan sanoa olevan samalla tasolla.



Valtakunta – maakunta -relaatiossa normihierarkialla on kuitenkin vaatimaton rooli, koska valtakunnan lainsäädäntövalta ja maakunnan lainsäädäntövalta periaatteessa sulkevat pois toisensa. Periaatteessa ei siis synny tilanteita, joissa maakuntalaki asetetaan vastakkain eduskuntalain kanssa, koska vain joko maakuntalaki tai eduskuntalaki on sovellettavissa.

Valtakunnan lait eivät tule maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvilla aloilla voimaan Ahvenanmaalla siinäkään tapauksessa, että maakuntapäivät ei ole käyttänyt lainsäädäntövaltaansa ja Ahvenanmaalta siis puuttuu lainsäädäntö.

Tätä näennäisen suoraviivaista lähtökohtaa mutkistaa se, että valtakunnalla on toimivalta säätää myös Ahvenanmaan osalta perustuslaista. Se merkitsee muun muassa sitä, että maakuntalait ovat hierarkkisesti perustuslain alapuolella, ellei *itsehallintolaista muuta johdu*.

Sillä normitasolla, jolla perustuslaki ja itsehallintolaki ovat, perustuslakia voidaan kuvata yleislaiksi ja itsehallintolakia erityislaiksi (*lex specialis*). Tämä merkitsee sitä, että perustuslakia sovelletaan Ahvenanmaalla ja se sitoo myös Ahvenanmaan lainsäätäjää, ellei itsehallintolaista muuta johdu. Erityislaki syrjäyttää yleislain (*lex specialis derogat legi generali*), ja itsehallintolaki on tässä mielessä erityislaki suhteessa perustuslakiin.

Normihierarkialla ja sillä, että valtakunnalla on lainsäädäntövalta perustuslakiasioissa, on merkittäviä vaikutuksia itsehallintojärjestelmään. Maakuntapäivien on lainsäädäntötyössään otettava huomioon perusoikeudet, jotta niitä ei maakuntalainsäädännöllä supisteta. Tietyissä asioissa itsehallintolaki kuitenkin merkitsee poikkeuksia perustuslaista. Esimerkiksi itsehallintolain kieltä ja elinkeinovapauden ja Ahvenanmaalla olevan kiinteän

omaisuuden omistus- ja hallintaoikeuden rajoittamista koskevat säännökset ovat kaikki poikkeuksia perustuslaista. Tällaisissa asioissa maakuntapäivät voi säätää säännöksiä, jotka (näennäisesti) poikkeavat perustuslaista.

> Itsehallintolain mukaan oikeutta harjoittaa liikettä tai ammattia elinkeinona maakunnassa voidaan kotiseutuoikeutta vailla olevan osalta rajoittaa maakuntalailla. Maakuntapäivät ei kuitenkaan voi ottaa käyttöön rajoituksia, jotka menevät itsehallintolain tavoitetta pidemmälle. Maakuntalailla ei voida ottaa käyttöön elinkeinovapautta koskevia lisärajoituksia, kun otetaan huomioon, että valtakunnalla on lainsäädäntövalta perustuslakia koskevissa asioissa. Maakuntapäivien pitää myös huolehtia siitä, että maakuntalaki täyttää perustuslaissa asetut yhdenvertaisuuden vaatimukset (KKO 1019/2022).

Se, kuinka pitkälle valtakunnan toimivalta säätää perustuslaista ulottuu suhteessa itsehallintoon, on käytännössä aiheuttanut erilaisia tulkintoja ja erimielisyyksiä. Vuosituhannen vaihtumisesta alkaen, jolloin Suomi sai uuden perustuslain, asia on herättänyt Ahvenanmaalla levottomuutta ja keskustelua. Pelkona siellä on, että itsehallintolakia voidaan heikentää perustuslain muutoksilla tai jopa perustuslain muuttuneella tulkinnalla.

> Yksi esimerkki tästä ovat säännökset äänioikeudesta kunnallisvaaleissa. Ahvenanmaalla oli perustuslain muuttamisen aikaan voimassa maakuntalaki kunnallisvaalien äänioikeusiästä ja perustuslakiin otettiin 18 vuoden äänioikeusikä. Aiemmin ei siis ollut epäilystäkään siitä, että maakuntapäivillä oli toimivalta säätää kunnallisvaalien äänioikeusiästä. Kun maakuntapäivät perustuslain muutoksen jälkeen laski äänioikeusiän 16 vuoteen, korkein oikeus katsoi, että tällainen säännös on vastoin perustuslakia, joka on tässä kohdassa yksiselitteinen. Problematiikka on vaikea, koska perusoikeudet ovat olemassa yksittäistä kansalaista varten ja niiden pitää siis koskea ahvenanmaalaisiakin. Maakuntapäivät halusi esimerkkitapauksessa parantaa ahvenanmaalaisten demokraattisia oikeuksia, ja korkeimman oikeuden päätös koettiin epäoikeudenmukaiseksi. Tilanne olisi varmasti ollut toinen, jos ahvenanmaalaisten oikeuksia olisi heikennetty maan muuhun väestöön verrattuna.

Ahvenanmaan kannalta suurin huolenaihe ehkä on kuitenkin se ei täysin mahdoton ajatus, että Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaa eli itsehallintoa supistetaan Suomen perustuslain tulevilla muutoksilla.

Ulkopolitiikka ja Suomen suhteet muihin maihin ja kansainvälisiin järjestöihin ovat perinteisesti kuuluneet valtakunnan toimivaltaan. Jotta Suomi ei voisi kansainvälisiä sopimuksia tekemällä heikentää Ahvenanmaan itsehallintoa, itsehallintolaissa on säännökset siitä, että kansainväliset sopimukset eivät tule Ahvenanmaalla voimaan siltä osin kuin asia kuuluu maakuntapäivien toimivaltaan, jos maakuntapäivät ei anna suostumustaan (ks. jäljempänä 4.7 luku).

Kansallinen lainsäädäntö ei saa olla ristiriidassa kansainvälisen oikeuden kanssa, EU-oikeus mukaan lukien. Tämä koskee tietysti myös maakuntalainsäädäntöä. Koska ”suhteet ulkovaltoihin” kuuluu valtakunnan toimivaltaan, maakuntalainsäädännön suhdetta EU-oikeuteen ja muihin kansainvälisiin velvoitteisiin tutkitaan maakuntalakien valvonnan yhteydessä, jossa kontrolloidaan sitä, että maakuntapäivät ei ole ylittänyt lainsäädäntövaltaansa (ks. lainsäädäntövalvonnan osalta 4.4 luku).

Kuva: Luontopolku Maarianhaminassa. Visit Åland / Peter Sjöberg,Flygfoto

4 Lainsäädäntövalta ja sopimuksentekovalta

4.1 Periaatteet lainsäädäntövallan jakautumisessa maakunnalle ja valtakunnalle

Lainsäädäntövalta on jaettu eduskunnan ja Ahvenanmaan maakuntapäivien kesken perustuslaista ja itsehallintolaista ilmenevällä tavalla.

PL 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään, ja PL 75 §:n mukaan maankuntalakien säätämisestä on voimassa, mitä siitä itsehallintolaissa säädetään.

Perustuslain säännökset Ahvenanmaan lainsäädäntövallasta ovat periaatteellisia ja tärkeitä säännöksiä, jotka viittaavat siihen, että maakuntapäivien lainsäädäntövalta käy ilmi itsehallintolaista. Vastausta itsehallinnon aineelliseen sisältöön eli siihen, mikä kuuluu eduskunnalle ja mikä maakuntapäiville, on siis etsittävä itsehallintolaista.

Ahvenanmaan itsehallinnon tosiasiallinen perustuslaillinen tae on itsehallintolaissa. Jos teoreettisesti ajatellaan, että perustuslain 120 § kumottaisiin, itsehallinto kuitenkin säilyy itsehallintolain säännösten ansiosta. Itsehallintoa voidaan siten muuttaa tai se voidaan kumota vain, jos Ahvenanmaan maakuntapäivät siihen suostuu.

Lainsäädäntövallan jakautuminen ilmenee itsehallintolaista luetteloina, joissa kuvataan toisaalta asiat, jotka kuuluvat maakunnan (maakuntapäivien) toimivaltaan, ja toisaalta asiat, jotka kuuluvat valtakunnan (eduskunnan) toimivaltaan. Kyseessä on siis luettelointi, *yksitellen luettelemisen periaate*. Maakuntapäivien lainsäädäntövalta ilmenee IHL 18 §:stä ja valtakunnan lainsäädäntövalta (Ahvenanmaalla) IHL 27 ja 29 §:stä.

IHL 29 §:n luetteloa valtakunnan toimivallasta tavataan kutsua B-listaksi. Se on luettelo oikeudenaloista, jotka voidaan maakuntapäivien suostumuksella siirtää maakunnalle yksinkertaisessa lainsäätämisjärjestyksessä eli tarvitsematta muuttaa itsehallintolakia.

Maakuntapäivien lainsäädäntövalta on siinä merkityksessä yksinomainen, että eduskunnalla ei ole toimivaltaa ulottaa lainsäädäntöään Ahvenanmaalle itsehallintolaissa luetelluilla oikeudenaloilla. Valtakunnan lakeja ei sovelleta edes toissijaisesti tilanteessa, jossa maakunta on jättänyt lainsäädäntövaltansa käyttämättä. Tällaisessa tapauksessa asia on Ahvenanmaalla sääntelemätön.

Se, että maakuntapäivillä on lainsäädäntövalta, tarkoittaa, että eduskunnan lainsäädäntövalta Ahvenanmaalla on vastaavassa määrin rajoitettu. Järjestelmä merkitsee sitä, että Suomen valtiosäännössä voidaan sanoa olevan federatiivisia piirteitä.

Maakuntapäivien ja eduskunnan lainsäädäntövallan luettelointijärjestelmä on sinänsä selvä ja selkeä, mutta lainsäätäjän on vaikea määritellä tarkat rajat ja ennakoida yhteiskunnan tulevia muutoksia ja uudentyyppinen lainsäädäntö. Sen vuoksi luetteloita lainsäädäntövaltuuksista on täydennetty eräänlaisilla yleislausekkeilla. Niinpä luettelot päättyvät säännökseen, jonka mukaan maakunnalla ja vastaavasti valtakunnalla on lainsäädäntövalta *muissa asioissa, jotka on tämän lain perusteiden mukaan* katsottava maakunnan ja vastaavasti valtakunnan toimivaltaan kuuluviksi (IHL 18 § 27 kohta ja IHL 27 § 42 kohta).

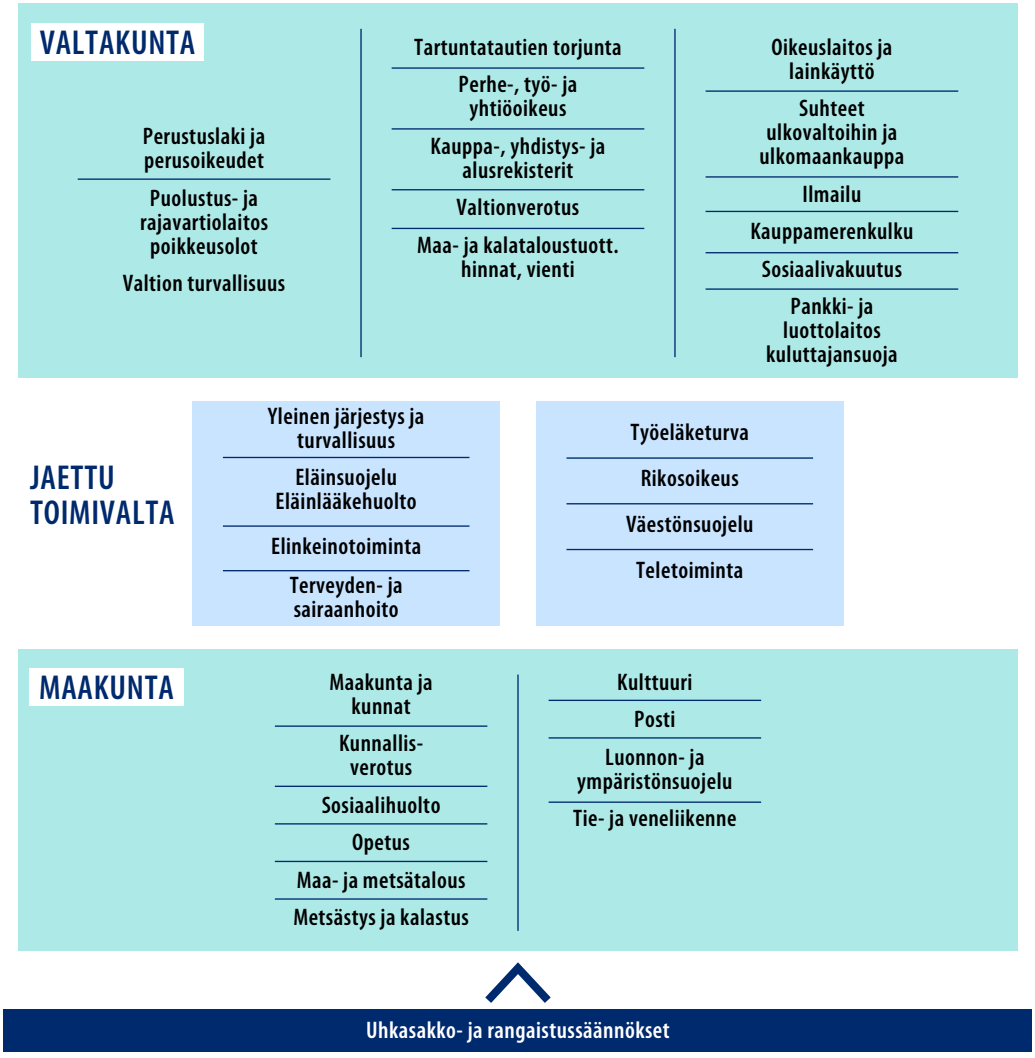
Rajanveto maakunnan ja valtakunnan lainsäädäntövallan välillä tehdään yleensä ns. lainsäädäntövalvonnassa. Toimijat siinä ovat oikeusministeriö, Ahvenanmaan valtuuskunta, korkein oikeus ja tasavallan presidentti (ks. tarkemmin 4.4 luku). Voi myös sattua, että hallintoviranomaiset ja tuomioistuimet joutuvat yksittäistapauksissa tulkitsemaan kysymyksiä siitä, mikä kuuluu maakunnan tai vastaavasti valtakunnan toimivaltaan. Sellaisissa tapauksissa Ahvenanmaan valtuuskunta voi antaa lausuntoja ja korkein oikeus ratkaista riitoja (ks. 9 luku).

Eräät niistä oikeudenaloista, jotka itsehallintolain mukaan kuuluvat maakuntapäivien toimivaltaan, on EU:hun liittymisen myötä siirretty unionin toimivaltaan. Tämä ei merkitse sitä, että itsehallintolain säännöksistä olisi tullut tarpeettomia (tai vanhentuneita), koska Ahvenanmaalla on oikeus osallistua EU-asioiden valmisteluun ja se vastaa unionin oikeuden täytäntöönpanosta maakunnassa (ks. jäljempänä 7.2 ja 7.3 luku).

Pääsääntö on, että maakunnan viranomaiset hoitavat *hallinnon* niissä asioissa, jotka kuuluvat maakunnan lainsäädäntövaltaan, kun taas valtakunnan viranomaiset hoitavat hallinnon valtakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Siitä pääsäännöstä, että toimivalta hallintoasioissa seuraa lainsäädäntövallasta, on monia poikkeuksia, jotka luetellaan IHL 23 ja 30 §:ssä. Nämä poikkeukset mainitaan jäljempänä lainsäädäntövallan käsittelyn yhteydessä.

Toimivaltaa hallintoasioissa voidaan siirtää maakunnan viranomaiselta valtakunnan viranomaiselle ja päinvastoin *sopimusasetuksilla* (*överenskommelseförordningar*). Ne antaa tasavallan presidentti. Järjestelmä kuvataan jäljempänä 5.2 luvussa.

Taulukko, oikeusministeriö



4.2 Maakuntapäivien lainsäädäntövalta

4.2.1 Luettelo maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvista asioista (IHL 18 §)

Ahvenanmaan maakuntapäivillä on toimivalta säätää maakuntalakeja seuraavilla IHL 18 §:n kohdissa luetelluilla oikeudenaloilla:

1) Maakuntapäivien järjestysmuoto ja tehtävät sekä maakuntapäivien jäsenten vaali, maakunnan hallitus sekä sen alaiset viranomaiset ja laitokset

Ahvenanmaan maakuntapäiviä koskevat säännökset sisältyvät Ahvenanmaan maakuntapäiväjärjestykseen (lagtingsordningen för Åland, ÅFS 2011:97). Ensimmäinen luku sisältää periaatteelliset ja julistuksenomaiset säännökset Ahvenanmaan yhteiskuntajärjestyksen perusteista.

Sekä Ahvenanmaan valtuuskunta että korkein oikeus esittivät maakuntapäiväjärjestyksestä antamissaan lausunnoissa yksityiskohtaisia pohdiskeluja maakuntapäivien toimivallasta säätää yhteiskuntajärjestyksen perusteista. Maakuntalaki hyväksyttiin, lukuun ottamatta säännöstä, jonka mukaan ”Ahvenanmaan väestö järjestää olonsa oman tahtonsa mukaisesti niin vapaasti kuin se on mahdollista maakunnalle, joka ei muodosta omaa valtiota”. Tasavallan presidentti määräsi tämän säännöksen raukeamaan.

Maakuntapäiväjärjestyksen ensimmäinen luku sisältää myös demokratiaa ja oikeusvaltioperiaatetta koskevan pykälän. Se on kopio perustuslaista.

Tarkemmat säännökset *maakuntapäivävaaleista* ovat Ahvenanmaan vaalilaissa (vallagen för Åland, ÅFS 2019:45). Tiettyjen maakuntapäivä- ja kunnallisvaaleja sekä neuvoa-antavia kunnallisia kansanäänestyksiä koskevien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaalla annetun sopimusasetuksen (TPA 1310/2019) mukaan äänioikeusrekisterin laatii ja sitä hoitaa Digi- ja väestötietovirasto. Asetuksen uudistaminen on parhaillaan ajankohtaista.

2) Maakunnan virkamiehet, maakunnan palveluksessa olevia henkilöitä koskevat virkaehtosopimukset ja kurinpitorangaistuksen määrääminen maakunnan virkamiehille

Maakunnan virkamiehillä tarkoitetaan maakuntahallintoon eli maakunnan hallitukseen ja sen alaisiin viranomaisiin kuuluvia virkamiehiä.

> ÅD 29/2014: Ahvenanmaan valtuuskunta on katsonut, että on tietyin edellytyksin mahdollista ottaa maakuntalainsäädäntöön säännöksiä työtaistelutoimenpiteitä koskevista rajoituksista maakunnan ja kuntien virkamiesten osalta. Tämä riippuu sen hyödyn ja sen asioihin puuttumisen punnitsemisesta, jota toimenpide

perustuslain kannalta katsottuna merkitsee. Se, täyttääkö tällaisia rajoituksia sääntelevä maakuntalaki säädetyt edellytykset, tutkitaan lainsäädäntövalvonnassa. Perustuslain ja yleisen työoikeuden lisäksi maakunnan lainsäädäntövaltaa voivat silloin rajoittaa myös Euroopan unionin määräykset ja Ahvenanmaata sitovat kansainväliset sopimukset.

2 a) Maakunnan palveluksessa olevien henkilöiden ja maakuntahallinnon luottamushenkilöiden sekä maakunnassa toimivien peruskoulujen rehtorien, opettajien ja tuntiopettajien työeläketurva

Kohta 2 a lisättiin lailla 520/1996. Ks. HE 43/1996 vp.

Eräiden eläkkeisiin liittyvien hallintotehtävien hoitamisesta Ahvenanmaalla annetun sopimusasetuksen (TPA 625/2008) mukaan Eläketurvakeskus hoitaa eräiden työntekijän eläkettä koskevien valtakunnan säädösten soveltamisesta Ahvenanmaan maakunnassa annetun maakuntalain (LL om tillämpning i landskapet Åland av vissa riksförfattningar om pension för arbetstagare, ÅFS 2007:29) mukaan Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle kuuluvat hallintotehtävät.

Tasavallan presidentin asetuksen 1487/2007 mukaan maakunnan hallituksen on Ahvenanmaalla hoidettava alle kolmivuotiaiden lasten hoidon tai opiskelun aikana suoritettavan *eläkkeen korvaamista* koskevat hallintotehtävät, kun se myöntää lHL 18 §:n 2 a kohdan mukaisesti työeläkettä eli eläkettä maakunnan palveluksessa oleville henkilöille, maakuntahallinnon luottamushenkilöille sekä maakunnassa toimivien peruskoulujen rehtoreille, opettajille ja tuntiopettajille.

3) Maakunnan lippu ja vaakuna sekä niiden käyttö maakunnassa, maakunnan lipun käyttö maakunnan aluksilla sekä kauppa-aluksilla, kalastusaluksilla, vapaa-ajan aluksilla ja muilla niihin rinnastettavilla aluksilla, joiden kotipaikka on maakunnassa, rajoittamatta valtion virastojen ja laitosten tai yksityisten oikeutta käyttää valtakunnan lippua

Tämän kohdan perusteluissa todetaan, että 18 §:n 27 kohdan perusteet huomioon ottaen on maakunnan asia säätää lakeja myös maakunnan muista symboleista kuin kohdassa erikseen mainituista.

Säännökset Ahvenanmaan lipusta ja vaakunasta ovat laissa LL om Ålands flagga (ÅFS 1992:41; laki Ahvenanmaan lipusta). Ahvenanmaan vaakunaa käytetään myös ahvenanmaalaisten autojen rekisterikilvissä.

Kuva: Ahvenanmaan lippu. Visit Åland

4) Kuntajako, kunnallisvaalit, kuntien hallinto ja niiden viranhaltijat, kuntien palveluksessa olevia viranhaltijoita koskevat virkaehtosopimukset ja kurinpitorangaistuksen määrääminen kuntien viranhaltijoille

Kunnallishallinto kuuluu kokonaan maakuntapäivien toimivaltaan.

Kunnille voidaan määrätä tehtäviä vain maakuntalailla tai, valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvilla aloilla, eduskuntalailla. Tämä seuraa perustuslain kunnallista itsehallintoa koskevasta säännöksestä (PL 121.2 §).

> Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen yhteydessä, kun kuntien tehtäviä valtakunnassa siirrettiin hyvinvointialueille, heräsi kysymys, voidaanko Ahvenanmaan kunnille siirtää valtakunnan toimivaltaan kuuluvia tehtäviä, vaikka ne valtakunnassa kuuluvat hyvinvointialueille. Perustuslakivaliokunta (PeVL 18/2022 vp) totesi:
>
> > Sääntelyn seurauksena kunnat Ahvenanmaan maakunnassa hoitavat sellaisia tehtäviä, jotka eivät enää vuoden 2023 alettua kuulu muualla Suomessa kunnille vaan hyvinvointialueille. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotettu sääntelyratkaisu noudattelee Ahvenanmaan

valtuuskunnan asiassa esittämää kantaa. Valtuuskunnan mukaan itsehallintolaki ei aseta estettä sille, että sellaiset valtakunnan toimivaltaan kuuluvat tehtävät, jotka valtakunnan lainsäädännön mukaan kuuluvat kunnille, pysyvät Ahvenanmaan maakunnassa kuntien tehtävinä, vaikka ne muualla Suomessa siirretään sellaisille viranomaisille, joita Ahvenanmaalla ei ole. Sääntelylle ei myöskään ole estettä perustuslain kunnallista itsehallintoa ja kuntien asukkaiden yhdenvertaisuutta koskevan sääntelyn näkökulmasta (ks. esim. PeVL 17/2021 vp, 107–116 kappale). Ahvenanmaan itsehallinnon kannalta nyt ehdotettavaa lainsäädännöllistä järjestelyä asianmukaisempaa olisi säätää tarpeelliset muutokset itsehallintolakiin, perustuslakivaliokunta huomauttaa.

Tapauksessa oli kyse siitä, että tehtävät jäivät Ahvenanmaan kunnille, vaikka ne valtakunnassa siirrettiin hyvinvointialueille. Tilanne on luultavasti arvioitava toisin, jos kyseessä on uusien tehtävien määrääminen kunnille. Sellaisissa tapauksissa maakuntaa on kuultava, jotta voidaan saada yhteisnäkemys siitä, miten asia on säänneltävä Ahvenanmaan kuntien osalta.

Itsehallintolain 67 §:n mukaan maakuntalailla annetaan säännöksiä kunnallisesta äänioikeudesta ja vaalikelpoisuudesta kotiseutuoikeutta vailla olevien Suomen kansalaisten osalta sekä Tanskan, Islannin, Norjan ja Ruotsin kansalaisten osalta. Myös muiden maiden kansalaisille voidaan myöntää äänioikeus ja vaalikelpoisuus kunnallisvaaleissa. Tällainen maakuntalaki on hyväksyttävä vähintään 2/3:n enemmistöllä.

Maakuntalainsäädännön keskeisiä säädöksiä ovat kommunallagen för landskapet Åland (ÅFS 1997:73; Ahvenanmaan maakunnan kunnallislaki), vallagen för Åland (ÅFS 2019:45; Ahvenanmaan vaalilaki) ja LL om rösträtt och valbarhet i kommunalval för personer som inte har åländsk hembygdsrätt (ÅFS 1997:63; maakuntalaki äänioikeudesta ja vaalikelpoisuudesta kunnallisvaaleissa Ahvenanmaan kotiseutuoikeutta vailla olevien henkilöiden osalta).

Korkein oikeus on lausunnossaan OH 2017:136 katsonut, että maakuntapäiviä sitoo PL 14.3 §, jonka mukaan äänioikeusikä kunnallisvaaleissa on 18 vuotta. Maakuntalaki iän alentamisesta 16 vuoteen määrättiin raukeamaan.

Kunnalliset *kansanäänestykset* kuuluvat maakunnan toimivaltaan. Sopimusasetuksen (TPA 1310/2019) mukaan Digi- ja väestötietovirasto hoitaa ne tehtävät, jotka lain LL om förfarandet vid rådgivande kommunala folkomröstningar (1998:20; maakuntalaki menettelystä kunnallisissa neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä) mukaan kuuluvat vaalirekisteriviranomaiselle.

5) Maakunnalle tulosta perittävä lisävero ja tilapäinen ylimääräinen tulovero sekä elinkeino- ja huviverot, maakunnalle perittävien maksujen perusteet, kunnalle tuleva vero

Kunnallisverotus kuuluu kokonaan maakunnan toimivaltaan, kun taas valtionverot ovat valtakunnan toimivallassa. Maakuntapäivillä on kuitenkin toimivalta säätää lakeja tulosta perittävästä lisäverosta ja tilapäisestä ylimääräisestä tuloverosta sekä elinkeino- ja huviveroista ja maakunnalle suoritettavien maksujen perusteista.

Se perustuslain 81 §:n periaate, että valtion verojen ja maksujen perusteista on säädettävä lailla, koskee myös ahvenanmaalaisia veroja ja maksuja maakunnalle. Verojen ja maksujen perusteista ja suuruudesta on siis säädettävä maakuntalailla. Ks. esim. KKO OH 2018/119.

Kunnallisverotuksen kuuluminen maakunnan toimivaltaan on otettava huomioon tilanteessa, jossa valtakunnassa siirretään tehtäviä valtion ja kuntien välillä, koska sellaiset siirrot voivat vaikuttaa maakunnan ja valtakunnan välisen taloudellisen tasoituksen lopputulokseen. Tämä tuli ajankohtaiseksi esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen yhteydessä, josta seuraa, että valtion tuloverot kasvavat ja kunnallisverot vähenevät. Tämä johtaa maakunnalle tulevan tasoituksen nousuun, vaikka sosiaali- ja terveydenhuolto on maakunnan toimivallassa. Ks. tästä problematiikasta PeVL 26/2017 vp.

Sopimusasetuksen TPA 610/2020 mukaan Verohallinto hoitaa ennakkoperinnästä, verotusmenettelystä, veronkannosta ja verontilityksestä annetun Ahvenanmaan maakuntalainsäädännön mukaan Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle kuuluvat hallintotehtävät, kun kyseessä on kunnille suoritettava tulovero ja kiinteistövero sekä maakunnalle suoritettava medieavgift-niminen vero.

6) Yleinen järjestys ja turvallisuus 27 §:n 27, 34 ja 35 kohdassa säädetyin poikkeuksin; palo- ja pelastustoimi

”Yleinen järjestys ja turvallisuus” on epämääräinen mutta myös laaja käsite.

Poliisitoimi kuuluu eräin poikkeuksin maakunnan toimivaltaan, mikä tarkoittaa, että Ahvenanmaalla on oma poliisi, vaikka tätä ei nimenomaan sanotakaan. Ehkäiseminen ja ”hillitseminen” eli rikollisuuden estäminen kuuluu siten maakunnan toimivaltaan.

Keskeiset maakuntalait ovat LL *om tillämpning på Åland av polislagen* (ÅFS 2021:12; maakuntalaki poliisilain soveltamisesta Ahvenanmaalla) ja *ordningslag för landskapet Åland* (ÅFS 2010:23; Ahvenanmaan maakunnan järjestyslaki).

Lähtökohta on, että maakunnan poliisin on pidettävä yllä yleistä järjestystä ja turvallisuutta Ahvenanmaalla ja hoidettava muut poliisille kuuluvat tehtävät. Lainsäädännössä ja poliisihallinnosta Ahvenanmaan maakunnassa annetussa sopimusasetuksessa (TPA 56/2020) on eräitä poikkeuksia.

Valtakunnan poliisin vastaa Ahvenanmaalla valtion turvallisuudesta ja hoitaa suojelu- ja keskusrikospoliisille kuuluvat tehtävät. Poliisihallitus päättää toiminnan johtamisesta, kun maakunnan poliisi osallistuu näihin tehtäviin. Keskusrikospoliisilla on Ahvenanmaalla yksikkö.

Sopimusasetus sisältää säädöksiä mm. poliisin virkapuvusta ja aseistuksesta, johtotehtävistä ja poliisien valtuuksista valtakunnassa ja maakunnassa sekä maakunnan poliisin valvonnasta. Asetuksen soveltamista koskevia asioita varten on yhteistyövaltuuskunta.

Maakuntalailla poliisilain soveltamisesta Ahvenanmaalla valtakunnan poliisilaki (SäädK 872/2011) on hyväksytty ns. blankettilakina (LL om tillämpning på Åland av polislagen, ÅFS 2021:12). Sen mukaan valtakunnan poliisilakia sovelletaan Ahvenanmaalla maakuntalaissa mainituin poikkeuksin ja poikkeamin. Ks. ÅD 46/20 ja KKO OH 2020/255.

Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen on katsottu kuuluvan valtakunnan toimivaltaan (ÅD 15/2016).

> Maakunnan poliisiin kohdistuvan laillisuusvalvonnan on katsottu kuuluvan maakunnan viranomaisille maakunnan toimivalta-aloilla ja valtakunnan viranomaisille valtakunnan toimivalta-aloilla. Se, että Ahvenanmaan poliisiviranomainen on maakunnan hallituksen alainen, ei ole este valtakunnan viranomaisten harjoittamalle laillisuusvalvonnalle mutta saattaa rajoittaa valtakunnan viranomaisten käytettävissä olevia toimia. Laillisuusvalvontaan kuuluu sen arviointi, onko menettely ollut lainmukainen, sekä mahdollisten virheiden moittiminen. Ahvenanmaan poliisiviranomaisen asiana on huolehtia omasta viranomaiseen kohdistuvasta valvonnastaan. Ahvenanmaalla olevan valtakunnan poliisin laillisuusvalvonnan hoitavat valtakunnassa toimivat valtakunnan viranomaiset.

Eräiden rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain mukaisten tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaalla annetulla asetuksella (TPA 500/2018) on siirretty eräät tehtävät Poliisihallitukselta *Ålands lotteriinspektion:ille* ja eräät tehtävät aluehallintovirastolta Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle.

Arpajaislainsäädännön ja rahapelitoiminnan on katsottu kuuluvan maakuntapäivien toimivaltaan mm. sillä perusteella, että on kyse yleisestä järjestyksestä.

Nimenomaan *palo- ja pelastustoimi* mainitaan kohdassa. Perusteluissa todetaan, että *räjähdysaineiden*, sikäli kuin kyseessä ei ole valtion turvallisuus, on katsottava kuuluvan 18 §:n 6 ja 22 kohdan mukaan maakuntapäivien toimivaltaan.

Poikkeukset, jotka mainitaan ja jotka siten kuuluvat valtakunnan toimivaltaan, ovat:

- ampuma-aseet ja -tarvikkeet,
- puolustus- ja rajavartiolaitos,
- poliisitehtävät valtion turvallisuuden varmistamiseksi,
- puolustustila ja valmius poikkeusolojen varalta,
- räjähdysaineet valtakunnan toimivaltaa koskevilta osin.

Rajavartiolaitoksen kuuluminen valtakunnan toimivaltaan on merkittävää, koska rajavartiolaitos suorittaa myös merivalvontatehtäviä ja sillä on poliisivaltuudet. Rajavartiolaitoksen tehtävistä ja toimivaltuuksista Ahvenanmaalla säädetään sopimusasetuksessa (TPA 309/2017), jonka mukaan Rajavartiolaitos voi valvoa myös tie- ja meriliikennettä, kalastusta, metsästystä, luonnonsuojelualueita, laivalöytöjä, alusten aiheuttamaa vesien pilaantumista ja merensuojelua.

Tullit ja tullilaitos kuuluvat 12 ja 36 kohdan mukaan valtakunnan toimivaltaan.

7) Rakennus- ja kaavoitustoimi, naapuruussuhteet, asuntotuotanto

Rakennus- ja kaavoituslainsäädäntö sekä asuntotuotanto kuuluvat siis maakunnalle, mutta myös naapuruussuhteita koskeva lainsäädäntö. Viimeksi mainitulla tarkoitetaan lakia eräistä naapuruussuhteista (26/1920). ”Naapuruuslaki” on vanha, mutta sitä on muutettu useita kertoja, mm. lailla 90/2000 tehtäessä merkittäviä muutoksia ympäristö- ja vesilainsäädäntöön. Naapuruuslaki, ts. osia siitä, on hyväksytty blankettilakina (ÅFS 2008:128). Jäljempänä olevan 10 kohdan mukaan ympäristö- ja vesioikeus kuuluvat maakunnan toimivaltaan.

Keskeinen maakuntalaki on *plan- och bygglag för landskapet Åland* (ÅFS 2008/102; Ahvenanmaan maakunnan kaavoitus- ja rakentamislaki).

8) Kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastus yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan 61 §:ssä säädetyin poikkeuksin

Jos yleiset tarpeet vaativat kiinteän omaisuuden pakkolunastusta, sen suorittaminen on ensi sijassa maakunnan asia. Pakkolunastuksen täytyy aina tapahtua täyttä korvausta vastaan, mikä mainitaan kohdassa mutta seuraa myös perustuslain mukaisesta omaisuudensuojasta. IHL 61 §:n mukaan maakunnan on ensi sijassa huolehdittava siitä, että valtio saa käyttöönsä maata, joka tarvitaan ”varsinaista valtionhallintoa varten”. Valtiolla on kuitenkin

mahdollisuus itse lunastaa tarvittava maa, jos maakunta ei pysty huolehtimaan tarpeesta. Viimeksi mainitussa tapauksessa sovelletaan lunastusmenettelyä koskevaa valtakunnan lainsäädäntöä.

9) Huoneenvuokra ja vuokrasäännöstely, maanvuokra

Vuokralla tarkoitetaan rakennusten tai rakennuksen osan vuokraa eli oikeudenalaa, josta valtakunnassa säädetään laissa asuinhuoneiston vuokrauksesta (481/1995) ja laissa liikehuoneiston vuokrauksesta (482/1995). Irtaimen omaisuuden vuokra kuuluu 27 §:n 41 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädännön alaan.

Keskeinen laki on *hyreslag för landskapet Åland* (ÅFS 1999:19, Ahvenanmaan maakunnan huoneenvuokralaki).

Maanvuokra käsittää myös tontinvuokraoikeuden. Sekä maanvuokra- että tontinvuokraoikeus kuuluvat maakunnan toimivaltaan.

10) Luonnon- ja ympäristönsuojelu, luonnon virkistyskäyttö (ulkoilu), vesioikeus

Kohta 10 koskee oikeudenaloja, jotka ovat kehittyneet paljon itsehallintolain tultua voimaan v. 1993. Ulkoilulla tarkoitettiin ulkoilulakiin (606/1973) sisältyvää lainsäädäntöä ja vesioikeudella vesilaissa (264/1961) säänneltyjä asioita, lainkäyttöön kuuluvia säännöksiä lukuun ottamatta. Vesilaki on sittemmin korvattu uudella lailla (587/2011).

Kauppamerenkulun väylät kuuluvat 27 §:n 13 kohdan mukaan valtakunnan toimivaltaan sillä rajoituksella, että 30 §:n 12 kohdan mukaan maakuntaan voidaan perustaa uusia väyliä vain maakunnan hallituksen suostumuksella. Jos maakunta ja valtakunta eivät pääse sopimukseen, asian ratkaisee 62 §:n mukaan Ahvenanmaan valtuuskunta. Sen päätöksestä ei voi valittaa.

Paikallisen meriliikenteen ja pienveneliikenteen väylien osalta toimivalta kuuluu 21 kohdan mukaan maakunnalle.

Päästöoikeudet ja niillä käytävä kauppa sisältyvät maakunnan toimivaltaan luonnon- ja ympäristönsuojelun sekä elinkeinotoiminnan osalta (ÅD 22/2021).

Sopimusasetuksessa kasvihuonekaasujen päästökauppaa koskevien hallintotehtävien hoidosta Ahvenanmaan maakunnassa (TPA 801/2021) on säännöksiä Ålands Energimyndighet:in tehtävistä ja päästöoikeuksien huutokaupoista saatujen tulojen jakamisesta.

11) Muinaismuistot sekä kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten ja esineiden suojelu maakunnassa

Vuoden 1991 IHL:lla muinaismuistolainsäädäntö siirrettiin kokonaan maakunnalle. Lain tultua voimaan maakunnan omistukseen siirrettiin eräitä kiinteistöjä, joita valtio ei enää tarvinnut, mm. Kastelholman linna. Ks. asetus Kastelholman linnan, Vita Björnin, Prästön luotsimökin ja Lemböten kappelin siirtämisestä Ahvenanmaan maakunnalle (1623/1995).

Maakunnan toimivalta käsittää oikeuden säätää kieltoja kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden esineiden ulkomaille ja valtakuntaan viemistä vastaan.

Maakunnan toimivaltaa hallintoasioissa rajoittaa 23 §:n 3 kohta, jonka mukaan maakunnan hallituksen on hankittava asianomaisten valtakunnan viranomaisten lausunnot ennen kiinteää muinaismuistoa koskevaan toimenpiteeseen ryhtymistä. Säännöksellä on tarkoitus varmistaa, että kiinteiden muinaismuistojen hoito tapahtuu yleisesti noudatettujen periaatteiden mukaan.

Museovirastolle ja Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle on annettava tilaisuus lausunnon antamiseen ennen kuin seurakunta tai kirkollinen yhdyskunta tekee päätöksen suojellun kirkollisen rakennuksen tai vähintään 50 vuotta sitten käyttöön otetun kirkollisen rakennuksen olennaisesta muuttamisesta tai purkamisesta taikka käyttötarkoituksen muuttamisesta. Lausuntoa on pyydettävä jo silloin, kun asiaa suunnitellaan (KL 14:5 a).

Kuva: Kastelholman linna. Visit Åland / Erik Kuhlefelt

12) Terveyden- ja sairaanhoito 27 §:n 24, 29 ja 30 kohdassa säädetyin poikkeuksin; polttohautaus

Terveyden- ja sairaanhoito kuuluu suurimmaksi osaksi maakuntapäivien toimivaltaan. Myös yksityisen terveyden- ja sairaanhoidon on katsottava kuuluvan maakunnalle (ÅD 21.7.2022 dnro 32/2022). Mainitut poikkeukset koskevat hallinnollista puuttumista henkilökohtaiseen vapauteen (27 §:n 24 k.), ihmisten tarttuvia tauteja, kastrointia ja sterilointia, raskauden keskeytystä, keinohedelmöitystä ja oikeuslääketieteellisiä tutkimuksia (27 §:n 29 k.) sekä terveyden- ja sairaanhoidon piirissä toimivien kelpoisuusvaatimuksia, apteekkilaitosta, lääkkeitä ja lääkkeenomaisia tuotteita, huumaavia aineita sekä myrkkyjen valmistamista ja niiden käyttötarkoitusten vahvistamista (27 §:n 30 k.).

Toimivalta hallintoasioissa on kuitenkin 30 §:n 9 kohdan mukaan jaettu siten, että tehtävät, jotka ihmisten ja kotieläinten tarttuvien tautien torjuntaa koskevan lainsäädännön mukaan kuuluvat valtakunnan viranomaiselle tai kunnille, hoitaa maakunnassa maakunnan hallitus tai maakuntalaissa nimetty muu viranomainen.

”Tuhkaaminen” käsittää krematorion toimintaluvan ja perustamisluvan sekä niihin liittyvät asiat.

Eräiden terveyden- ja sairaanhoidon tehtävien hallinnosta Ahvenanmaan maakunnassa annetun sopimusasetuksen (TPA 1179/2009) mukaan Ahvenanmaan maakunnan hallituksen tulee hoitaa ne terveyden- ja sairaanhoitoon kuuluvat tehtävät Ahvenanmaan maakunnassa, jotka maakunnassa voimassa olevan valtakunnan lainsäädännön mukaan kuuluvat aluehallintovirastoille. Säännökset siitä, minkä viranomaisen on hoidettava ne tehtävät, jotka koskevat *valmiutta poikkeusolojen varalta*, ovat asetuksessa poikkeusoloihin varautumista koskevien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa (TPA 900/2000).

Eräiden rajat ylittävää terveydenhuoltoa koskevien hallintotehtävien hoitamisesta Ahvenanmaalla annetun sopimusasetuksen (TPA 494/2014) mukaan asianmukaista hoitoa asuinvaltion ulkopuolella koskevien hakemusten käsittelytehtävän hoitaa Ålands hälso- och sjukvård -viranomaisen sijasta Kansaneläkelaitos.

13) Sosiaalihuolto; alkoholijuomien anniskeluluvat

Perustelujen mukaan *sosiaalihuolto* sisältää paitsi varsinaisen sosiaalihuollon myös mm. lastensuojelun ja lasten päivähoidon, kehitysvammaisten erityishuollon, huumausaineiden väärinkäyttäjien huollon, raittiustyön, äitiysavustuksen, lapsilisän, lasten kotihoidon tuen, vammaishuollon ja -tuen kuten myös äitiysavustusta, perhe- ja lapsilisää, invalidihuoltoa ja -rahaa koskevat asiat, jotka siirrettiin maakunnan toimivaltaan vuoden 1991 IHL:lla.

Työsuojelu ja sosiaalivakuutus kuuluvat valtakunnan toimivaltaan (27 §:n 21 k. ja 29 §:n 1 momentin 3 k.).

Alkoholilainsäädäntö kuuluu suurimmalta osin valtakunnan toimivaltaan. Ahvenanmaalla on kuitenkin toimivalta säätää anniskeluluvista ja -ehdoista. Alkoholilainsäädäntö kuuluu niihin oikeudenaloihin, jotka voidaan siirtää maakuntapäivien toimivaltaan yksinkertaisessa lainsäätämisjärjestyksessä (29 §:n 1 momentin 4 k.).

Eräiden lapsilisää koskevien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa annetun sopimusasetuksen (TPA 1596/1992) mukaan Kansaneläkelaitos hoitaa *lapsilisää* koskevasta lainsäädännöstä johtuvat hallintotehtävät siten kuin maakunnan hallitus ja kansaneläkelaitos tarkemmin sopivat.

Eräiden asumistukeen liittyvien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa annetun TPS:n 1557/1994 mukaan *asumistuki*lainsäädännöstä johtuvat hallintotehtävät hoitaa Ahvenanmaan maakunnassa Kansaneläkelaitos siten kuin Ahvenanmaan maakunnan hallitus ja kansaneläkelaitos tarkemmin sopivat.

Elatustukea koskevien hallintotehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa annetun sopimusasetuksen TPS:n 120/2009 mukaan Kansaneläkelaitos hoitaa ne *elatusapuun* liittyvät hallintotehtävät, jotka maakuntalain 2009:7 perusteella kuuluvat maakunnan hallitukselle.

Sosiaalihuollon ammattihenkilöiden kelpoisuusvaatimuksiin ja ammattitoimintaan liittyvien eräiden hallinto- ja valvontatehtävien hoitamisesta Ahvenanmaalla annetun sopimusasetuksen (TPA 655/2020) mukaan maakunnan hallitukselle kuuluvia hallinto- ja valvontatehtäviä siirretään Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle (Valvira). Tehtävät koskevat mm. ammattipätevyyden laillistamista ja tunnustamista, ammattitoiminnan asianmukaisuuden selvittämistä ja seuraamusten määräämistä ammattitoiminnassa tehdystä rikoksesta sekä väliaikaisia turvaamistoimenpiteitä.

Vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelua koskevien hallintotehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa annetun TPA:n 145/2011 mukaan Kansaneläkelaitos vastaa tulkkauspalvelusta siten kuin Kansaneläkelaitos ja Ahvenanmaan maakunnan hallitus tarkemmin sopivat.

14) Opetus, oppisopimus, kulttuuri, urheilu ja nuorisotyö; arkisto-, kirjasto- ja museolaitos 27 §:n 39 kohdassa säädetyin poikkeuksin

Opetustoimi kuuluu perustelujen mukaan kokonaan Ahvenanmaan toimivaltaan. Tämä koskee myös yleisiä kulttuuriasioita sekä urheilua ja nuorisotyötä. Maakunnan toimivalta käsittää myös ammatinvalinnanohjauksen. Asiat, jotka koskevat valtion yliopistojen oikeutta myöntää loppututkintoja, kuuluvat valtakunnan toimivaltaan.

Itsehallintolain 41 §:ssä on säännös Ahvenanmaalla tutkinnon suorittaneen oikeudesta saada opiskeluoikeus valtakunnan yliopistoissa ja korkeakouluissa, vaikka hakijalla ei ole muutoin vaadittavaa suomen kielen taitoa. Tätä koskevat tarkemmat säännökset ovat ahvenanmaalaiselta opiskelijalta yliopistossa ja ammattikorkeakoulussa vaadittavasta suomen kielen taidosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (841/2000).

Ylioppilastutkinnon järjestämisestä Ahvenanmaalla annetun sopimusasetuksen (TPA 800/2021) mukaan ylioppilastutkinnon järjestämistä koskevia hallintotehtäviä hoitaa valtakunnan Ylioppilastutkintolautakunta. Ahvenanmaalla tämän mukaisesti suoritetut tutkinnot antavat saman pätevyyden kuin vastaavat tutkinnot valtakunnassa.

Ahvenanmaalla suoritetuista ammattikorkeakoulututkinnoista annettu TPA 977/2021 sisältää säännöksiä Högskolan på Åland -korkeakoulun koulutuksen arvioinnista ja tutkinnon antamasta kelpoisuudesta. Högskolan på Åland -korkeakoulussa annettavan merenkulkuopetuksen arviointia ja hyväksymistä koskevat säännökset ovat TPA:ssa 501/2018.

Arkistolaitos käsittää myös arkistojen rakentamisen ja arkistoinnissa noudatettavat määräajat. Maakunnassa olevilta valtion viranomaisilta peräisin olevat arkistoaineistot kuuluvat kuitenkin valtakunnan toimivaltaan (27 §:n 39 k.). Tämä tarkoittaa mm., että määräaika-asioita, jotka koskevat valtakunnan arkistoaineistojen säilyttämistä sekä hävittämistä, säännellään valtakunnan lainsäädännössä. Itsehallintolain 30 §:n 17 kohdan mukaan maakunnassa toimivilta valtion viranomaisilta peräisin olevia arkistoaineistoja ei saa viedä pois maakunnasta maakunnan hallituksen kanssa neuvottelematta.

Maakunnan toimivaltaa *hallintoasioissa* rajoittaa 23 §:n 4 kohta, jonka mukaan maakunnan hallituksen on pyydettävä Kansallisarkistolta lausunto ennen maakunnan viranomaisten tai kunnallisten taikka kirkollisten viranomaisten maakunnassa olevan arkiston asiakirjojen hävittämistä koskevan päätöksen tekemistä. Arkistohallinto siirrettiin maakunnalle vuoden 1991 itsehallintolailla, ja säännöksellä on tarkoitus varmistaa, että arkistohallinnossa ei poiketa yleisesti hyväksytyistä periaatteista.

15) Maa- ja metsätalous, maataloustuotannon ohjaaminen; ennen maataloustuotannon ohjaamista koskevaan lainsäädäntötoimeen ryhtymistä on kuitenkin neuvoteltava valtion asianomaisen viranomaisen kanssa

Perustelujen mukaan maa- ja metsätalous kuuluu kokonaisuudessaan maakunnan toimivalta-alueeseen. Tähän kuuluvat siis esimerkiksi kasvinsuojelu, lannoite-, valmisrehu- ja siemenkauppa. Kasvinsuojeluaineiden maahantuonti valtakuntaan sekä maatalous- ja kalastustuotteiden hinta ja maataloustuotteiden vienninedistäminen kuuluvat kuitenkin valtakunnan toimivaltaan (27 §:n 15 ja 33 kohta).

EU-jäsenyyden seurauksena tilanne on muuttunut radikaalisti vuoden 1991 itsehallintolain säätämisen jälkeen. Maakunnan ja valtakunnan välisellä toimivallanjaolla on kuitenkin edelleen merkitystä, koska se vaikuttaa maakunnan oikeuteen osallistua ja vaikuttaa EU-asioiden kansalliseen valmisteluun sekä EU-lainsäädännön kansalliseen toimeenpanoon tai huomioon ottamiseen.

Eräiden siemeniä ja taimiaineistoja koskevien hallintotehtävien hoitamisesta Ahvenanmaalla annetun TPA:n 899/2022 mukaan eräät tehtävät siirretään Ruokavirastolle, kasvilajikelautakunnalle tai Luonnonvarakeskukselle.

Eräiden kasvinsuojeluaineita koskevien hallintotehtävien hoitamisesta Ahvenanmaalla annetun TPA:n 628/2012 mukaan ne tehtävät, jotka kasvinsuojelulain soveltamisesta annetun maakuntalain (ÅFS 2021:26) mukaan kuuluvat maakunnan hallitukselle tai maakunnan jollekin muulle viranomaiselle, siirretään Ruokavirastolle.

Eräiden kasvinterveyttä koskevien hallintotehtävien hoitamisesta Ahvenanmaalla annetun sopimusasetuksen (TPA 549/2021) mukaan eräät maakunnan hallituksen hallintotehtävät siirretään Ruokavirastolle.

Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) maksajaviraston tehtävien hoidosta Ahvenanmaan maakunnassa annetun sopimusasetuksen (TPA 133/2016) mukaan eräät maakunnan tehtävät siirretään maa- ja metsätalousministeriölle ja Ruokavirastolle.

16) Metsästys ja kalastus, kalastusalusten rekisteröinti, kalastusalan ohjaaminen

Metsästys ja kalastus ovat perinteisesti olleet tärkeitä elinkeinoja Ahvenanmaalla, mutta niiden merkitys on jatkuvasti vähentynyt. Toimivalta on kokonaan maakunnalla, mutta kalastuselinkeino kuuluu EU:n toimivaltaan, minkä vuoksi maakunnan edut on otettava huomioon EU-asioiden valmistelussa. Esimerkiksi kalastuskiintiöiden jakaminen on aiheuttanut erilaisia tulkintoja. Asiaa säännellään 59 b §:ssä. Ks. tarkemmin 7.2 luku jäljempänä.

Ampuma-aseet ja -tarvikkeet kuuluvat valtakunnan toimivaltaan (27 § 27 kohta).

Eräiden Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan sääntöihin kohdistuviin rikkomuksiin liittyvien tehtävien hoidosta Ahvenanmaalla annetussa sopimusasetuksessa (TPA 308/2017) on säännöksiä tehtävien jakamisesta Ruokaviraston, Oikeusrekisterikeskuksen ja maakunnan hallituksen välillä.

Kuva: Venevajoja Eckerössä. Visit Åland / Tiina Tahvanainen

17) Eläinsuojelu ja eläinlääkintähuolto 27 §:n 31–33 kohdissa säädetyin poikkeuksin

Eläinlääkintähuoltoon kuuluu myös teurastusta ja lihantarkastusta koskeva lainsäädäntö. Poikkeukset maakunnan toimivallasta itsehallintolain 27 §:n 31–33 kohdissa koskevat kotieläinten tarttuvia tauteja, eläinten ja eläintuotteiden tuontikieltoa ja kasvintuhoojien maahantuonnin estämistä. Kotieläinten tarttuvien tautien osalta toimivalta on siirretty maakunnalle (30 § 9 k.).

Eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin valvontaan liittyvien hallintotehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa annetun sopimusasetuksen (TPA 1540/2011) mukaan eräät EU-asetusten mukaiset tehtävät siirretään Ahvenanmaan valtionvirastolle ja Ruokavirastolle.

18) Maatalousmaan, metsämaan ja kalastusvesien tuotantokyvyn ylläpito; velvollisuus luovuttaa käyttämättä jäänyttä tai vajaakäytössä olevaa maatalousmaata ja kalastusvesiä tällaista tarkoitusta varten täyttä korvausta vastaan toisen hallintaan määräajaksi

Kohdan 18 perusteluissa sanotaan, että poikkeuksena periaatteesta, jonka mukaan valtakunnalla on yksinomainen oikeus poikkeukseen, kun kyseessä on poikkeus perustuslaista, maakuntapäivät saa säätää velvollisuudesta luovuttaa täyttä korvausta vastaan vuokralle maatalousmaata ja kalastusvesiä niiden tuotantokyvyn hyödyntämiseksi. Koska pakkoluovutus voi tapahtua myös yksityiseen käyttöön, säännös on poikkeus perustuslaista. Säännöstä perusteltiin sillä, että maatalous- ja kalastuslainsäädäntö kuuluu pääasiassa maakunnalle ja että suuri muuttoliike eräistä maakunnan osista on johtanut siihen, että melko suuria peltomaa-alueita on viljelemättä samalla kun jäljellä olevat maanviljelijät kärsivät viljelymaan puutteesta. Perustelujen mukaan kalastusvesien osalta on odotettavissa vastaavanlainen kehitys.

19) Oikeus etsiä, vallata ja hyödyntää mineraalilöytöjä

Maakunnan toimivalta käsittää perustelujen mukaan oikeuden päättää siitä, kenellä on oikeus etsiä, vallata ja hyödyntää mineraalilöytöjä ja millä alueilla tällaista toimintaa saa harjoittaa. Muu kaivoslainsäädäntö kuuluu 27 §:n 17 kohdan mukaan valtakunnalle. Muun muassa turvallisuuskysymyksiä koskeva osa kaivoslainsäädännöstä kuuluu näin ollen valtakunnalle.

Keskeinen maakuntalaki on *LL om förutsättningarna för att i landskapet Åland leta efter, inmuta och utnyttja gruvfyndigheter* (ÅFS 1994:72, maakuntalaki Ahvenanmaan kaivosesiintymien etsimisen, valtaamisen ja hyödyntämisen edellytyksistä).

20) Postilaitos sekä oikeus yleisradio- ja kaapelilähetystoiminnan harjoittamiseen maakunnassa 27 §:n 4 kohdasta johtuvin rajoituksin

Maakunnalla on oma postilaitos omine postihallintoineen ja oikeus säätää lakeja omista postimerkeistään. Suomen ja muiden maiden välistä postiliikennettä koskevat asiat sekä kansainväliset asiat kuuluvat valtakunnan toimivaltaan (27 § 4 k.). Ahvenanmaalla on myös oma verkkotunnus sähköpostia varten (ax). ”Verkkotunnuksia” on pidetty valtakunnan toimivaltaan kuuluvina, mutta on olemassa sopimusasetus ax-maakuntatunnukseen päättyvistä verkkotunnuksista ylläpidettävän rekisterin hallinnasta (TPA 661/2016), jonka mukaan maakunnan hallitus hallinnoi verkkotunnusrekisteriä ja vastaa ax-maakuntatunnuksen hallinnasta.

Radio- eli ääniradio- ja televisiotoiminta sekä kaapelilähetykset kuuluvat maakunnalle. Radio- ja televisiotoimintaan ei tarvita valtioneuvoston toimilupaa. Myös mediamaksu kuuluu maakuntapäivien toimivaltaan (ÅD 37/19 ja KKO OH 2019/228).

Taajuuksia ja lähetintehoja koskevat asiat ja muut kansainvälisesti säännellyt asiat kuuluvat valtakunnan toimivaltaan. Valtakunnan viranomaisten on huolehdittava siitä, että maakunta saa tarvittavat taajuudet (IHL 30 § 6 k.). Maakunta myöntää sitten toimiluvat maakunnan alueella.

Sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa (917/2014) tarkoitettu radioviestintä kuuluu kuitenkin valtakunnan toimivaltaan.

Huomaa, että ruotsinkielisen ja suomenkielisen tekstin välillä on ero. Ruotsinkielisessä tekstissä käytetään ilmaisua ”rundradio- och televisionsverksamhet” ja suomenkielisessä tekstissä ”yleisradio- ja kaapelilähetystoiminta”, ts. ”rundradio- och kabelsändningsverksamhet”. Perusteluja luettaessa on kuitenkin selvää, että maakunnan toimivalta käsittää yleisradion, television ja kaapelilähetykset.

21) Tiet ja kanavat, tieliikenne, raideliikenne, veneliikenne, paikallisen meriliikenteen väylät

Teillä tarkoitetaan sekä yleisiä että yksityisiä teitä. ”Veneliikenteellä” tarkoitetaan meriliikennelaissa (782/2019) tarkoitettua paikallista meriliikennettä. Edellä 10 kohdassa todettiin jo, että kauppamerenkulun väylät ovat 27 §:n 13 kohdan mukaan valtakunnan toimivallassa.

Rattijuopumuksen raja on 0,5 promillea, törkeän rattijuopumuksen raja on 0,8 promillea.

Paikallista meriliikennettä valvoo Ahvenanmaan poliisin lisäksi myös rajavartiolaitos, joka on valtakunnan viranomainen ja jolla on poliisivaltuudet.

Vesiliikennejuopumuksen raja on 1 promille.

Keskeiset maakuntalait ovat *vägtrafiklag för landskapet Åland* (1983:27, Ahvenanmaan maakunnan tieliikennelaki), *trafikbrottslag för landskapet Åland* (2004:28, Ahvenanmaan maakunnan liikennerikoslaki) ja *LL om vattenfarkoster* (2017:29, vesikulkuneuvolaki).

Tehtävät, jotka EU:n ns. eCall-asetuksen (305/2013) perusteella Ahvenanmaan maakunnan tieliikennelain 74 §:n mukaisesti kuuluvat maakunnan hallitukselle, on siirretty sopimusasetuksella (TPA 813/2022) Liikenne- ja viestintävirastolle.

22) Elinkeinotoiminta ottaen huomioon, mitä on säädetty 11 §:ssä, 27 §:n 2, 4, 9, 12–15, 17–19, 26, 27, 29–34, 37 ja 40 kohdissa sekä 29 §:n 1 momentin 3–5 kohdissa, kuitenkin niin, että myös maakuntapäivillä on toimivalta ryhtyä toimenpiteisiin näissä kohdissa tarkoitetun elinkeinotoiminnan edistämiseksi

Elinkeinolainsäädäntö kuuluu pääasiassa maakuntapäivien toimivaltaan. Elinkeinolla tarkoitetaan sekä liiketoimintaa että ammatin harjoittamista.

Viittaus 11 §:ään tarkoittaa maakuntapäivien toimivaltaa päättää rajoituksista kotiseutuoikeutta vailla olevan oikeudelle harjoittaa maakunnassa elinkeinotoimintaa. Tällaisia rajoituksia voidaan asettaa myös valtakunnan toimivaltaan kuuluville elinkeinoille. Maakuntapäivät voi myös päättää valtakunnan toimivaltaan kuuluvien elinkeinojen edistämisestä maakunnassa.

Viittaukset 27 §:n kohtiin tarkoittavat, että valtakunnalla on toimivalta koskien

- oikeutta oleskella maassa, valita asuinpaikkansa ja liikkua paikkakunnalta toiselle, sanan-, yhdistys- ja kokoontumisvapauden käyttämistä, kirje-, lennätin- ja puhelinsalaisuutta,
- suhdetta ulkovaltoihin ottaen huomioon 9 ja 9 a luvun säännökset,
- koko valtakuntaa koskevia yleisiä ehtoja ulkomaalaisten ja ulkomaisten yhteisöjen oikeudesta omistaa ja hallita kiinteää omaisuutta ja osakkeita sekä harjoittaa elinkeinoa,
- vakuutussopimuksia, ulkomaankauppaa, kauppamerenkulkua, kauppamerenkulun väyliä, ilmailua, maatalous- ja kalataloustuotteiden hintaa sekä maataloustuotteiden viennin edistämistä,
- mineraalilöytöjä ja kaivostoimintaa sekä ydinvoimaa eräin poikkeuksin,
- mittayksiköitä, mittalaitteita ja mittamenetelmiä, standardisointia.

Tapauksissa, joissa toimivalta tehdä päätös *luvanvaraisesta elinkeinosta* kuuluu valtakunnalle, valtakunnan viranomaisen on hankittava maakunnan hallitukselta lausunto ennen kuin se myöntää luvan (30 § 21 k.).

Keskeinen maakuntalaki on *LL om rätt att utöva näring* (ÅFS 1996:47; maakuntalaki oikeudesta harjoittaa elinkeinoa), mutta on useita erityislakeja esim. kiinteistönvälityksestä, matkatoimistotoiminnasta, majoitus- ja ravitsemistoiminnasta ym.

> Maakuntapäivät hyväksyi huhtikuussa 2022 uuden elinkeino-oikeutta ja -lupaa koskevan maakuntalain. KKO tutki mm. maakuntalain suhdetta perustuslakiin ja EU-oikeuteen. Se katsoi, että maakuntalaki kuului maakuntapäivien toimivaltaan, mutta säännökset, joissa vaaditaan, että toiminnan kielen pitää olla ruotsi, merkitsivät laajennusta siihen, mitä aiemmin oli voimassa. KKO arvioi asiaa suhteessa Suomen liittymissopimuksessa EU:hun olevaan pöytäkirjaan 2 ja teki sen loppupäätelmän, että maakuntalaki merkitsi liittymisen aikaan voimassa olleiden elinkeinovapauden rajoitusten laajentamista. Sen loppupäätelmä oli, että kieltä koskevat säännökset ilmeisesti olivat vastoin EU-oikeutta. Uutta maakuntalakia ei ole saatettu voimaan.

23) Työllisyyden edistäminen

Tähän oikeudenalaan kuuluu myös työnvälitys. Työsopimuslainsäädäntö sen sijaan kuuluu valtakunnan toimivaltaan.

24) Tilastot maakunnan oloista

Maakuntapäivät voi säätää lakeja maakunnan oloja koskevista tilastoista, mikä antaa sille mahdollisuuden päättää tietojen keräämisestä virallisia tilastoja varten. Toimivalta käsittää oikeuden säätää seuraamuksista siltä varalta, että tietoja ei toimiteta.

Yleiset tilastot ovat valtakunnan toimivallassa. Niitä koskeva valtakunnan lainsäädäntö ja toimivalta hallintoasioissa ovat voimassa myös maakunnassa.

Ahvenanmaan oloja koskevien tietojen keräämisen pitää kuitenkin tapahtua maakunnan ja valtakunnan viranomaisten välisenä yhteistyönä (23 §:n 2 kohta ja 30 §:n 23 kohta).

Maakunnan ja valtakunnan viranomaisten on toimitettava toisilleen saatavilla olevat tilastotiedot (23 § 1 k. ja 30 § 5 k.).

25) Teon rangaistavaksi säätämistä ja rangaistuksen määrää, kun on kysymys maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta

Maakuntapäivät voi säätää rikoslaissa tarkoitetuista yleisistä ja erityisistä rangaistuksista ja rangaistuksen suuruudesta. Toimivalta rajoittuu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluville oikeudenaloille. Maakuntapäiviä sitovat rikoslain yleiset säännökset (ns. yleinen rikosoikeus), jotka sisältyvät RL 1–8 lukuun.

IHL:n yleisperusteluissa (HE 73/1990 vp, s. 45) sanotaan, että rangaistusten sääntely ei ”luonnollisestikaan” poikkeaisi merkittävästi valtakunnassa sovellettavista säännöksistä. Maakuntapäivien toimivalta sallii kuitenkin «määrätä samanlaisesta rikoksesta erilaisen rangaistuksen valtakunnassa ja maakunnassa». KKO vetosi tähän perustelulausumaan laista *LL om ändring av trafikbrottslagen för landskapet Åland* (Ahvenanmaan liikennerikoslain muuttamista koskeva maakuntalaki) annetussa ratkaisussa OH 2015/212.

> KKO totesi mm. seuraavaa: Maakuntalain 4 §:ssä on tarkoituksella säädetty, että myös rattijuopumuksen lievimmän muodon rikosnimike on rattijuopumus, jotta pakkokeinolain 8 luvun 32 §:n mukainen henkilönkatsastus on sovellettavissa myös tämän rikoksen esitutkinnassa. Maakuntalain 4 §:n 1 momentin mukaisen rattijuopumuksen moitittavuus olisi kuitenkin selvästi lievempää kuin rikoslain 23 luvun 3 §:ssä säädetyn rattijuopumuksen, jossa rattijuopumuksen raja on 0,5 promillea. Pakkokeinolain 8 luvun 32 §:ää säädettäessä ei ole voitu ottaa huomioon sitä, että henkilönkatsastuksen piiriin tulisi nyt myös rattijuopumus, joka on huomattavasti lievempi kuin rikoslaissa säädetty rattijuopumus ja josta ainoa rangaistus voi olla rikesakko.
>
> Henkilönkatsastuksessa puututaan perustuslain 7 §:ssä suojattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Tästä syystä on tärkeää, että tätä pakkokeinoa käytettäessä ei loukata suhteellisuusperiaatetta, joka kuuluu pakkokeinojen käytön yleisiin edellytyksiin (pakkokeinolain 1 luvun 2 §). Suhteellisuusperiaate asettaa rajat sille, kuinka laajat pakkokeinovaltuudet lainsäädännössä voidaan sallia eri rikosten tutkinnassa. Tämä valvonta tapahtuu eduskunnassa lakia säädettäessä ja tarvittaessa perustuslakivaliokunnan toimesta. Pakkokeinovaltuuksien käytön rajat liittyvät kyseistä rikosta koskevaan moitittavuuteen.
>
> Korkein oikeus katsoo, ettei ole mahdollista antaa oikeutta henkilönkatsastukseen hyvin lievän rikkomuksen selvittämiseksi. Maakuntalaki merkitsisi käytännössä tältä osin pakkokeinolain säännöksen muuttamista, mikä on vastoin maakunnan ja valtakunnan välistä toimivaltajakoa.

26) Uhkasakon asettaminen ja tuomitseminen sekä muiden pakkokeinojen käyttö, kun on kysymys maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta

Uhkasakon asettaminen ja tuomitseminen samoin kuin muiden pakkokeinojen käyttö kuuluvat samalla tavalla kuin rangaistusten määrääminen maakuntapäivien toimivaltaan niillä oikeudenaloilla, jotka itsehallintolain toimivaltajaon mukaan kuuluvat maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan. Perusteluissa ei sanota mitään siitä, kuinka suuret poikkeukset maakuntalaissa ovat mahdollisia, mutta koska yleinen rikosoikeus ja myös prosessioikeus kuuluvat valtakunnan toimivaltaan, yleiset periaatteet, kuten suhteellisuusperiaate,

koskevat myös Ahvenanmaan lainsäätäjää. Ks. edellä 25 kohdassa selostettu KKO OH 2015/212. Tapaus on esimerkki siitä, että KKO ei katsonut mahdolliseksi sallia henkilönkatsastus lievän rikoksen vuoksi.

27) Muut tämän lain perusteiden mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluviksi katsottavat asiat.

Oikeudenaloja, joita ei ole nimenomaisesti itsehallintolaissa mainittu, on arvioitava niiden maakunnan ja valtakunnan välistä toimivaltajakoa koskevien perusteiden mukaan, jotka osoittavat, mikä kuuluu maakunnalle ja mikä valtakunnalle. Tämä lainsäätämistekniikka on niiden tulkintakysymysten ratkaisemista varten, joita syntyy joko sen vuoksi, että lainsäätäjä ei ole tullut nimenomaisesti lausuneeksi jostakin kysymyksestä, tai sen vuoksi, että syntyy uutta oikeudellista sääntelyä, jota ei ole voitu ennakoida.

Niin sanottu ”jäännöskompetenssi”, joka maakunnan osalta todetaan 18 §:n 27 kohdassa ja valtakunnan osalta 27 §:n 42 kohdassa, on periaatteellisesti tärkeä konkreettisissa tulkintatilanteissa. Ei kuitenkaan käy kovin usein niin, että täysin uusi oikeudellinen sääntely joudutaan ratkaisemaan näillä säännöksillä.

Julkiset hankinnat ja henkilötietojen suoja voidaan antaa esimerkkeinä oikeudenaloista, joita itsehallintolaissa ei ole nimenomaisesti mainittu.

LL om tillämpning i landskapet Åland av rikslagar om offentlig upphandling (ÅFS 2017:80; maakuntalaki julkisia hankintoja koskevan valtakunnan lainsäädännön soveltamisesta Ahvenanmaan maakunnassa). KKO:n lausunnossa OH 2017/134 selostetaan, miten toimivaltajako julkisten hankintojen osalta on aiheuttanut erilaisia tulkintoja. Käytännön mukaan julkinen hankintatoiminta kuuluu maakunnan toimivaltaan, kun sen suorittavat maakunnan toimivaltaan kuuluvat viranomaiset.

> ÅD 31/2019: Julkiset hankinnat on oikeudenala, jota ei mainita itsehallintolain 4 tai 5 luvussa, jotka säätelevät valtakunnan ja maakunnan välisen lainsäädäntövallan jakautumista. Julkiset hankinnat koskee osin kilpailun edistämisen oikeudenalaa, osin on kyse hallintomenettelystä. Itsehallintolain 27 §:n 10 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta kilpailun edistämisen osalta. Hallintomenettelyä koskeva lainsäädäntövalta riippuu siitä, mikä on hankkiva yksikkö. Vakiintuneen käytännön mukaan maakunnan toimivaltaan kuuluvien viranomaisten suorittaman hankintatoiminnan on katsottu olevan maakunnan toimivallassa.
>
> ÅD 20/2019. Henkilötietojen sääntely koskee oikeudenalaa, jota ei mainita erikseen itsehallintolaissa olevassa lainsäädäntövallan jakamisessa maakunnan ja valtakunnan lakia säätävien toimielinten kesken. Lainsäädännöllinen toimivalta on sen vuoksi arvioitava niiden oikeudenalojen perusteella, joita maakuntalainsäädäntö voi koskea.

4.2.2 Sekamuotoiset maakuntalait ja blankettilait

IHL 19 §:n 3 momentin mukaan maakuntalakiin voidaan ”yhdenmukaisuuden ja selkeyden vuoksi” ottaa valtakunnan lainsäädännön piiriin kuuluvia säännöksiä, jos ne ”asiallisesti” vastaavat valtakunnan lain vastaavia säännöksiä. Tällaiset niin sanotut sekamuotoiset maakuntalait antavat maakuntapäiville mahdollisuuden saada aikaan loogisia kokonaisuuksia oikeusnormeilla, jotka ovat sekä valtakunnan että maakunnan toimivalta-aloilta.

Maakuntalakiin otettavia valtakunnan säännöksiä kutsutaan yleensä blankettisäännöksiksi, ja jos koko valtakunnan laki (tarvittavin poikkeuksin) hyväksytään, puhutaan blankettilaeista. Blankettilaki tarkoittaa siis sitä, että maakuntapäivät säätää lain ”kopioimalla” valtakunnan lain ja tekemällä siihen lisäksi sopeutukset, jotka tarvitaan maakunnassa soveltamista varten. Valtakunnan säännöksiä ei tarvitse kopioida sanatarkasti – riittää, että ne ovat asiasisällöltään yhdenmukaiset.

Se, että maakuntapäivät hyväksyy blankettilakeja tai blankettisäännöksiä, ei vaikuta valtakunnan ja maakunnan väliseen lainsäädäntövallan jakoon.

Jos maakuntalakiin otettuja valtakunnan lainsäädännön piiriin kuuluvia säännöksiä myöhemmin muutetaan, muutettuja säännöksiä on sovellettava myös maakunnassa. On kuitenkin toivottavaa, että maakuntalainsäädäntöä muutetaan mahdollisimman pian, koska muuten maakuntalaki antaa väärän kuvan siitä, mitä on voimassa. Maakunnan hallituksen on tietysti seurattava valtakunnan lainsäädännön kehitystä aivan yleisesti, mutta erityisesti, kun kyseessä on blankettilainsäädäntö.

On tavallista, että maakuntapäivät valitsee blankettilainsäädännön. Yksi syy voi olla se, että toimivaltajako valtakunnan ja maakunnan välillä on sekava ja monimutkainen ja että sen vuoksi on helpompi saada aikaan hallittavissa oleva ja ymmärrettävä kokonaisuus ottamalla maakuntalakiin valtakunnan säännöksiä. Toinen syy voi olla se, että kyseessä on erittäin tekninen oikeudenala, jolla hallinnon kuitenkin hoitaa valtakunnan viranomainen.

Polislagen för landskapet Åland (2021:12) on esimerkki siitä, miten monimutkaista voi olla säännellä maakuntalaissa asioita, jotka kuuluvat sekä valtakunnan että maakunnan toimivaltaan. Valtakunnan poliisilaki on hyväksytty blankettilakina. Ks. ÅD 46/20 ja KKO OH 2020/255.

Uudempana esimerkkinä blankettilaeista voidaan mainita *LL om tillämpning av diskrimineringslagen* (ÅFS 2022:43; maakuntalaki yhdenvertaisuuslain soveltamisesta). Toimivaltaproblematiikkaa selvitetään Ahvenanmaan valtuuskunnan lausunnossa 18/2022. Laki on esimerkki oikeudenalasta, joka kuuluu sekä valtakunnalle että maakunnalle. Esimerkiksi pankkipalveluja koskevaa syrjintätapausta säännellään valtakunnan lainsäädännössä, kun taas kuljetuspalveluja koskevaa tapausta säännellään maakunnan toimivallan perusteella (ÅD 23/2012).

Myös *offentlighetslagen för Åland* on esimerkki oikeudenalasta, joka kuuluu sekä maakunnalle että valtakunnalle (ÅD 26/2021, KKO 98/2021; Ahvenanmaan viranomaisten toiminnan julkisuutta koskeva laki).

> Offentlighetslagen för Åland ottaa huomioon maakunnan ja valtakunnan välisen lainsäädäntövallan jakautumisen lain 3 ja 4 §:n säännöksillä. Mainituissa lainkohdissa otetaan huomioon myös se, että lakia sovelletaan Ahvenanmaan maakunnan toimivalta-alalla ja että valtakunnan julkisuuslainsäädäntö voi tulla eräissä tapauksissa sovellettavaksi Ahvenanmaan maakunnan ja kuntien viranomaisissa (KKO 98/2021).

Kuva: Maarianhaminan kaupungintalo. Visit Åland / Rebecka Eriksson

4.3 Eduskunnan lainsäädäntövalta (Ahvenanmaalla)

4.3.1 Luettelo valtion lainsäädäntövaltaan kuuluvista asioista (IHL 27 §)

Valtakunnan lainsäädäntövalta Ahvenanmaalla on luetteloitu IHL 27 ja 29 §:ssä. IHL 27 §:n mukaan valtakunnan toimivalta käsittää seuraavat:

1) Perustuslain säätäminen, muuttaminen tai kumoaminen sekä perustuslaista poikkeaminen

Perustuslain kuuluminen valtakunnan toimivaltaan voi tuntua itsestäänselvyydeltä, mutta sillä on seurauksia sen ulkopuolella, mitä ensi sijassa tulee ajatelleeksi. Perustuslain säännökset rajoittavat lainsäädäntövaltaa eli myös maakuntapäivien lainsäädäntövaltaa, ja korkein oikeus antaa perustuslakivaliokunnan tulkinnoille merkitystä maakuntalakien valvonnassa. On myös otettava huomioon, että itsehallintolaki on perustuslain tasolla oleva laki, minkä vuoksi se on eräissä tapauksissa nähtävä erityislakina suhteessa perustuslakiin. Tällaisissa tapauksissa itsehallintolaille on annettava tulkinnassa etusija ennen perustuslakia. Katso tarkemmin 3.1 luku edellä.

2) Oikeus oleskella maassa, valita asuinpaikkansa ja liikkua paikkakunnalta toiselle, sanan-, yhdistys- ja kokoontumisvapauden käyttäminen, kirje-, lennätin- ja puhelinsalaisuus

Kun itsehallintolaki säädettiin v. 1991, vuoden 1995 perus- ja vapausoikeuksia koskeva uudistus ei ollut vielä toteutettu. On kuitenkin selvää, että kaikkien perus- ja vapausoikeuksien sääntely kuuluu valtakunnan toimivaltaan itsehallintolaista ilmenevin poikkeuksin. Kuten jo aikaisemmin todettiin, itsehallintolaissa on säännöksiä esimerkiksi kielellisistä oikeuksista, oikeudesta omistaa ja hallita kiinteää omaisuutta ja oikeudesta harjoittaa elinkeinoa maakunnassa. Nämä säännökset liittyvät perusoikeuksiin, mutta eduskunta ei voi muuttaa niitä yksipuolisesti ilman maakuntapäivien myötävaikutusta.

3) Valtion viranomaisten järjestysmuoto ja toiminta

Valtakunnan toimivaltaa *hallinto*asioissa rajoittaa 30 §:n 1 kohdan säännös valtion virkojen täyttämisestä Ahvenanmaalla: ”Täytettäessä *valtion virkaa* maakunnassa on annettava erityistä merkitystä maakunnan olojen tuntemukselle tai sille, että asianomainen asuu maakunnassa.” Perustelujen mukaan kriteerejä on pidettävä lisäansioina tilanteessa, jossa hakijat muuten ovat suurin piirtein yhtä ansioituneita (HE 70/1991 vp, s. 82/II).

IHL 42 §:n 1 momentin mukaan maakunnassa valtion palveluksessa olevalta henkilöltä vaadittavasta kielitaidosta säädetään maakunnan hallituksen suostumuksella valtioneuvoston asetuksella. Ks. VNA Ahvenanmaan maakunnassa valtion palveluksessa olevilta vaadittavasta kielitaidosta (1218/2007).

IHL 42 §:n 2 momentin mukaan valtion on järjestettävä maakunnassa *palveluksessaan oleville koulutusta ruotsin kielellä*.

Ennen kuin valtio päättää valtion paikallishallintoon kuuluvan laitoksen tai kiinteän toimipaikan lakkauttamisesta Ahvenanmaalla, maakunnan hallitusta on kuultava (30 § 22 k.).

4) Suhde ulkovaltoihin ottaen huomioon 9 ja 9 a luvun säännökset

Viittaus 9 lukuun koskee Ahvenanmaan roolia kansainvälisiä sopimuksia tehtäessä ja viittaus 9 a lukuun sääntelyä Ahvenanmaan asemasta EU-asioissa.

Ulkovalloilla ei tarkoiteta ainoastaan valtioita vaan myös kansainvälisiä järjestöjä. Se, että valtakunnalla on toimivalta, on saanut kasvavan merkityksen kansainvälistymisen lisääntyessä, ja vaikuttaa monissa tapauksissa maakuntapäivien lainsäädäntövallan arviointiin maakuntalakien valvonnan yhteydessä. Valvoessaan maakuntalakien yhteensopivuutta itsehallintolain kanssa korkein oikeus tutkii, että maakuntalait eivät ole selvästi vastoin EU-oikeutta tai muita kansainvälisiä velvoitteita.

5) Valtakunnan lippu ja vaakuna sekä niiden käyttö 18 §:n 3 kohdassa säädetyin poikkeuksin

Viittaus 18 §:n 3 kohtaan tarkoittaa mahdollisuutta säätää maakuntalailla, että Ahvenanmaan lippua voidaan käyttää merenkulku- ja kauppalippuna.

Valtakunnan lipun käytöstä säädetään Suomen lipusta annetussa laissa (380/1978) ja asetuksessa liputuksesta Suomen lipulla (383/1978).

6) Suku- ja etunimi, holhous, kuolleeksi julistaminen

Henkilöoikeus on pääasiassa valtakunnan toimivallan piirissä. Ahvenanmaan valtionvirasto on maakunnan holhousviranomainen (ts. edunvalvontaviranomainen). Päätökset kuolleeksi julistamisesta tekee tuomioistuin tai Digi- ja väestötietoviranomainen.

7) Avioliitto ja perhesuhteet, lapsen oikeudellinen asema, lapseksiottaminen, perintö 10 §:ssä säädetyin poikkeuksin

Koko perheoikeudellinen lainsäädäntö kuuluu valtakunnan toimivaltaan. Itsehallintolain säätämisen jälkeen on syntynyt paljon uutta perheoikeudellista lainsäädäntöä, mm. avioliitosta, samaa sukupuolta olevien avioliitosta, avustetusta hedelmöityksestä ja edunvalvonnasta. Monet vanhat lait on myös korvattu uusilla tai ne ovat läpikäyneet merkittäviä muutoksia.

Perintöoikeutta rajoittavat Ahvenanmaalla maanhankintalain säännökset. Sen mukaan lupa voidaan vaatia myös perintösaantoon. Rajoitus ei kuitenkaan koske rintaperillisiä.

Perintökaaren 25 luvun 8 §:n nojalla annettavasta lausunnosta Ahvenanmaan maakunnassa annetun sopimusasetuksen (315/1990) mukaan [maatalouspiirin ja maatilahallituksen toimesta] annettavat lausunnot maakunnassa antaa maakunnan hallitus. Valtakunnan viranomainen on nykyään Ruokavirasto.

8) Yhdistykset ja säätiöt, yhtiöt ja muut yksityisoikeudelliset yhteisöt, kirjanpito

Niin sanottu yhdistymisoikeus kuuluu kokonaan valtakunnan toimivaltaan. Se käsittää myös erilaiset rekisterit, kuten yhdistys- ja säätiörekisteri. Kauppa- ja yhdistysrekisteri kuuluvat siihen lainsäädäntöön, joka voidaan siirtää yksinkertaisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Ks. 29 § 2 k.

Säätiörekisteristä säädetään säätiölaissa (487/2015), yhdistysrekisteristä yhdistyslaissa ja yhdistysrekisteriasetuksessa (506/1989) ja kaupparekisteristä kaupparekisteriasetuksessa (208/1979).

9) Koko valtakuntaa koskevat yleiset ehdot ulkomaalaisten ja ulkomaisten yhteisöjen oikeudesta omistaa ja hallita kiinteää omaisuutta ja osakkeita sekä harjoittaa elinkeinoa

Sääntelyä, joka koskee ulkomaalaisten oikeutta omistaa ja hallita kiinteää omaisuutta ja osakkeita ja harjoittaa elinkeinoa, on lievennetty merkittävästi tai se on poistettu kokonaan EU-jäsenyyden myötä, mutta toisaalta sitä on juuri äskettäin kiristetty kolmansien maiden kansalaisten osalta.

Valtakunnan toimivaltaa *hallinto*asioissa rajoittaa 30 § 7 k., jonka mukaan maakunnan hallituksella on toimivalta myöntää ulkomaalaisille tai ulkomaisille yhdistyksille lupa omistaa ja hallita kiinteää omaisuutta maakunnassa tai harjoittaa siellä elinkeinoa. Maakunnan hallituksen on kuitenkin hankittava toimivaltaisen valtakunnan viranomaisen lausunto ennen tällaisen asian ratkaisemista.

10) Tekijänoikeus, patentti, mallioikeus ja tavaramerkki, sopimaton menettely elinkeinotoiminnassa, kilpailun edistäminen, kuluttajansuoja

Valtakunnan toimivaltaa *hallinto*asioissa Ahvenanmaalla rajoittaa 30 § 10 k., jonka mukaan kuluttajavalituslautakunnalle valtakunnassa kuuluvat tehtävät hoitaa erityinen maakunnan hallituksen asettama lautakunta.

Itsehallintolain 30 §:n 11 kohdan mukaan ne tehtävät, jotka *kuluttajaneuvontaa* koskevan lainsäädännön mukaan kuuluvat Kilpailu- ja kuluttajavirastolle, hoitavat Ahvenanmaalla maakunnan viranomaiset maakunnan ja valtion välisen sopimuksen mukaan. Tämä on järjestetty sopimusasetuksella kuluttajaneuvontaa koskevien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaalla (TPA 1100/2019), jonka mukaan Ålands ombudsmannamyndighet vastaa kuluttajaneuvonnasta.

Tuoteturvallisuus kuuluu perustelujen mukaan maakunnan toimivaltaan (HE 73/1990 vp, s. 74/II).

11) Vakuutussopimukset

Vakuutussopimukset, kuten sopimusoikeus yleensä, kuuluvat valtakunnan toimivaltaan. Ahvenanmaalaisia vakuutusyhtiöitä on, mutta niiden toiminta ei rajoitu maakuntaan. Ne soveltavat toiminnassaan valtakunnan lainsäädäntöä.

12) Ulkomaankauppa

Perustelujen mukaan tämä kohta koskee kauppapoliittisia tuonti- ja vientirajoituksia. Muista syistä, kuten teknisten turvallisuusvaatimusten tai kulttuuri- tai ympäristöpoliittisten syiden vuoksi asetetuissa rajoituksissa toimivalta arvioidaan sen oikeudenalan perusteella, johon toimenpide lähinnä liittyy. Tähän kohtaan kuuluu myös alkuperämerkintää sekä varasto- ja talletustodistusliiketoimintaa koskeva lainsäädäntö. Tullilaitos on valtakunnan toimivallan piirissä, ja tulleja säännellään 36 kohdan nojalla valtakunnan lainsäädännössä.

Tämän kohdan sisältö on tietysti muuttunut EU-oikeuden seurauksena, mutta lainsäädäntövalvonnan yhteydessä tehtävien arviointien lisäksi sillä on merkitystä mm. EU-asioiden kansallisessa valmistelussa ja päätöksentekoprosessissa.

Eräiden vientitakuulain mukaisten tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa annetun sopimusasetuksen (TPA 1150/1991) mukaan [Valtiontakuulaitos] hoitaa ne vientitakuulain mukaiset tehtävät, jotka itsehallintolain mukaan kuuluvat maakuntahallinnolle. Vientitakuulaki on korvattu valtion vientitakuista annetulla lailla (422/2001). Vientitakuita myöntää ja hallinnoi valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetussa laissa (443/1998) tarkoitettu yhtiö.

13) Kauppamerenkulku ja kauppamerenkulun väylät

Perustelujen mukaan käsite kauppamerenkulku ja kauppamerenkulun väylät vastaa periaatteessa käsitteitä ”yksityinen merioikeus” ja ”luotsi- ja majakkalaitos sekä muu julkinen merioikeus” niin kuin asia vuoden 1951 itsehallintolaissa ilmaistiin.

Kauppamerenkulun harjoittamisen edellytykset ja tapa kuuluvat myös valtakunnan toimivaltaan. Toimivalta harjoittaa elinkeinotoimintaa maakunnassa kotipaikan omaavilla aluksilla kuuluu kuitenkin maakuntapäiville (ÅD 20/2022).

Kauppamerenkulkuun käytettävät väylät kuuluvat valtakunnan toimivaltaan, mutta valtakunnan toimivaltaa hallintoasioissa rajoittaa 30 § 12 k., jonka mukaan *uusia kauppamerenkulun väyliä* voidaan perustaa maakunnassa vain maakunnan hallituksen *suostumuksella* ottaen huomioon, mitä 62 §:ssä säädetään. Viittaus 62 §:ään tarkoittaa, että mahdolliset erimielisyydet ratkaisee Ahvenanmaan valtuuskunta.

Valtakunnan viranomaisten on neuvoteltava maakunnan hallituksen kanssa asioissa, jotka koskevat lupaa harjoittaa ulkomaisilla aluksilla kauppamerenkulkua maakunnassa (*kabotaasioikeus*) tai maakunnan ja muun Suomen välillä (30 § 13 k.). Lisäksi valtakunnan viranomaisten on *neuvoteltava* maakunnan hallituksen kanssa käsiteltäessä asioita, jotka koskevat kauppalaivojen *nopeusrajoituksia* maakunnassa olevissa väylissä, ja muista maakunnalle erityisen tärkeistä merenkulkua koskevista asioista (30 § 14 k.).

14) Ilmailu

Ilmailu eli lentoliikenne, mukaan lukien lentoturvallisuus, kuuluu valtakunnan toimivaltaan. Siltä osin kuin kyseessä on oikeus harjoittaa elinkeinoa, toimivalta kuuluu maakunnalle 11 §:n ja 18 §:n 22 kohdan nojalla.

Valtakunnan toimivaltaa hallintoasioissa rajoittaa 30 §:n 16 kohta, jonka mukaan valtakunnan viranomaisten on neuvoteltava maakunnan hallituksen kanssa niissä lentoliikennettä koskevissa asioissa, joilla on erityistä merkitystä maakunnalle. Asiat, jotka koskevat oikeutta harjoittaa sisäistä lentoliikennettä maakunnassa, kuuluvat maakunnan hallitukselle, mutta sen on ennen asian ratkaisemista hankittava valtakunnan viranomaisten lausunto (30 §:n 15 kohta).

Maarianhaminan lentoaseman yhteistyövaltuuskunnasta annetun sopimusasetuksen (TPA 1422/2010) mukaan on olemassa yhteistyövaltuuskunta, jonka on varmistettava tiedonkulku Ahvenanmaan lentoliikennettä koskevissa asioissa.

Julkisesta palveluvelvoitteesta lentoliikenteelle Maarianhaminan ja Tukholman alueen välillä annetun sopimusasetuksen (TPA 1404/2015) mukaan maakunnan hallitus hoitaa tehtävät, jotka koskevat julkisen palveluvelvoitteen asettamista lentoliikenteelle Maarianhaminan ja Tukholman alueen välillä neuvoston asetuksen (EY) 1008/2008 nojalla.

Kuva: Merikortteli, Maarianhamina. Visit Åland / Peter Sjöberg, Flygfoto

15) Maatalous- ja kalastustuotteiden hinnat sekä maataloustuotteiden viennin edistäminen

EU-lainsäädäntö luonnollisesti rajoittaa kansallista lainsäädäntövaltaa. Valtakunnan toimivaltaa *hallinto*asioissa rajoittavat myös 30 §:n 19 ja 20 kohta. Niiden mukaan maakunnan hallituksella on oikeus olla valtioneuvoston ohella edustettuna tuottajien keskusjärjestöjen kanssa käytävissä neuvotteluissa, jotka koskevat maatalous- ja kalataloustuloa sekä maataloustuotannon ja kalastuselinkeinon ohjausta. Maakunnan hallitusta on kuultava ennen kuin tehdään päätöksiä sellaisista muutoksista maatalous- ja kalastustuotteiden tuontisuojaan, jotka voivat erityisesti koskea maakunnan maataloustuotantoa ja kalastuselinkeinoa.

16) Kiinteistönmuodostus ja kiinteistöjen rekisteröinti sekä niihin liittyvät tehtävät

Perustelujen mukaan ilmaisulla ”niihin liittyvät tehtävät” tarkoitetaan sellaisia maanmittausviranomaisten suorittamia tehtäviä, jotka eivät suoranaisesti kohdistu kiinteistönmuodostukseen tai kiinteistöjen rekisteröintiin.

17) Mineraalilöydöt ja kaivostoiminta 18 §:n 19 kohdassa säädetyin poikkeuksin

Lainsäädäntövalta on jaettu siten, että oikeus etsiä, vallata ja hyödyntää mineraalilöytöjä kuuluu 18 §:n 19 kohdan mukaan maakunnan toimivaltaan. Muun muassa turvallisuusasiat kuuluvat valtakunnan toimivaltaan.

18) Ydinvoima, kuitenkin niin, että ydinvoimalaitoksen rakentaminen, hallinta ja käyttö sekä tähän liittyvään materiaalin käsittely ja säilytys saa tapahtua maakunnassa vain maakunnan hallituksen suostumuksella

Vaikka ydinvoima kuuluu valtakunnan toimivaltaan, 18 kohta merkitsee sitä, että Ahvenanmaalle ei voida rakentaa ydinvoimaloita ilman maakunnan hallituksen suostumusta.

19) Mittayksiköt, mittalaitteet ja mittamenetelmät, standardisointi

Korkein oikeus on todennut 27.12.2007 antamassaan lausunnossa, että maakunta ei voi hyväksyä ruotsalaisia Boverketin rakennussääntöjä Suomen rakentamismääräyskokoelman sijasta.

Lainsäädäntöalalla, jolla maakunnalla sinänsä on lainsäädäntövalta, maakuntapäivillä ei ole toimivaltaa säätää standardeista, jotka poikkeavat Suomessa voimassa olevista (ÅD 15/2009).

Puutavaran mittauksen hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa annetun sopimusasetuksen mukaan (TPA 1152/1991) metsälautakunnille puutavaranmittauslain (364/91) ja puutavaranmittausasetuksen (365/91) mukaan kuuluvat tehtävät hoitaa maakunnan hallitus. Puutavaranmittauslaki on korvattu puutavaran mittauksesta annetulla lailla (414/2013).

20) Jalometallien valmistus ja leimaus sekä jalometallia sisältävien esineiden kauppa

Ks. laki jalometallituotteista 1029/2000.

21) Työoikeus maakunnan ja kuntien palveluksessa olevien virkaehtosopimuksia koskevin poikkeuksin sekä ottaen huomioon 29 §:n 1 momentin 6 kohdan ja 29 §:n 2 momentin säännökset

Työoikeus kuuluu pääsäännön mukaan valtakunnan toimivaltaan. Maakuntapäivillä on kuitenkin toimivalta säätää lakeja työllisyyden edistämisestä sekä maakunnan ja kuntien työntekijöiden virkaehtosopimuksista. *Oppisopimukset* kuuluvat 18 §:n 14 kohdan mukaan maakunnan toimivaltaan.

Työoikeuteen kuuluvat työsopimukset, työsuojelu, työaika, yhteistyö yrityksissä, työntekijöiden osallistuminen ja kollektiivinen työoikeus.

Oikeudenala ”työsopimukset” kuuluu ns. B-luetteloon ja voidaan siirtää maakuntapäivien toimivaltaan yksinkertaisessa lainsäätämisjärjestyksessä (29 §:n 1 momentin 6 kohta).

22) Rikosoikeus 18 §:n 25 kohdassa säädetyin poikkeuksin

Rikosoikeus kuuluu pääasiallisesti valtakunnan toimivaltaan. Koko ns. yleinen rikosoikeus on valtakunnan toimivallassa. Tähän alaan kuuluvat eri rangaistusmuodot, rangaistuksen määrääminen, rangaistuksen koventamisperusteet ja vastuuvapausperusteet, vanhentuminen, yritys ja osallisuus ym. Perusteluissa mainitaan erityisesti *armahdus* ja *kotietsintä*. Alaan sisältyvät myös rikosoikeudelliset seuraamukset ja muut pakkokeinot kuin kotietsintä, samoin kuin esim. *lähestymiskielto* ja *rahanpesu*.

Itsehallintolain 18 §:n 25 ja 26 kohdan mukaan maakuntapäivillä on oikeus säätää lakeja rangaistuksen määräämisestä ja suuruudesta sekä uhkasakon ja muiden pakkokeinojen käytöstä, kun kyseessä on maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluva oikeudenala.

23) Lainkäyttö ottaen huomioon 25 ja 26 §:n säännökset; esitutkinta, tuomioiden ja rangaistusten täytäntöönpano sekä rikoksentekijän luovutus

Prosessilainsäädäntö kuuluu pääasiallisesti valtakunnan toimivaltaan. Tämä koskee niin siviili- ja rikosprosessia kuin hallintoprosessiakin. Lain 25 §:ssä on erityissäännöksiä valitusteistä hallintoasioissa, ja 26 §:n mukaan Ahvenanmaalla on hallintotuomioistuin. Hallintotuomioistuin perustettiin Ahvenanmaalle, kun valtakunnassa oli vielä lääninoikeudet. Ahvenanmaan hallintotuomioistuin toimii Ahvenanmaan käräjäoikeuden yhteydessä.

Vaikka esitutkinta kuuluu valtakunnan toimivaltaan, maakunnan poliisilla on toimivalta suorittaa esitutkintatehtäviä. Toimivallan jakautumista maakunnan poliisin ja valtakunnan poliisin kesken säännellään poliisihallinnosta Ahvenanmaan maakunnassa annetussa TPA:ssa (56/2020).

Oikeuslääketieteelliset ruumiinavaukset ja -tutkimukset ovat valtakunnan toimivallassa.

24) Hallinnollinen puuttuminen henkilökohtaiseen vapauteen

Säännös koskee henkilökohtaiseen vapauteen puuttumista kaikilla oikeudenaloilla, kuten rikosprosessi, sairaanhoito ja ulkomaalaislainsäädäntö.

25) Kirkkolaki ja muu uskonnollisia yhdyskuntia koskeva lainsäädäntö, oikeus päästä julkiseen virkaan riippumatta uskontunnustuksesta

Ahvenanmaan evankelis-luterilaiset seurakunnat kuuluvat Porvoon hiippakuntaan. Seurakunnat ovat yksikielisiä (KL 3:5.1).

Yhden Porvoon hiippakunnan hiippakuntavaltuuston maallikkojäsenistä (KL 20:1.2) kuten myös yhden maallikkoedustajan kirkolliskokouksessa (KL 17b:2.2) pitää olla Ahvenanmaan seurakuntien valitsema.

Uskonnonvapautta säännellään perustuslaissa, ja se kuuluu siten valtakunnan toimivaltaan, kuten myös kirkon hallinnollinen jako.

26) Kansalaisuus, ulkomaalaislainsäädäntö, passi

Kansalaisuus kuuluu valtakunnan toimivaltaan. Ahvenanmaan kotiseutuoikeutta koskevat säännökset sen sijaan ovat itsehallintolaissa (2 luku). Maakuntapäivillä on itsehallintolaissa annetun valtuutuksen nojalla oikeus antaa tarkempia säännöksiä kotiseutuoikeuden saamisesta ja menettämisestä. Ks. *LL om åländsk hembygdsrätt* (ÅFS 2015:99) ja KKO:n siitä antama lausunto OH 2015/155.

Turvapaikka-, maahanmuutto- ja *kotouttamisasiat* liittyvät ulkomaalaislainsäädäntöön.

Kotoutumisen edistämisen on katsottu kuuluvan maakunnan toimivaltaan, koska maakunnalla on maakunnan viranomaisia, kunnallishallintoa, opetustointa, nuorisotyötä, elinkeinotoimintaa ja työllisyyden edistämistä koskeva lainsäädäntövalta (ÅD 14/2017).

Sopimusasetuksen (TPA 809/2010) mukaan Ahvenanmaan työmarkkina- ja opintopalveluviranomaisen (Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet) on hoidettava ulkomaalaislaissa työ- ja elinkeinotoimistoille säädetyt tehtävät, jos työ tehdään kokonaan tai pääasiallisesti Ahvenanmaalla.

Sisäasioiden rahastojen ohjelmia koskevien hallintotehtävien hoidosta Ahvenanmaalla annetun sopimusasetuksen (TPA 839/2022) mukaan eräät tehtävät on siirretty sisäministeriölle ja valtiovarainministeriölle.

Ulkomaalaislain (301/2004) nojalla työ- ja elinkeinotoimistoille säädettyjä tehtäviä hoitaa Ahvenanmaan maakunnassa Ahvenanmaan työmarkkina- ja opintopalveluviranomainen, jos työ tehdään kokonaan tai pääasiallisesti Ahvenanmaan maakunnassa.

Valtakunnan toimivaltaa *hallintoasioissa* rajoittaa 30 § 2 k., jonka mukaan Ahvenanmaalla kotiseutuoikeuden omaavalle henkilölle myönnettävässä passissa on oltava sana ”Åland”. Säännös ei koske kotiseutuoikeuden omaavalle ulkomailla myönnettävää passia. Passin muotoa säännellään muilta osin valtakunnan passilainsäädännössä. Kotiseutuoikeuden omaaville henkilöille myönnettävät passit ovat samannäköisiä kuin muut Suomen passit, mutta passin päällä lukee ”Åland”.

27) Ampuma-aseet ja -tarvikkeet

Ks. ampuma-aselaki (1/1998), ampuma-aseasetus (1998/145), asetus ampuma-aseiden ja -tarvikkeiden tarkastuksesta (656/1982) ja VNA terveydenhuollon ja sairaanhoidon ammattihenkilöiden aseilmoituksesta (1223/2011).

28) Väestönsuojelu; päätös maakunnassa asuvien henkilöiden siirtämisestä maakunnan ulkopuolella sijaitsevalle paikkakunnalle voidaan kuitenkin tehdä vain maakunnan hallituksen suostumuksella

Myös valmius poikkeusolojen varalta kuuluu valtakunnan toimivaltaan 27 §:n 34 kohdan mukaan.

Valtakunnan toimivaltaa hallintoasioissa rajoittaa 30 §:n 3 kohta, jonka mukaan maakunnan viranomaiset osallistuvat *väestönsuojeluun* siten kuin sopimusasetuksessa määrätään.

Monet väestönsuojeluun liittyvät tehtävät, kuten palo- ja pelastustoimi sekä sairaanhoito, kuuluvat maakunnan toimivaltaan. Tehokas väestönsuojelu vaatii maakunnan ja valtakunnan viranomaisten välistä yhteistoimintaa. Sen vuoksi IHL:ssä on nimenomainen vaatimus sopimusasetuksen antamisesta. Ks. poikkeusoloihin varautumista koskevien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa annettu sopimusasetus (TPA 900/2000), jossa on säännöksiä maakunnan ja valtakunnan viranomaisten yhteistyöstä valmiusasioissa.

29) Ihmisten tarttuvat taudit, kastrointi ja sterilointi, raskauden keskeyttäminen, keinohedelmöitys, oikeuslääketieteelliset tutkimukset

Tämä kohta on poikkeus siitä pääsäännöstä, että terveyden- ja sairaanhoito kuuluu maakunnan toimivaltaan. Ne tehtävät, jotka ihmisten ja kotieläinten tarttuvien tautien torjuntaa koskevan lainsäädännön mukaan kuuluvat valtakunnan viranomaiselle tai kunnille, hoitaa kuitenkin maakunnassa maakunnan hallitus tai muu maakuntalaissa ilmoitettu viranomainen (30 §:n 9 kohta).

”Oikeuslääketieteellisiin tutkimuksiin” kuuluu *ruumiinavaus*.

30) Terveyden- ja sairaanhoidon piirissä toimivien kelpoisuusvaatimukset, apteekkilaitos, lääkkeet ja lääkkeenomaiset tuotteet, huumaavat aineet sekä myrkkyjen valmistaminen ja niiden käyttötarkoituksen vahvistaminen

Perustelujen mukaan tämä säännös koskee myös kelpoisuutta eläinlääkintähuollossa ja apteekkilaitoksessa. Terveyden- ja sairaanhoidon koulutuksen sisältö on valtakunnan toimivallassa.

Apteekkilaitoksen elinkeino-oikeudellinen puoli kuuluu maakunnan toimivaltaan (18 § 22 k.). Maakunnalla on myös toimivalta säätää myrkkyjen myynnistä ja säilytyksestä.

Valtakunnan toimivaltaa hallintoasioissa rajoittaa 30 § 8 k., jonka mukaan myrkkyjen valmistusta ja käyttöä koskevan lainsäädännön nojalla valtakunnan viranomaiselle kuuluvat tehtävät hoitaa maakunnassa maakunnan hallitus tai muu maakuntalaissa ilmoitettu viranomainen.

31) Kotieläinten tarttuvat taudit

Tämä on poikkeus siitä pääsäännöstä, että eläinlääkintähuolto kuuluu maakunnan toimivaltaan.

Villieläinten tarttuvat taudit kuuluvat metsästyksen ja yleisen terveydenhoidon oikeudenalaan ja siis maakuntapäivien toimivaltaan.

Lain 30 §:n 9 kohdan mukaan toimivalta *hallintoasioissa* Ahvenanmaalla on järjestetty niin, että tehtävät, jotka kotieläinten tarttuvien tautien torjuntaa koskevan lainsäädännön mukaan kuuluvat valtakunnan viranomaiselle tai kunnille, hoitaa maakunnan hallitus tai muu maakuntalaissa ilmoitettu viranomainen.

32) Eläinten ja eläintuotteiden maahantuonnin kieltäminen

Tätä oikeudenalaa sääntelee nykyisin pääasiassa EU-lainsäädäntö. Ks. L eläinten sekä eräiden tavaroiden tuontivalvonnasta (1277/2019).

33) Kasvintuhoojien maahan kulkeutumisen estäminen

Ks. A kasvintuhoojien maahan kulkeutumisen estämisestä (173/1981).

Valtakunnan toimivaltaa hallintoasioissa rajoittaa 30 § 8 k., jonka mukaan kasvintuhoojien maahan kulkeutumisen estämistä koskevan lainsäädännön nojalla valtakunnan viranomaiselle kuuluvat tehtävät hoitaa maakunnassa maakunnan hallitus tai muu maakuntalaissa ilmoitettu viranomainen.

34) Puolustus- ja rajavartiolaitos ottaen huomioon 12 §:n säännökset, järjestysvallan toiminta valtion turvallisuuden varmistamiseksi, puolustustila, valmius poikkeusolojen varalta

Lain 12 §:ssä on säännös asevelvollisuuden sijasta siviilihallinnossa suoritettavasta palvelusta sille, jolla on kotiseutuoikeus. Käytännössä tällaista palvelusta ei ole järjestetty, mikä tarkoittaa, että se, jolla on kotiseutuoikeus, on vapautettu asevelvollisuudesta. Ahvenanmaalaiset voivat tietenkin vapaaehtoisesti läpikäydä sotilaskoulutukseen.

Edellä 18 §:n 6 kohdan yhteydessä jo todettiin, että Rajavartiolaitos suorittaa myös merivalvontatehtäviä ja sillä on poliisivaltuudet. Rajavartiolaitoksen tehtävistä ja valtuuksista Ahvenanmaalla säädetään sopimusasetuksessa (TPA 309/2017), jonka mukaan rajavartiolaitos voi valvoa myös tie- ja vesiliikennettä, kalastusta, metsästystä, luonnonsuojelualueita, laivalöytöjä ja aluksista aiheutuvaa vesien pilaantumista ja merensuojelua.

Toiminnalla valtion turvallisuuden varmistamiseksi tarkoitetaan esimerkiksi suojelupoliisin toimintaa sekä terrorismin ja hybridivaikuttamisen torjuntaa.

Eräiden rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain mukaisten tehtävien hoitamista Ahvenanmaalla koskevan sopimusasetuksen (TPA), mukaan tietyt tehtävät siirretään Poliisihallitukselta Ålands lotteriinspektionille ja aluehallintovirastolta Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle. ”Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisen” on katsottu kuuluvan pääasiassa valtakunnan toimivaltaan.

Tähän kohtaan kuuluu myös oikeus päättää kansalaisten yleisestä *työvelvollisuudesta*, joka siis on valtakunnan toimivallassa. Tätä toimivaltaa rajoittaa 30 § 4 kohta, jonka mukaan kotiseutuoikeuden omaavalle voidaan antaa maakunnassa vain siviilitehtäviä.

Perustelujen mukaan säännös koskee vain varsinaista poikkeuslainsäädäntöä, joka poikkeuksellisten olosuhteiden perusteella edellyttää puuttumista kansalaisten yleisiin oikeuksiin tai talouden perinpohjaista sääntelyä. Kohta ei esim. kata elinkeinoelämän sääntelyä tuotantohäiriöissä normaalien olosuhteiden vallitessa.

Sopimusasetuksessa (TPA 900/2000) poikkeusoloihin varautumista koskevien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa on mm. säännöksiä maakunnan ja valtakunnan viranomaisten välisestä yhteistyöstä valmiusasioissa.

35) Räjähdysaineet valtion turvallisuutta koskevilta osin

Siltä osin kuin kyseessä ei ole valtion turvallisuus, räjähdysaineet kuuluvat 18 §:n 6 ja 22 kohdan mukaan maakunnan toimivaltaan.

36) Verot ja maksut 18 §:n 5 kohdassa mainituin poikkeuksin

Koko verolainsäädäntö lukuun ottamatta kunnallisverotusta, oikeutta säätää elinkeino- ja huviveroista ja ylimääräisestä tuloverosta, kuuluu valtakunnan toimivaltaan. Valtakunnan toimivaltaan eivät siis kuulu vain välittömät, vaan myös välilliset, verot, tullit, valmisteverot jne.

Veroluonteisten maksujen osalta on otettava huomioon, onko verolla fiskaalisia tavoitteita vai ovatko tavoitteet muita, esimerkiksi ympäristöpoliittisia. Jos tavoite ei ole fiskaalinen, vaan joku muu, toimivallan jakautuminen arvioidaan sen oikeudenalan mukaan, jota vero koskee (ks. esim. ÅD 19/2022).

Maakunnalle suoritettavien maksujen perusteet ovat maakunnan toimivallassa (18 § 5 k.).

37) Setelinanto ja valuutta

Oikeudenala kuuluu nykyisin EU:n toimivaltaan, ja Ahvenanmaa kuuluu osana Suomea rahaliittoon.

38) Tilastot valtakunnan tarvetta varten

Maakunnan 18 §:n 24 kohdan mukainen toimivalta säätää maakunnan oloja koskevista tilastoista ei rajoita valtakunnan lainsäädäntövaltaa, kun kyseessä ovat Ahvenanmaata koskevat tilastot valtakunnan tarpeisiin.

Tilastotiedot maakunnan oloista, joihin valtakunnan viranomaisella on pääsy, on pyynnöstä toimitettava maakunnan toimivaltaisille viranomaisille (30 § 5 k.). Tilastotietojen kerääminen valtakunnan tarpeita varten on suoritettava yhteistyössä maakunnan vastaavien viranomaisten kanssa (30 § 23 k.).

39) Valtakunnan viranomaisilta peräisin olevat arkistoaineistot, ottaen huomioon, mitä 30 §:n 17 kohdassa säädetään

Lain 18 §:n 4 kohdan mukaan arkistolaitos kuuluu pääasiallisesti maakunnan toimivaltaan. Maakunnassa toimivilta valtion viranomaisilta peräisin olevat arkistoaineistot saadaan 30 §:n 17 kohdan mukaan viedä pois maakunnasta vain sen jälkeen, kun maakunnan hallituksen kanssa on neuvoteltu.

40) Teletoiminta; valtion viranomainen voi kuitenkin myöntää luvan yleisen teletoiminnan harjoittamiseen maakunnassa vain maakunnan hallituksen suostumuksella

Laajakaistan on katsottu kuuluvan valtakunnan toimivaltaan, koska kyseessä on teletoiminta. Laajakaistarakentamisen tukeen liittyvien hallintotehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa annetulla sopimusasetuksella (TPA 115/2021) siirretään valtion tehtäviä maakunnan hallitukselle. Tehtävät liittyvät tuen käsittelyyn.

Verkkotunnusten on myös katsottu kuuluvan valtakunnan toimivaltaan. Sopimusasetuksen mukaan aluetunnuksen rekisteröinnin ja hallinnoinnin hoitaa maakunta. Ks. edellä 18 §:n 20 kohdan kommentaari.

41) Muut kuin tässä pykälässä erityisesti mainitut yksityisoikeudelliset kysymykset, jollei kysymys välittömästi liity sellaiseen oikeudenalaan, joka tämän lain mukaan kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan

Perustelujen mukaan tarkoitetaan mm. kauppaedustajia koskevaa lainsäädäntöä ja muita kauppaoikeuden osa-alueita, jotka kuuluvat yleiseen yksityisoikeuteen, mm. vekseli- ja sekkioikeuteen. Myös vahingonkorvauslainsäädäntö on tämän kohdan mukaan valtakunnan toimivallassa.

Jos yksityisoikeudellinen asia liittyy suoraan maakunnan toimivallassa olevaan oikeudenalaan, kyseessä on maakunnan asia.

42) Muut tämän lain perusteiden mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluviksi katsottavat asiat

Oikeudenaloja, joita 18 tai 27 §:ssä ei erityisesti mainita, on toimivallan suhteen arvioitava niiden perusteiden mukaan, joita laissa kokonaisuutena on seurattu.

Tämä kohta on periaatteellisesti tärkeä, koska uusista oikeudenaloista ei automaattisesti tule valtakunnan toimivaltaan kuuluvia, niin kuin asia oli ensimmäisen itsehallintolain mukaan. Uusia asioita, joita itsehallintolaissa ei mainita, on siis arvioitava laissa olevien ”perusteiden” mukaan. Arviointi suoritetaan viime kädessä lainsäädäntövalvonnan yhteydessä.

Esimerkkeinä uusista oikeudenaloista, jotka ovat aktualisoituneet itsehallintolain tultua voimaan, voidaan mainita geenitekniikka, verkkotunnukset, rahanpesu ja terrorismin rahoitus.

Kuva: Sadelinleden-reitti ja näkoalatorni. Visit Åland / Peter Sjöberg, Flygfoto

4.3.2 Niin sanottu B-lista (IHL 29 §)

Valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat myös itsehallintolain 29 §:ssä luetellut oikeudenalat, ns. B-lista. Niiden osalta voidaan kuitenkin toimivalta kokonaan tai osittain siirtää maakunnalle yksinkertaisessa lainsäätämisjärjestyksessä eli tavallisella eduskuntalailla ja yksinkertaisella enemmistöllä maakuntapäivillä. Syy järjestelyyn lakia säädettäessä oli se, että Ahvenanmaan puolelta toivottiin enemmän toimivaltaa kuin valtakunnan puolella voitiin hyväksyä sen perusteella, että toimivaltasiirron seuraukset eivät olleet riittävän tunnettuja. Sen vuoksi tehtiin kompromissi, jonka mukaan toimivaltaa voidaan siirtää ilman, että itsehallintolakia tarvitsee muuttaa. Siirron ehtona on, että seuraukset selvitetään kunnolla. Siirto vaatii tietysti, että maakuntapäivät antaa suostumuksensa (HE 73/1990 vp, s. 46/II).

Lain 29 §:n säännöksiä ei kuitenkaan ole koskaan sovellettu. Se merkitsee sitä, että myös seuraavat oikeudenalat kuuluvat valtakunnan toimivaltaan:

1) Väestökirjapito

Toimivaltainen viranomainen on nykyään Digi- ja väestötietoviranomainen. Väestötietojärjestelmään rekisteröidään mm. nimi-, henkilötunnus-, osoite-, kansalaisuus- ja äidinkielitiedot. Kotiseutuoikeutta koskevat tiedot rekisteröidään kotiseuturekisteriin, jota pitää maakunnan hallitus (*LL om hembygdsrättsförfaranden*, ÅFS 2015:100).

2) Kauppa-, yhdistys- ja alusrekisteri

Kaupparekisteriä koskevat säännökset ovat kaupparekisterilaissa (129/1979), yhdistysrekisteriä koskevat säännökset yhdistysrekisterilaissa ja -asetuksessa (506/1989) ja alusrekisteriä koskevat säännökset alusrekisterilaissa (512/1993). Ahvenanmaan valtionvirasto on alusrekisterilain mukaan eräissä tapauksissa alusrekisterin pitäjä.

3) Kuntien palveluksessa olevien henkilöiden ja kunnallishallinnon luottamushenkilöiden työeläketurva sekä muiden henkilöiden työeläketurva 18 §:n 2 a kohdassa säädetyin poikkeuksin, ja muu sosiaalivakuutus

Hallintotehtäviä koskee sopimusasetus eräiden maatalousyrittäjien *sukupolvenvaihdoseläkkeestä* annetun lain mukaisten tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa (TPA 1363/1992). Sen lisäksi on annettu sopimusasetus *maatalousyrittäjien luopumiskorvausta* koskevien asioiden hallinnosta Ahvenanmaan maakunnassa (TPA 1595/1992).

TPA:n 347/2006 mukaan Ahvenanmaan työmarkkina- ja opintopalveluviranomaisen on annettava työttömyyskassoille lausuntoja työttömyysturvalaissa tarkoitetuista *työttömyysetuuksien* saamisen työvoimapoliittisista edellytyksistä.

4) Muu kuin 18 §:n 13 kohdassa mainittu alkoholilainsäädäntö

Ahvenanmaan taholla on kauan ollut toiveena, että vähittäismyyntiä, ainakin paikallisten tuottajien myyntiä, koskeva lainsäädäntö siirrettäisiin maakunnan toimivaltaan. Toiveet ovat kuitenkin kohdanneet valtakunnassa vastustusta sillä perusteella, että sääntelyn pitäisi olla yhdenmukainen koko maassa ja että kilpailu vääristyisi.

5) Pankki- ja luottolaitos

Suomen Pankin päätös, jonka voidaan olettaa olevan erityisen tärkeä maakunnan elinkeinoelämälle tai työllisyydelle, on, mikäli mahdollista, tehtävä vasta maakunnan hallituksen kanssa käytyjen neuvottelujen jälkeen (30 § 18 k.).

6) Työsopimus 18 §:n 14 kohdassa oppisopimuksesta säädetyin poikkeuksin ja yhteistoiminta yrityksissä

Palkkaturva-asioiden hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa annetun sopimusasetuksen (TPA 346/2006) mukaan Ahvenanmaan työmarkkina- ja opintopalveluviranomainen hoitaa palkkaturvalainsäädännöstä johtuvat tehtävät Ahvenanmaalla.

4.3.3 Valtakunnan lainsäädäntövallan rajoittaminen asioissa, jotka koskevat oikeutta omistaa kiinteää omaisuutta tai elinkeino-omaisuutta Ahvenanmaalla

IHL 28 §:n mukaan perustuslain tai muiden valtakunnan lakien muutoksiin vaaditaan maakuntapäivien suostumus, jos ne koskevat periaatteita yksityisen oikeudesta omistaa kiinteää omaisuutta tai elinkeino-omaisuutta. Perusteluissa (HE 73/1990 vp, s. 81/I) korostetaan, että säännös koskee periaatetta *yksityisen* oikeudesta kyseiseen omaisuuteen eikä se rajoita sitä valtakunnan lainsäädäntövaltaa, joka koskee valtakunnan sisäisen tai ulkoisen turvallisuuden turvaamista.

4.4 Maakuntalakien valvonta

Maakuntalakeja ei vahvisteta samalla tavalla kuin eduskuntalait vahvistetaan, mutta on olemassa järjestelmä, jolla tarkasti valvotaan, että maakuntapäivät ei ole ylittänyt lainsäädäntövaltaansa. Ahvenanmaan valtuuskunta, oikeusministeriö ja eräissä tapauksissa korkein oikeus suorittavat valvonnan ennen kuin maakuntalaki esitellään tasavallan presidentille. Presidentillä on veto-oikeus eräillä itsehallintolaissa mainituilla perusteilla ja hän voi siis päättää, että maakuntalaki kokonaan tai osittain raukeaa. Presidentti ei voi tehdä päätöstä veto-oikeuden käyttämisestä ennen kuin korkeimman oikeuden lausunto on saatu.

Kun maakuntalaki on hyväksytty, se lähetetään samanaikaisesti Ahvenanmaan valtuuskunnalle ja oikeusministeriölle. Tämä koskee kaikkia maakuntalakeja, myös maakuntalain vähäisiä teknisiä muutoksia. Ahvenanmaan valtuuskunta antaa lausunnon oikeusministeriölle. Jos valtuuskunta ja ministeriö ovat yhtä mieltä siitä, että maakuntalaki kuuluu maakunnan toimivaltaan, asia esitellään tavallisesti suoraan presidentille. Korkeimman oikeuden lausuntoa pyydetään yleensä,

- jos Ahvenanmaan valtuuskunta katsoo, että maakuntapäivät on ylittänyt toimivaltansa,
- jos Ahvenanmaan valtuuskunta on erimielinen toimivallanjaosta,
- jos oikeusministeriö arvioi asian toisella tavalla kuin Ahvenanmaan valtuuskunta, tai
- jos maakuntalaki koskee aivan uutta oikeudenalaa tai on muuten periaatteellisesti tärkeä.

Presidentin on tehtävä päätöksensä neljän kuukauden kuluessa siitä, kun maakuntalaki annettiin tiedoksi oikeusministeriölle. Siinä tapauksessa, että määräaika jää käyttämättä, mitä ei yleensä tapahdu, maakuntalaki tulee voimaan.

Presidentti ”voi” käyttää veto-oikeutta,

- jos maakuntapäivät on ylittänyt lainsäädäntövaltansa tai
- jos maakuntalaki koskee maan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta.

Nämä veto-oikeuden käytön perusteet ovat tyhjentäviä. Presidentti ei siis voi käyttää veto-oikeutta muilla perusteilla tai vapaan harkinnan mukaan. Ei ole aivan harvinaista, että presidentti käyttää veto-oikeutta sillä perusteella, että maakuntapäivät on ylittänyt lainsäädäntövaltansa. Syy on yleensä se, että maakuntalain katsotaan koskevan sellaista, mikä kuuluu valtakunnan toimivaltaan, tai että maakuntalaki on ristiriidassa perustuslain tai EU-oikeuden kanssa.

Lainvalvonnassa vakiintuneen käytännön mukaisesti Ahvenanmaan valtuuskunta ja KKO tutkivat myös maakuntalakien suhteen perustuslakiin ja kansainvälisiin sopimuksiin, EU-oikeus mukaan lukien. Jos maakuntalaki on ristiriidassa valtiosopimuksen kanssa, sen

katsotaan rikkovan IHL:n 27 §:ää, jonka mukaan suhteet ulkovaltoihin kuuluvat valtakunnan toimivaltaan. Sopimuksen tai EU-säännöstön määräyksen rikkomisen katsotaan siten merkitsevän maakuntapäiville itsehallintolain mukaan kuuluvan toimivallan ylitystä.

KKO 1019/2022. Korkein oikeus on useissa lausunnoissa ottanut kantaa lainsäädäntövalvonnassa havaittuihin mahdollisiin rikkomuksiin Euroopan unionin lainsäädäntöä vastaan, ja tältä osin on syntynyt vakiintunut käytäntö (ks. esimerkiksi lausunto, joka koskee valtakunnan hissiturvallisuuslain soveltamisesta Ahvenanmaalla annetun maakuntalain hyväksymistä, OH 2017/33, ja siinä mainitut lausunnot). Lähtökohta on ollut se, että sopimusrikkomus merkitsee puuttumista suhteisiin ulkovaltoihin. Itsehallintolain 27 §:n 4 momentin mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta suhteissa ulkovaltoihin ottaen huomioon 9 ja 9 a luvun säännökset. Maakuntalain säännökset on määrätty raukeamaan, jos on ollut ilmeistä, että ne johtaisivat unionin lainsäädännön ja maakuntalainsäädännön väliseen ristiriitaan. Sitä lähtökohtaa, että maakuntalaki on syytä määrätä raukeamaan vain, kun ristiriita on ilmeinen, perustellaan sillä, että viime kädessä EU-tuomioistuin tulkitsee yhteisön oikeutta ja siis myös sitä, merkitseekö jäsenvaltion lainsäädäntötoimi, että tämä valtio rikkoo perussopimusten mukaisia velvoitteitaan.

Unionin oikeuden näkökulmasta lopullinen tulkinta sopimuksesta voidaan saada vain EU-tuomioistuimen päätöksellä. Maakunnan lainsäädäntövaltaa koskeva arvioinnin on kuitenkin tapahduttava kansallisella tasolla ja itsehallintolain 19 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Korkein oikeus on katsonut, että itsehallintolain mukainen lainsäädäntövalvonta käsittää maakuntalakien tarkastamisen myös se huomioon ottaen, sisältävätkö ne lisärajoituksia vapaalle liikkuvuudelle unionissa ja ovat siten ristiriidassa Suomen liittymissopimuksessa EU:hun olevan pöytäkirjan 2 stand still-lausekkeen kanssa. Sopimuksen poikkeusten laajentaminen voi merkitä sitä, että maakunta asettaisi Suomen jäsenvaltiona tilanteeseen, joka merkitsee EU:ta kohtaan olevien velvoitteiden rikkomista (KKO OH2015/155).

Korkein oikeus otti jo Ahvenanmaan tupakkalain muuttamisesta annettua maakuntalakia koskevassa lausunnossaan kantaa (*LL om ändring av tobakslagen för landskapet Åland*; OH 2003/65) siihen, mitä sovelletaan itsehallintolain 19 §:n 2 momentin mukaisessa lainsäädäntövalvonnassa havaittuihin mahdollisiin rikkomuksiin yhteisölainsäädäntöä vastaan. Sinä aikana, kun Suomi on ollut Euroopan unionin jäsen, on tältä osin syntynyt vakiintunut käytäntö. Tasavallan presidentti on menetellyt niin, että on määrännyt maakuntalain säännökset raukeamaan, jos on ollut ilmeistä, että ne johtaisivat EU-lainsäädännön ja maakuntalainsäädännön väliseen ristiriitaan. Asia on ollut näin ainakin asioissa, jotka koskivat päästökauppaa (OH 2005/61) ja syrjinnän ehkäisemistä (OH 2005/91).

Kun kyseessä on sen valvominen, että eduskunta ei ylitä itsehallintolain mukaista toimivaltaansa, valvonnasta vastaa eduskunnan perustuslakivaliokunta. Valvonta ei ole siinä mielessä vedenpitävää, että perustuslakivaliokunta ei tarkasta kaikkia lakiehdotuksia. Ahvenanmaan valtuuskunta sen sijaan tarkastaa aina maakuntalakien perustuslainmukaisuuden ja, siltä osin kuin lausuntoa pyydetään, KKO.

Esimerkkejä toimivallan ylityksistä

Lainsäädäntövalvonnan käytäntöä on analysoitu tutkimuksessa, joka kattaa vuodet 1922–2018 *(Ida Jansson*: Att sätta självstyrelsens gränser. ISBN 978-952-69546-0-8). Tutkimus kattaa siis ensimmäisen, toisen ja kolmannen itsehallintolain. Tuloksissa selvitetään tilastotietoja ja kuvataan Ahvenanmaan valtuuskunnan ja korkeimman oikeuden lausuntojen ja presidentin veto-oikeutta koskevien päätösten perusteluja.

Vuosina 1993–2018, jotka siis koskevat nykyistä itsehallintolakia, presidentti teki 1 287 päätöstä. 66 maakuntalakia määrättiin raukeamaan. Näistä kuusi kumottiin sillä perusteella, että niillä oli yhteys toiseen lakiin. 45 määrättiin raukeamaan osittain ja 41 kokonaan.

Presidentin päätettäväksi vietävien maakuntalakien määrä vaihtelee paljon, mikä johtuu siitä, että uusi laki tai suurehko lakiuudistus voi aiheuttaa monia muutoksia muissa laeissa. Tilastoja on luettava tämä mielessä pitäen.

Vuodesta 2019 tähän päivään asti eli Janssonin tutkimuksen jälkeen, KKO:lta on pyydetty lausuntoa seuraavasti:

V. 2019 pyydettiin lausuntoa 11 maakuntalaista ja niihin liittyvistä lainmuutoksista. KKO puolsi vetoa seitsemässä tapauksessa, mutta vain yksittäisten pykälien osalta.

V. 2020 pyydettiin lausuntoa seitsemästä maakuntalaista ja niihin liittyvistä lainmuutoksista. KKO puolsi vetoa kolmessa tapauksessa, mutta vain yksittäisten pykälien osalta.

V. 2021 pyydettiin lausuntoa neljästä maakuntalaista ja niihin liittyvistä lainmuutoksista. KKO puolsi vetoa kahdessa tapauksessa. Yksi niistä koski sitä, että Ahvenanmaan valtuuskunta ja KKO katsoivat, että maakuntalain voimaansaattamiselle ei ollut edellytyksiä ennen kuin presidentti on tehnyt päätöksensä veto-oikeudesta.

Vuosi 2022. Tätä kirjoitettaessa KKO on antanut lausunnon kahdesta maakuntalaista. KKO ehdotti vetoa kummankin lain yksittäisiä pykäliä vastaan. Toinen lausunto oli KKO 1019/2022, joka koski elinkeino-oikeudesta ja -luvista annetun maakuntalain hyväksymistä. KKO katsoi muun muassa, että vaatimukset ruotsista elinkeinotoiminnassa olivat osittain ilmeisesti vastoin EU-oikeutta.

Ahvenanmaan valtuuskunta ja KKO ovat usein yhtä mieltä itsehallintolain tulkinnasta, mutta esiintyy myös sitä, että niillä on eri käsitykset. Esimerkiksi lausunnossa KKO 98/2021 KKO näytti vihreää valoa, kun taas Ahvenanmaan valtuuskunta suositteli kahden pykälän poistamista.

Tutkinnan lainsäädäntövalvonnassa on oltava puhtaasti oikeudellista eli arvio siitä, miten itsehallintolakia on tulkittava. Sen vuoksi presidentti noudattaa lähes aina Ahvenanmaan valtuuskunnan ja korkeimman oikeuden lausuntoja. Lainsäädäntövalvonnassa ei arvioida maakuntalain tarkoituksenmukaisuutta tai laatua, vaikka sitäkin sattuu, että Ahvenanmaan valtuuskunta tai KKO voivat esittää huomautuksia lakiteknisistä kysymyksistä.

Ahvenanmaan valtuuskunnan lausunnot (vain ruotsiksi) ovat saatavilla osoitteessa www.ambetsverket.ax. Lausunnot ovat otsikon ”Ärenden” alla. Vanhemmat lausunnot ovat kirjoissa, jotka on digitoitu otsikon ”Publikationer” alla.

Korkeimman oikeuden lausunnot, jotka annetaan ruotsiksi, löytyvät osoitteesta www.korkeinoikeus.fi otsikon ”Utlåtanden” alta. Lausunnot ovat kotisivulla vuodesta 2009 alkaen.

4.5 Maakuntalakien voimaantulo ja julkaiseminen (IHL 20 §)

Maakunnan hallitukselle on ilmoitettava, kun presidentti on päättänyt olla käyttämättä vetoa tai määrännyt maakuntalain kokonaan tai osittain raukeamaan. Tämä tapahtuu presidentin ja Ahvenanmaa-asioista vastaavan ministerin allekirjoittamalla kirjeellä. Kirje lähetetään maaherralle ja maaherra luovuttaa sen maakuntapäiville. Jos presidentin veto koskee vain osaa maakuntalaista, maakunnan hallitus päättää, tuleeko maakuntalaki muilta osin voimaan vai raukeaako se kokonaan.

Ns. budjettilakien osalta on mahdollista saattaa maakuntalaki voimaan jo ennen kuin presidentti on tehnyt päätöksensä lainsäädäntövalvonnassa. Jos maakunnan talousarviossa oleva määräraha edellyttää maakuntalain säätämistä ja on erityisiä syitä sille, että

maakuntalaki tulee nopeasti voimaan, maakuntapäivät voi valtuuttaa maakunnan hallituksen päättämään, että laki tulee kokonaan tai osittain voimaan jo ennen kuin presidentti on tehnyt päätöksen. Jos presidentti sen jälkeen määrää maakuntalain kokonaan tai osittain raukeamaan, maakunnan hallituksen on heti ilmoitettava, että laki tai osa siitä lakkaa olemasta voimassa ilmoituksen julkaisupäivästä alkaen. Tällaiset ilmoitukset julkaistaan samalla tavalla kuin maakuntalait.

> Mahdollisuus saattaa maakuntalaki voimaan jo ennen kuin presidentti on tehnyt päätöksen, arvioidaan oikeudellisesti. Sen vuoksi on mahdollista ja on myös käynyt niin, että presidentti määrää voimaantulosäännöksen raukeamaan, jos ei ole ollut laillisia edellytyksiä määrätä, että maakuntalaki tulee voimaan ”etuajassa”. Ks. ÅD 25/2021 ja KKO 97/2021.

Maakunnan hallitus julkaisee maakuntalait Ålands författningssamling:issa (Ahvenanmaan säädöskokoelma). Ne julkaistaan vain ruotsiksi.

Ålands författningssamling on sähköisessä muodossa osoitteessa www.regeringen.ax. Tärkeimmistä säädöksistä on myös päivitetty versio «Ålex»-tietokannassa samalla verkkosivulla.

Lisäksi on olemassa lakikirja ”Ålands lagsamling”, joka julkaistaan sekä painettuna että sähköisenä versiona. Myös lakikirja on saatavilla vain ruotsiksi. Se päivitetään n. joka viides vuosi.

Kuva: Sandvik. Visit Åland / Peter Sjöberg, Flygfoto

4.6 Ahvenanmaan asema valtakunnan lakivalmistelussa ja eduskunnan päätöksenteossa

Ohjeet ministeriöiden käsittelijöille Ahvenanmaan asemasta säädösvalmistelussa ovat oikeusministeriön julkaisussa ”Ahvenanmaan asema säädösvalmistelussa ja EU-asioissa – Ålands ställning i lagberedningen och i EU-ärenden”, 8/2012.

Ks. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-182-1

Valtakunnan lainsäädännön vaikutuksia Ahvenanmaahan käsitellään myös uusissa ohjeissa ”Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje – Konsekvensbedömning vid lagberedning”.

Ks. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-657-0

Eduskunnan säätämät lait tulevat tietysti voimaan myös Ahvenanmaalla siltä osin kuin valtakunnalla on lainsäädäntövalta (IHL 27–29 §§). Koska Ahvenanmaan olosuhteet voivat itsehallinnon ja maantieteellisten olosuhteiden vuoksi olla toisenlaiset, tarvitaan ehkä toisenlainen sääntely kuin maan muissa osissa. Ministeriöiden asiana on sen vuoksi pitää Ahvenanmaa mielessä lainvalmistelussa ja kuulla maakunnan hallitusta mahdollisimman aikaisessa vaiheessa valmisteluprosessia.

Valtakunnan laeissa ei ole tapana antaa yleistä säännöstä lain soveltamisesta Ahvenanmaalla. Järjestelmä on sellainen, että eduskunnan ei edes olisi asianmukaista lausua mielipidettä siitä, sovelletaanko sen säätämiä lakeja Ahvenanmaalla, koska soveltaminen ratkaistaan itsehallintolakia tulkitsemalla eikä eduskunta voi ratkaista sitä yksipuolisesti.

Vastauksen saamiseksi kysymykseen, sovelletaanko lakia Ahvenanmaalla, pitää siis lukea itsehallintolakia. Epäselvissä tapauksissa voidaan myös tutkia Ahvenanmaan lakikirjaa, jotta havaittaisiin, onko asiasta maakuntalaki. Rajatapauksissa sekä yleisön että virkamiesten voi siis olla vaikea saada selville, mitä Ahvenanmaalla on voimassa. Tällaisissa tapauksissa on syytä konsultoida maakunnan hallituksen virkamiehiä, oikeusministeriötä tai Ahvenanmaan valtuuskuntaa (Ahvenanmaan valtuuskunnan lausunnon osalta ks. jakso 9.2).

> Lainvalmistelussa on tärkeää *aina* olla selvillä siitä, sovelletaanko valmisteilla olevaa lainsäädäntöä Ahvenanmaalla vai ei, ja selvittää, tarvitaanko erityissäännöksiä poikkeuksista tai erillissääntelystä Ahvenanmaata varten.

Jos eduskuntalaissa ehdotetaan Ahvenanmaata koskevia erityissäännöksiä, tämä merkitsee jo itsessään sellaista kannanottoa, että valmisteleva ministeriö katsoo ehdotettujen säännösten kuuluvan valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Joka kerta kun Ahvenanmaa mainitaan ehdotuksessa eduskuntalaiksi, ministeriön on siis varmistuttava toimivallan jaosta.

> ”Maakunnalle erityisen tärkeästä laista on hankittava maakunnan lausunto ennen sen säätämistä. (IHL 28.2 §)

Lakiehdotus, joka on Ahvenanmaalle ”erityisen tärkeä” on siis aina lähetettävä lausunnolle maakunnan hallitukselle. Säännös koskee lakeja, jotka ”koskevat yksinomaan maakuntaa tai jotka muutoin tulevat olemaan sille erityisen merkityksellisiä.” (HE 73/1990 vp, s. 81/I). Myös muissa tapauksissa, kun lakiehdotuksen voidaan ajatella olevan Ahvenanmaalle tärkeä, se on lähetettävä lausunnolle. Lausuntopyyntö maakunnan hallitukselle on aina kirjoitettava ruotsiksi ja lakiehdotuksen on oltava ruotsinnettu. Ks. jäljempänä lakiehdotusten ja mietintöjen kieltä koskeva 6.1 luku.

Maakunnan hallituksen lausunto pitää hankkia niin aikaisessa vaiheessa kuin mahdollista, kun lakia valmistellaan, mutta se voidaan pyytää myös myöhemmin, jos käytännön syyt niin vaativat. Perusteluissa todetaan, että lausunto voidaan hankkia myös eduskuntakäsittelyn aikana, jos se ei ole tapahtunut varsinaisen valmistelun aikana. Lausunnon pyytäminen näin myöhään ei kuitenkaan ole suositeltavaa, elleivät sen puolesta puhu aivan erityiset syyt.

Eduskuntakäsittelyssä Ahvenanmaata pitää kuulla valiokunnissa, kun lakiehdotus on Ahvenanmaalle erityisen tärkeä. Itsehallintolain muutokset käsitellään aina perustuslakivaliokunnassa, joka antaa asiasta mietinnön.

Joskus sattuu, että perustuslakivaliokunnan on otettava kantaa siihen, kuuluuko lakiehdotus eduskunnan vai maakuntapäivien toimivaltaan, huolehtiakseen siitä, että eduskunta ei ylitä lainsäädäntövaltaansa. Hyvään lainvalmisteluun kuitenkin kuuluu, että ministeriöt huolehtivat siitä, että toimivaltakysymys selvitetään lainsäädäntöprosessin aikaisemmassa vaiheessa. Epäselvissä tapauksissa ministeriöiden olisi syytä ennen hallituksen esityksen antamista pyytää lausunto ensi sijassa maakunnan hallitukselta ja jos epäselvyyttä vielä on, Ahvenanmaan valtuuskunnalta.

> PeVL 18/2022 vp. (13) Perustuslakivaliokunta kiinnittää saamansa selvityksen perusteella valtioneuvoston vakavaa huomiota Ahvenanmaata koskevan lainsäädännön asianmukaiseen valmisteluun. Valiokunta korostaa Ahvenanmaata koskevien säännösten valmistelua yhdessä maakunnan kanssa ja tulkintakysymysten ratkaisemista mahdollisuuksien mukaan jo lainvalmisteluvaiheessa sekä valtakunnan ja maakunnan välistä oikea-aikaista keskustelua muutoksista johtuvista hallinnollisista ja taloudellisista seurauksista. Valiokunta ei lisäksi pidä asianmukaisena, että Ahvenanmaata koskevia lakiteknisiä kysymyksiä käsitellään vasta lakiehdotusten eduskuntakäsittelyn aikana.

Edellä 4.3 luvussa mainittiin jo IHL 28 §, jonka mukaan perustuslain tai muun valtakunnan lain muutos ei tule voimaan maakunnassa, mikäli on kyse periaatteista, jotka koskevat yksityisen oikeutta omistaa maakunnassa kiinteää omaisuutta tai elinkeino-omaisuutta.

Maakuntapäivillä on aloiteoikeus valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvissa asioissa. Tällaiset aloitteet antaa eduskunnan käsiteltäväksi hallitus (IHL 22). Aloite annetaan kirjeenä. Hallitus ei käsittele aloitetta eikä sillä ole sen sisältöä koskevaa harkintavaltaa. Maakuntapäivien aloitteen antaminen on sellainen PL 58.3 §:n 4 kohdassa tarkoitettu asia, josta tasavallan presidentti tekee päätöksen ilman että valtioneuvosto esittää päätösehdotuksen.

Perustelujen mukaan (HE 73/1990 vp, s. 73/II) aloiteoikeus koskee kysymyksiä, joilla on erityinen merkitys maakunnalle. Aloiteoikeus merkitsee mahdollisuutta ehdottaa valtakunnallista lainsäädäntöä, jonka voimassaolo on alueellisesti rajattu. Aloitteen ei välttämättä tarvitse johtaa yksittäiseen lainsäädäntötoimeen, vaan se voidaan sisällyttää myös suurempaan lakikokonaisuuteen. Aloiteoikeus koskee lakialoitteiden lisäksi myös toivomus- ja raha-asia-aloitteita.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 3/2011 vp – M 1/2011 vp merkinnyt suuntaviivat maakuntapäivien aloiteoikeuden laajuudelle. Tässä tapauksessa aloite koski ehdotusta rikoslain seksuaalirikoksia koskevien säännösten tarkastamisesta. Perustuslakivaliokunta totesi mm., että aloite ei ollut alueellisesti rajattu eikä osoitettu, että aloitteella oli erityinen merkitys maakunnalle. Valiokunta katsoi, että maakuntapäivien aloite ei täyttänyt IHL 22 §:n 1 kohdan mukaisia ehtoja.

Kuulemisen ja yhteistyön eri muotoja käsitellään jäljempänä 9.1 luvussa.

4.7 Ahvenanmaan asema, kun Suomi tekee päätöksiä kansainvälisistä sopimuksista

Ulkopolitiikka ja ulkosuhteet kuuluvat pääsäännön mukaan valtakunnan toimivaltaan. Suomen tekemät kansainväliset sopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet vaikuttavat usein kansalliseen lainsäädäntöön. Ahvenanmaan osalta sopimus voi merkitä sitä, että maakuntalainsäädäntöä pitää muuttaa. Kyse voi olla myös siitä, että toimivalta siirretään EU:lle tai muulle kansainväliselle organisaatiolle. Jotta Ahvenanmaan itsehallintoa ei supistettaisi ilman, että maakuntapäivät sen hyväksyy, itsehallintolaissa on järjestelmä, jonka mukaan Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumus vaaditaan kansainvälisten sopimusten voimaantuloon Ahvenanmaalla siltä osin kuin sopimus itsehallintolain mukaan kuuluu maakunnan toimivaltaan.

> Kun kansainväliseen velvoitteeseen liittymistä valmistellaan, valmistelussa on aina selvitettävä, kuuluuko asia Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan tai onko sillä jollakin muulla tavalla erityinen merkitys Ahvenanmaalle.

Kansainvälisiin sopimuksiin suostumista koskevat säännökset ovat IHL 9 luvussa. Lisäksi 9 a luvussa on erityisiä säännöksiä EU:ta koskevista asioista (ks. jäljempänä 7 luku).

Maakunnan hallitukselle on tiedotettava, kun kansainvälisiä velvoitteita suunnitellaan (IHL 58.2 §).

Maakunnan hallitukselle on *aina* tiedotettava valtiosopimuksia tai kansainvälisiä velvoitteita koskevista neuvotteluista, jos on kyse asioista, jotka kuuluvat *maakunnan toimivaltaan*. Laissa ei ole säännöstä siitä, milloin tämän pitää tapahtua, mutta jotta maakunnalla olisi reaalinen mahdollisuus tuoda esille näkemyksensä, on tärkeää, että se tapahtuu neuvottelujen aikaisessa vaiheessa. Mitä paremmin maakunnan hallitus on perillä asioista ja saa esittää näkemyksensä, sitä suuremmat ovat mahdollisuudet saavuttaa ratkaisu, jonka maakunta voi hyväksyä ja jonka seurauksena maakunta voi hyväksyä kyseisen sopimuksen.

Jos suunniteltu kansainvälinen velvoite kuuluu yksinomaan *valtakunnan toimivaltaan* mutta *voi olla erityisen tärkeä* maakunnalle, maakunnan hallitukselle on ilmoitettava asiasta, ”jos tämä voi sopivasti tapahtua”. Valmistelutöiden mukaan ei pidetty mahdollisena ottaa lakiin ehdoton valtakuntaa koskeva tiedottamisvelvollisuus, koska sopimukset voivat luonteeltaan ja sisällöltään olla hyvin erilaisia ja neuvotteluja voidaan käydä eri tasoilla. Se, että informaatio on annettava ”kun se voi sopivasti tapahtua” tarkoittaa, että informaatio on aina annettava, jos ei ole asiallisia syitä, joiden vuoksi neuvottelut on pidettävä salassa.

Valtakunnan velvollisuus tiedottaa asiasta maakunnalle ei tarkoita sitä, että maakunta saa neuvotteluissa sopimusosapuolen aseman (HE 73/1990 vp, s. 95/II).

Ei ole olemassa muodollisia säännöksiä siitä, miten tiedottamisen maakunnalle pitää tapahtua. Tärkeintä on, että se tapahtuu ajoissa, ja se on syytä dokumentoida, jotta se on saatavilla, erityisesti jos neuvottelut pitkittyvät.

Sektoriministeriön, joka aikoo käydä neuvotteluja kansainvälisistä velvoitteista, on tarvittaessa pidettävä yhteyttä ulkoministeriöön ja oikeusministeriöön.

Maakunnan hallituksen on saatava osallistua neuvotteluihin, ”jos siihen on erityistä syytä” (IHL 58.2 §).

Maakunnan hallitukselle on aina, jos siihen on erityistä syytä, annettava tilaisuus osallistua sopimuksia tai muita kansainvälisiä velvoitteita koskeviin neuvotteluihin. Valtakunnan viranomaisten velvollisuus antaa maakunnalle tilaisuus osallistua neuvotteluihin ei riipu siitä, kuuluuko asia maakunnan toimivaltaan vai ei.

Yksi tällainen laissa tarkoitettu erityinen syy voi olla se, että asia koskee jotakin, mikä kuuluu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan. Mutta on myös ajateltavissa, että on erityisiä syitä, vaikka asia ei kuulu maakunnan toimivaltaan. Laissa ei säännellä sitä, miten ja missä laajuudessa maakunnan osallistuminen järjestetään. Se, että maakunnan edustaja osallistuu, ei tarkoita, että maakunta saisi aseman sopimuksen osapuolena. Edustaja osallistuu osana Suomen neuvotteluvaltuuskuntaa.

Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumus on pyydettävä, kun asia kuuluu maakunnan toimivaltaan (IHL 59 §).

Saatetaanpa sopimus voimaan lailla tai asetuksella, Ahvenanmaan maakuntapäiviltä on pyydettävä suostumus sopimuksen voimaantuloon Ahvenanmaalla siltä osin kuin sopimus koskee jotakin maakunnan toimivaltaan kuuluvaa. Jos on epävarmaa, kuuluuko sopimus maakunnan toimivaltaan vai ei, valmistelevan ministeriön pitää olla yhteydessä maakunnan hallituksen virkamiehiin asian selvittämiseksi. Epäselvissä tapauksissa on myös syytä konsultoida oikeusministeriötä tai pyytää Ahvenanmaan valtuuskunnalta lausunto. Missään tapauksessa ei ole oikein pyytää suostumusta ”varmuuden vuoksi”.

> Ennen vuoden 1991 itsehallintolakia ja vuoden 2000 perustuslakia tapahtui usein niin, että sopimukset saatettiin voimaan asetuksella, ei lailla. Aikaisempi itsehallintolaki ei tuntenut mahdollisuutta pyytää maakuntapäivien suostumus, jos sopimus saatettiin voimaan asetuksella. Sen vuoksi voi olla epäselvää, miten laajalti vanhemmat sopimukset ovat sovellettavissa Ahvenanmaalla. Ongelmaa käsitellään mm.

> Ahvenanmaan valtuuskunnan lausunnossa 14/2013, joka koskee sitä, sovelletaanko taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaa kansainvälistä yleissopimusta (ESK) kokonaisuudessaan Ahvenanmaalla. Jos maakuntapäivien suostumusta ei ole hankittu, mutta Suomi ei ole tehnyt Ahvenanmaan osalta varaumaa, voi syntyä tilanne, jossa Suomi ei voi kansainvälisesti täyttää velvoitteitaan. Perustuslakivaliokunta käsittelee problematiikkaa itsehallintolakia koskevan esityksen (PeVM 73/1990 vp) käsittelyn yhteydessä.

Jos sopimus sisältää määräyksiä, jotka ovat ristiriidassa itsehallintolain kanssa tai sisältävät poikkeuksia siihen, voimaansaattamislaki on käsiteltävä eduskunnassa perustuslainsäätämisjärjestyksessä PL 95.2 §:ssä osoitetulla tavalla. Maakuntapäivillä päätös on tehtävä määräenemmistöllä. Syy tähän on se, että itsehallintolakia ei pidä voida muuttaa sopimuksella ilman maakuntapäivien myötävaikutusta.

Perustuslainsäätämisjärjestystä ja määräenemmistöä koskeva vaatimus ei ole voimassa, jos itsehallintolain kanssa ristiriidassa oleva sopimusmääräys koskee vain kieltä, jolla maakunnan viranomaisten on oltava yhteydessä ulkomaalaisiin tai ulkomaan viranomaisiin. Vaikka Ahvenanmaa on itsehallintolain mukaan yksikielisesti ruotsinkielinen, on siis mahdollista hyväksyä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä sopimusmääräyksiä siitä, että maakunnan viranomaisten ja ulkomaalaisten tai ulkomaan viranomaisten välisessä viestinnässä käytettävä kieli on muu kuin ruotsi.

Menettely Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumuksen saamiseksi on hyvin muodollinen. Tasavallan presidentti pyytää suostumusta, ja maaherra antaa presidentin esityksen maakuntapäiville. Kaikissa tapauksissa asian esittelee presidentille *oikeusministeriö*. Ulkoministeriön tai sopimusasiaa valmistelevan ministeriön on otettava yhteyttä oikeusministeriöön ulkoministeriön antamien ohjeiden mukaisesti.

> Ohjeet Ahvenanmaan asemasta, kun kyseessä ovat kansainvälisiin sopimukset ja menettely suostumuksen hankkimiseksi, ovat suomeksi ulkoministeriön käsikirjassa ”Valtiosopimusopas”, Ulkoasiainministeriön julkaisuja 2021:2. Julkaisu on verkossa: http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-281-344-2

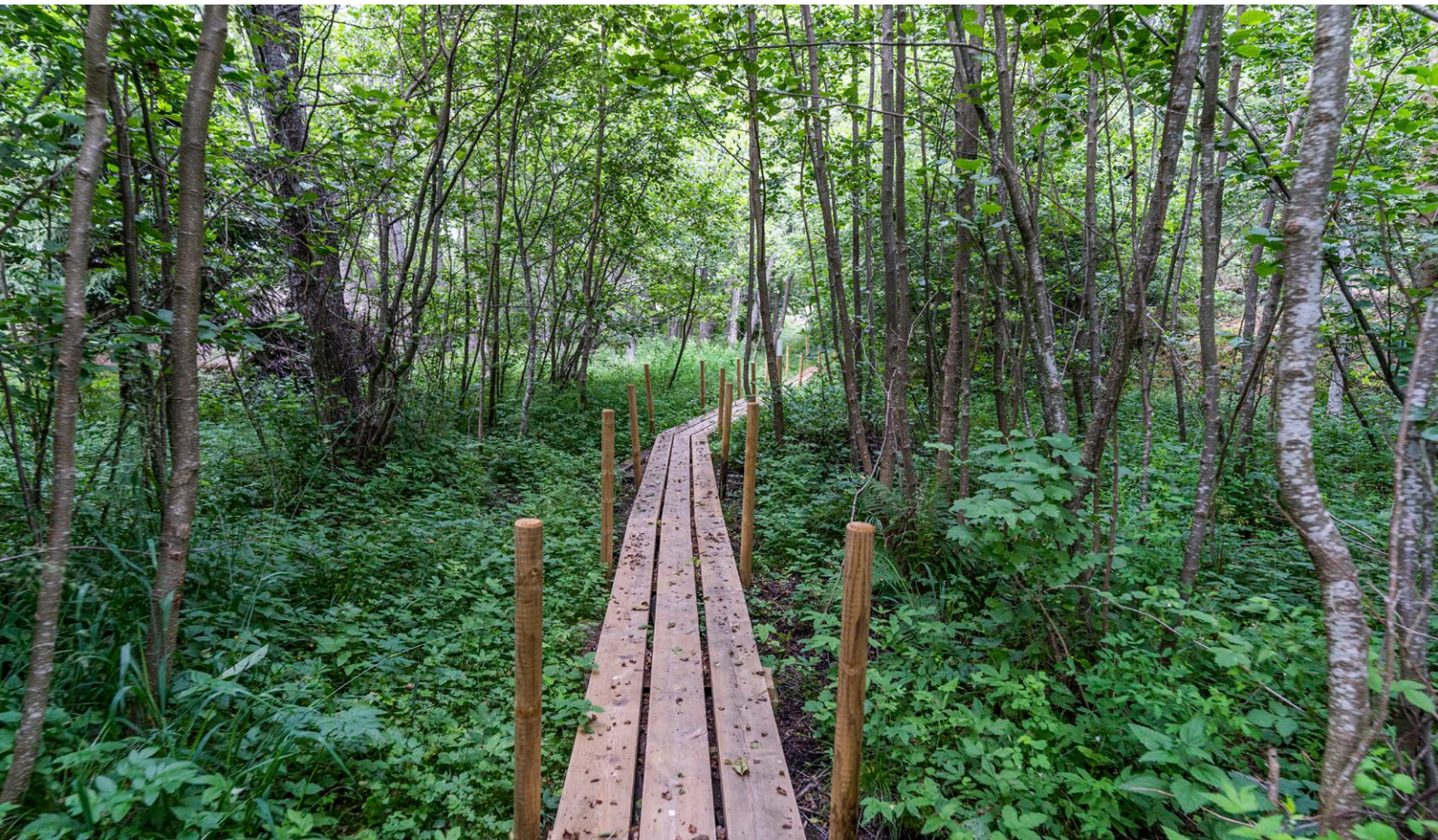
Jos sopimus saatetaan voimaan lailla, maakuntapäivien suostumusta pyydetään normaalisti siinä yhteydessä, kun hallituksen esitys annetaan eduskunnalle. Maakuntapäivät voi valtuuttaa maakunnan hallituksen antamaan pyydetyn suostumuksen.

Jos sopimus saatetaan voimaan asetuksella, on tärkeää lähettää asetusluonnos maakuntapäiville niin hyvissä ajoin, että maakuntapäivät ehtii käsitellä asian ennen asetuksen antamista.

Ahvenanmaalla on oikeus tehdä kansainvälisiä sopimuksia koskevia esityksiä (IHL 58.1 §).

Maakunnan hallituksella on itsehallintolain mukaan oikeus tehdä valtakunnan viranomaisille esityksiä valtiosopimusta tai muuta kansainvälistä velvoitetta koskevista neuvotteluista. Maakunnan hallituksella olisi tällainen oikeus myös ilman lain nimenomaista säännöstä. Säännöksellä pyritään korostamaan maakunnan erityisasemaa ja sitä, että valtakunnan viranomaisten on otettava huomioon maakunnan tarve kansainväliseen sääntelyyn tai kansainvälisistä sopimuksista poikkeamiseen.

Kuva: Seglinge. Visit Åland / Peter Sjöberg, Flygfoto



5 Toimivalta hallintoasioissa

5.1 Maakunnan ja valtakunnan välinen toimivaltajako hallintoasioissa

Lähtökohta on, että toimivalta hallintoasioissa seuraa lainsäädäntövaltaa. Aloilla, joilla maakuntapäivillä on lainsäädäntövalta, Ahvenanmaan viranomaiset vastaavat hallinnosta ja sen kustannuksista, ja aloilla, joilla valtakunnalla on lainsäädäntövalta, valtakunta vastaa hallinnosta ja kustannuksista.

Talousjärjestelmä toimii niin, että maakunnan kustannukset itsehallinnosta ja sen hallinnoinnista katetaan Ahvenanmaalla kerättyjen valtionverojen palauttamisella maakunnalle (ks. jäljempänä tasoitusjärjestelmää koskeva 8.4 luku). Joka kerta, kun toimivallan siirtymisiä tapahtuu, on myös arvioitava, miten kustannusten jakoa on tarkistettava.

Lainsäädäntövallan jakautumista koskevasta pääsäännöstä on useita poikkeuksia, jotka luetellaan itsehallintolaissa (23 ja 30 §). Lisäksi maakunta ja valtakunta voivat sopia, että jompikumpi osapuoli ottaa hoitaakseen hallintotehtävät, jotka toisen on lain mukaan hoidettava. Tällaiset sopimukset tehdään tasavallan presidentin antamina asetuksina, ns. sopimusasetuksina.

Maakunnan toimivaltaa hallintoasioissa rajoitetaan IHL 23 §:ssä tilastoinnin, kiinteiden muinaismuistojen ja arkistohallinnon osalta. Rajoitukset on mainittu edellä vastaavan lainsäädäntövallan yhteydessä (4.2 luku).

Valtakunnan toimivaltaa hallintoasioissa rajoittaa IHL 30 §:n pitkä luettelo. Rajoitukset on mainittu edellä valtakunnan lainsäädäntövaltaa koskevan luettelon yhteydessä (4.3 luku).

5.2 Sopimusasetukset

Sopimusasetus (överenskommelseförordning) on välipuhe eli valtakunnan ja maakunnan välinen sopimus hallintotehtävien siirtämisestä. Sopimusasetuksella voidaan siirtää maakunnan viranomaiselle kuuluvia tehtäviä valtakunnan viranomaiselle ja valtakunnan viranomaiselle kuuluvia tehtäviä maakunnan viranomaiselle (IHL 32 §). Hallintotehtävien siirtäminen voi tapahtua tietyksi ajaksi tai toistaiseksi. Sopimusasetukseen on mahdollista sisällyttää aineellisia säännöksiä.

> ”Valtakunnan viranomaisen” käsitteen on katsottu sisältävän myös julkisoikeudelliset oikeushenkilöt, kun ne suorittavat viranomaistehtäviä. Esimerkiksi toimeentulotuen, lapsilisän ja äitiysavustuksen myöntämisen osalta maakunnalle kuuluvia tehtäviä on siirretty Kansaneläkelaitokselle. Tartuntatautilain muuttamisen yhteydessä heräsi kysymys, ovatko hyvinvointialueet sellaisia valtakunnan viranomaisia, joiden tehtäviä voidaan sopimusasetuksella siirtää. Perustuslakivaliokunta katsoi, että itsehallintolakia olisi tältä osin selkeytettävä (PeVL 70/2022 vp).

Koska toimivalta hallintoasioissa lähtökohdan mukaan seuraa itsehallintolain mukaisesta lainsäädäntövallan jakautumisesta, hallintotehtäviä ei ole mahdollista siirtää yksipuolisesti presidentin, valtioneuvoston tai ministeriön asetuksella eikä myöskään maakunta-asetuksella.

Tasavallan presidentti antaa sopimusasetukset sovittuaan asiasta maakunnan hallituksen kanssa. Asia esitellään *aina* oikeusministeriöstä siitä riippumatta, mikä hallintosektori on kyseessä.

Aloitteen sopimusasetuksen antamisesta voi tehdä niin maakunnan hallitus kuin asianomainen ministeriökin. Hallintoviranomaisten, ministeriöiden ja maakunnan hallituksen olisi aina tehtävä aloite sopimusasetuksen antamisesta, kun ne havaitsevat tarpeen säännellä yhteistyötä hallintoasioissa.

Yksinkertaisemmissa tapauksissa ministeriö ja maakunnan hallitus voivat valmistella asetusluonnoksen yhteistoimin, mutta monimutkaisemmissa tapauksissa ministeriön on syytä asettaa työryhmä. Näissä tapauksissa voi olla tärkeää, että maakunnan ja valtakunnan vastaavat hallintoviranomaiset ovat edustettuina. Koska oikeusministeriö esittelee asetuksen, oikeusministeriölle olisi heti ilmoitettava asiasta. Sektoriministeriö voi myös sopia oikeusministeriön kanssa, että työryhmän asettaa ja sitä johtaa oikeusministeriö. Maakunnan hallituksen on tietysti aina osallistuttava asetettaviin työryhmiin.

Koska itsehallintolaki lähtee siitä, että maakunta ja valtakunta vastaavat omista hallintokustannuksistaan, hallintotehtävien siirron yhteydessä pitää sopia myös siitä, miten siirrettyjen tehtävien kustannukset jaetaan. Tämä voidaan ja pitäisi tehdä itse sopimusasetuksessa. Asetuksessa on mahdollista valtuuttaa maakunnan hallitus ja asianomainen ministeriö sopimaan kustannusten jakamisesta.

Ahvenanmaan valtuuskuntaa on aina kuultava ennen kuin sopimusasetusluonnos esitellään presidentille. Kuulemisen hoitaa esittelevä ministeriö eli oikeusministeriö.

Sopimusasetus voidaan irtisanoa yksipuolisesti. Irtisanomisen jälkeen asetus on muutettava tai kumottava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään vuoden kuluessa irtisanomisesta. Jos asetusta ei muuteta tai kumota vuodessa irtisanomisen jälkeen, sopimuksen katsotaan päättyneen.

Maakuntalakia, joka sisältää sopimusasetuksen muutoksen, ei saa soveltaa siltä osin kuin se poikkeaa asetuksesta. Kun asetusta muutetaan tai se kumotaan, maakuntalakia voidaan soveltaa kaikilta osin.

Kun vuoden 1991 itsehallintolaki säädettiin, pidennettiin eräiden sellaisten sopimusasetusten voimassaoloaikaa, jotka muutoin olisivat kumoutuneet automaattisesti, kun vanha itsehallintolaki kumottiin. Ks. asetus eräiden vuoden 1951 Ahvenanmaan itsehallintolain nojalla annettujen sopimusasetusten voimassaolon pidentämisestä (1594/1992). Asetus annettiin IHL 32 §:n nojalla. Vain kaksi näistä asetuksista on edelleen voimassa eli asetukset 1150/1991 ja 1152/1991.

Sopimusasetukset julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa ja ne ovat siis Finlexissä. Ne löytyvät otsikon ”Säädökset alkuperäisinä” alta hakusanalla ”hoitamisesta”, joka tavallisesti sisältyy sopimusasetusten nimeen. Luettelo voimassa olevista sopimusasetuksista on ministeriöiden Kampus-intranetissä, ja luettelo päivitetään, kun uusia sopimusasetuksia annetaan.

Esimerkkejä sopimusasetuksista on edellä 4.2.1 ja 4.3.1 luvussa kuvattaessa lainsäädäntövallan jakautumista maakunnan ja valtakunnan kesken.

5.3 Hallintotehtävien hoitaminen käytännössä

Pääsääntö on, että maakunnan hallitus tai sen alaiset viranomaiset hoitavat maakunnan hallintotehtävät (ks. edellä 2.2 luvussa oleva luettelo maakunnan viranomaisista).

Jos maakunnan hallintotehtäviä on siirretty valtakunnalle sopimusasetuksella, tehtävät hoitaa asianomainen valtion viranomainen. Esimerkiksi Kansaneläkelaitos hoitaa lapsilisälainsäädännöstä seuraavat tehtävät ja Ruokavirasto hoitaa tietyt kasvinsuojeluun liittyvät tehtävät, jotka kuuluvat maakunnan hallitukselle.

Valtion hallintotehtävät Ahvenanmaalla hoitaa joko Ahvenanmaan valtionvirasto tai valtion viranomaisen Ahvenanmaalla oleva yksikkö. Niinpä esim. Verovirastolla on verotoimisto Ahvenanmaalla ja Rajavartiolaitoksella on erityinen toiminta-ala Ahvenanmaan osalta.

Jos valtion hallintotehtävä on siirretty maakunnalle, sen hoitaa maakunnan hallitus tai sen alainen maakunnan viranomainen. Niinpä esimerkiksi eräät rahanpesun ja terrorismin torjuntaa koskevat tehtävät on siirretty poliisihallitukselta Ålands lotteriinspektionille ja eräät laajakaistarakentamisen tukeen liittyvät tehtävät on siirretty maakunnan hallitukselle.

5.4 Hallinnon valvonta

Valtakunnan korkeimmat laillisuusvalvojat, OKA ja OA, ovat toimivaltaisia myös silloin, kun kyseessä on maakunnan hallinnon valvonta. Erityisten laillisuusvalvojien osalta toimivalta on jaettu lainsäädäntövallan mukaan. Esimerkiksi yhdenvertaisen kohtelun osalta Ahvenanmaan valtuuskunta on todennut seuraavaa:

> ÅD 31/2012: Yhdenvertaisen kohtelun ja sukupuolten välisen tasa-arvon osalta lainsäädäntövalta olisi arvioitava niiden oikeudenalojen mukaan, joilla säännöksiä sovelletaan tai joihin ne lähinnä liittyvät. Toimivalta hallintoasioissa seuraa lainsäädäntövaltaa. Lain *LL om förhindrande av diskriminering i landskapet Åland* (ÅFS 66/2005; maakuntalaki syrjinnän estämisestä Ahvenanmaan maakunnassa) 10 §:n mukaan maakunnan syrjintäasiamiehen tehtävänä on valvoa maakuntalain noudattamista. Tämä valvonta kohdistuu aloille, jotka edellä olevan kuvauksen mukaisesti kuuluvat maakunnan lainsäädäntövaltaan. Vastaavasti valtakunnan vähemmistövaltuutettu, samoin kuin työsuojeluviranomaiset, harjoittavat Ahvenanmaan maakunnassa yhdenvertaisuuslain 11 §:n mukaisesti valvontaa valtakunnan toimivaltaan kuuluvilla oikeudenaloilla. Samat viranomaiset voivat joutua soveltamaan sekä valtakunnan lakia että maakuntalakia. Maakunnan itsehallinnosta seuraa, että valtakunnan lakia ei voida soveltaa maakunnan viranomaisten toimintaan, kun ne hoitavat maakunnan toimivaltaan kuuluvia tehtäviä. Valtakunnan lakia sen sijaan sovelletaan sekä valtakunnan että maakunnan viranomaisiin, kun kyseessä ovat valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat asiat.

Ahvenanmaalla on viranomainen, Ålands ombudsmannamyndighet (ks. ÅD 37/13), jossa ovat potilasasiamies, syrjintäasiamies, sosiaaliasiamies, lapsiasiamies sekä kuluttajaneuvonta. Ahvenanmaalla on myös Lotteriinspektion (Ks. ÅD 34/2015), Datainspektion (ÅD 31/2018) ja Upphandlingsinspektion (ÅD 31/2017).

Kuva: Polku Maarianhaminassa. Visit Åland / Peter Sjöberg, Flygfoto

6 Kieli, tehtävänjako ja päätöksenteko-menettely ahvenanmaa-asioissa

6.1 Kieli viranomaisten yhteydenpidossa Ahvenanmaan kanssa (IHL 6 luku)

38 §

Kirjeenvaihdon kieli

Maakunnan viranomaisten ja maakunnassa toimivien valtion viranomaisten välillä vaihdettavat kirjoitukset ja muut asiakirjat on laadittava ruotsin kielellä. Sama koskee kirjoitusten ja asiakirjojen vaihtoa yhtäältä mainittujen viranomaisten ja Ahvenanmaan valtuuskunnan sekä toisaalta valtioneuvoston, keskushallinnon viranomaisten sekä sellaisten ylioikeuksien ja muiden valtion viranomaisten välillä, joiden toimialueeseen maakunta tai sen osa kuuluu.

Yhteydenpidon yhtäältä hallituksen, ministeriöiden ja valtion viranomaisten ja toisaalta maakunnan viranomaisten ja Ahvenanmaan kuntien välillä pitää yleensä tapahtua ruotsiksi. Tämä koskee sekä suullista että kirjallista viestintää, vaikka laki puhuukin vain ”kirjoituksista ja muista asiakirjoista”.

> Säännökset koskevat 38 §:n sanamuodon mukaan keskushallinnon viranomaisia ja muita valtion viranomaisia, joiden virka-alue käsittää maakunnan tai sen osan. Muilla valtion viranomaisilla ei siis ole samaa velvollisuutta. Pykälä on kuitenkin syntynyt ennen kielilain v. 2003 tapahtunutta tarkistamista. Kielilain periaatteena (27 §) on, että valtion viranomaisten on käytettävä vastaanottavan viranomaisen kieltä, jos tämä on yksikielinen. Vaikka maakunnan hallitusta tai Ahvenanmaan kuntia ei kielilaissa mainita, on katsottava, että niitä kohtaan sovelletaan samaa periaatetta.

Ruotsia on itsehallintolain mukaan käytettävä myös Ahvenanmaalla olevien valtion viranomaisten ja valtakunnassa olevan valtion viranomaisen välisessä sisäisessä kirjeenvaihdossa. Tämä pätee myös, kun kirjoitus koskee jotakin muuta kuin itsehallintoasioita, ja siitä riippumatta, onko toimituskirja laadittava vai ei.

Viranomaisten on Ahvenanmaan valtuuskunnan kanssa käytävässä yhteydenpidossa käytettävä ruotsia, ja Ahvenanmaan valtuuskunta antaa lausuntonsa yksinomaan ruotsiksi. Myös korkeimman oikeuden lausunnot Ahvenanmaa-asioissa annetaan vain ruotsiksi.

Pääsäännöstä on kaksi poikkeusta. Ensiksi, sopimus, joka annetaan maakuntapäiville hyväksyttäväksi, annetaan alkukielellä, jos sitä ei lain nojalla julkaista ruotsiksi. Toiseksi, IHL 59 a §:n mukaan maakunnalle annettavat EU-asiakirjat saadaan antaa alkukielellä, jos niitä ei ole vielä ruotsinnettu.

> Kansalliskielistrategia, s. 20:
> Vaikka Ahvenanmaan yksikielisyyden oikeudellinen suoja on vahva, on tärkeää, että Suomen valtiovalta myös käytännössä pystyy täyttämään itsehallintolain vaatimukset ruotsinkielisyydestä maakunnan viranomaisten ja yksityishenkilöiden kanssa käytävässä vuoropuhelussa ja kanssakäymisessä. Itsehallintojärjestelmän systematiikka ja toimivuus rakentuvat lähtökohdalle siitä, että Suomi on kaksikielinen maa ja että suomalainen yhteiskunta toimii myös ruotsin kielellä. Koska valtakunnan viranomaisten on käytettävä ruotsia kirjeenvaihdossa ja muussa yhteydenpidossa Ahvenanmaan maakunnan viranomaisten kanssa, edellytyksenä on, että ministeriöiden ja valtion viranomaisten virkahenkilöiden on myös käytännössä hallittava ruotsia. Tämä on muiden syiden lisäksi syy ylläpitää ja kehittää julkisen hallinnon virkakunnan ruotsin kielen osaamista. Hallinnossa pitää olla riittävästi ruotsinkielentaitoisia virkahenkilöitä, jotta yhteydenpito Ahvenanmaan kanssa sujuu ongelmitta. Lisäksi on tärkeää, että valtakunnan viranomaisten luomat ja käyttämät digitaaliset järjestelmät ja palvelut ovat myös saatavilla ruotsin kielellä paitsi yksityisille myös viranomaisille, jotta Ahvenanmaalla toimivat valtion viranomaiset sekä eräissä tapauksissa maakunnan viranomaiset ja kunnat voisivat käyttää ja yhteen sovittaa niitä samoihin tarkoituksiin.

Eduskunnan oikeusasiamies (OA) on antanut useita päätöksiä Ahvenanmaata koskevista kieliasioista, mm. poliisin normeista (868/2/01), viranomaisten velvollisuudesta käyttää ruotsia Ahvenanmaan kanssa käytävässä viestinnässä (3433/2/06), kirjeenvaihtokielestä (2789/3/06), kuulemisesta (OA:n kertomus 2011, jakso 5.17.3), kuulustelupöytäkirjoista (1340/2/09), ruotsin vaatimuksesta elinkeino-oikeutta hakevalle (3723/4/09) ja Ahvenanmaan paikannimistä kartoissa (kertomus 2013, s. 107).

OA vieraili Ahvenanmaalla v. 2014 ja piti kielellisistä oikeuksista OA:n päätösten valossa esitelmän, joka on OA:n verkkosivuilla.

Lakiehdotusten ja mietintöjen kieli (KieliL 31 §, IHL 28.2 ja 38 §)

Lausuntopyynnöt maakunnan hallitukselle kirjoitetaan ruotsiksi. Käytännössä on usein syntynyt ongelmia lausuntopyyntöjen liitteiden kanssa. Aina ei ole ollut selvää, miltä osin lausuntopyyntöjen liitteiden on oltava ruotsiksi.

Oikeusasiamies on kahdessa tapauksessa ottanut kantaa asiaan (OA 27.6.2008 dnro 3433/2/06 ja 4.4.2011 dnro 503/4/09). Asiaa käsitellään tarkemmin OM:n ohjeissa julkaisussa 8/2012.

Kielilain (423/2003) mukaan valtiolliset mietinnöt, jotka koskevat yksinomaan Ahvenanmaata tai ovat maakunnalle erityisen tärkeitä, on aina julkaistava ruotsiksi kokonaan. Jos lakiehdotus tai mietintö on tärkeä ensi sijassa Ahvenanmaalle, se voidaan julkaista ruotsiksi yhdessä suomenkielisen tiivistelmän ja ehdotetun lakitekstin kanssa.

Ei ole ollut täysin selvää, onko maakunnan hallitukselle tai muulle Ahvenanmaalla olevalle viranomaiselle lausunnolle lähetetty asiakirja sellainen IHL 38 §:n mukaan ruotsinnettava asiakirja, jos sitä ei kielilain mukaan tarvitse julkaista ruotsiksi.

Kysymys koskee toisin sanoen sitä, täytyykö esimerkiksi liitteenä lähetettyjen mietintöjen olla ruotsiksi kokonaan vai riittäkö ehkä, että kirjoitus, mietintöön sisältyvät lakiehdotukset ja tiivistelmä ovat ruotsiksi.

OA:n loppupäätelmä voidaan tiivistää siten, että *ainakin* silloin, kun maakunnalta pitää pyytää lausunto IHL 28.2 §:n mukaan, koko liitteen (mietinnön) on oltava ruotsiksi. (IHL 28.2 §:n mukaan lausuntoa on pyydettävä maakunnalta ennen sellaisen lain säätämistä, joka on maakunnalle erityisen tärkeä.)

OA korostaa, että tämä kannanotto ei saa johtaa siihen, että kynnystä sen arviointiin, milloin maakuntaa on kuultava, nostetaan keinotekoisella tavalla, jottei asiakirjoja tarvitse kääntää.

Arviointi voi olla jossain määrin toisenlainen niissä tapauksissa, joissa lausuntoa ei IHL 28.2 §:n nojalla tarvitse pyytää, mutta kyseinen ministeriö katsoo tarkoituksenmukaiseksi kuulla maakunnan hallitusta tai maakunnassa olevaa valtion viranomaista. OA toteaa, että maakunnan yksikielisyys ja säännös kirjeenvaihtokielestä sekä lainkohdan perustelut antavat aiheen olettaa, että Ahvenanmaalle saa lähettää vain ruotsinkielistä aineistoa. Tällainen ankara tulkinta voi toisaalta johtaa siihen, ettei lausuntoa pyydetä, vaikka siitä voidaan ajatella olevan hyötyä ja lausunto realistisesti katsottuna voidaan antaa myös tiivistelmien ja ehdotettujen lakitekstien perusteella.

OA:n mielipiteen mukaan yhtäältä valtioneuvoston ja keskushallinnon viranomaisten sekä toisaalta maakunnan viranomaisten ja maakunnassa toimivien valtion viranomaisten välillä pitää voida olla vuoropuhelua, jossa keskitytään selvittämään asioiden merkitys maakunnan näkökulmasta ja sovitaan menettelytavoista yksittäisissä lausuntoasioissa.

OA:n kannanoton perusteella on siis syytä epäselvissä tapauksissa käydä vuoropuhelua maakunnan viranomaisten kanssa. Tapauksissa, joissa on selvää, että lausuntoa ei tarvitse pyytää, mutta se kuitenkin olisi toivottavaa, pitää olla mahdollista saavuttaa yhteisymmärrys käännettävän aineiston laajuudesta. Arviointiin vaikuttavat luonnollisesti aikataulut ja koko aineiston laajuus, mutta myös asian merkitys Ahvenanmaalle. Ehdotettu lakiteksti + tiivistelmä + suullinen vuoropuhelu ruotsiksi voivat esimerkiksi olla yksi ratkaisu.

EU-asioiden komitea on laatinut suuntaviivat kääntämistä ja tulkkausta varten EU-asioiden koordinoinnin osalta.

Viranomaisten määräykset

Valtioneuvoston on huolehdittava siitä, että säännökset ja määräykset, joiden on oltava voimassa Ahvenanmaalla, ovat saatavilla ruotsiksi (IHL 43.2 §). Tämä velvollisuus koskee sellaista, mikä kuuluu valtakunnan toimivaltaan ja minkä on siis oltava voimassa myös Ahvenanmaalla. Kyseessä ovat esim. viranomaismääräykset, lomakkeet ja vastaavat. Myös työehtosopimukset, joiden vaikutukset ulottuvat Ahvenanmaalle, kuuluvat säännöksen piiriin. Valtioneuvosto on velvollinen varmistamaan, että tällaiset työehtosopimukset ruotsinnetaan (HE 73/1990, s. 88/I).

Yleisölle tiedottaminen

Se, että viranomaisten informaatio Ahvenanmaan yleisölle on annettava ruotsiksi, seuraa jo maakunnan yksikielisestä asemasta, vaikka itsehallintolaissa ei olekaan tästä mitään nimenomaista säännöstä. Selvää on myös, että kielilain säännökset siitä, milloin yleisölle annettava informaatio on annettava ruotsiksi, koskevat Ahvenanmaata. Säännökset ovat kielilain 32 §:ssä.

> Kielilaki
>
> 32 §
>
> *Viranomaisten tiedottaminen*
>
> Valtion, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän ja kunnallisen viranomaisen yleisölle suunnatussa tiedottamisessa on kaksikielisessä kunnassa käytettävä suomen ja ruotsin kieltä. Asianomaisen ministeriön on huolehdittava siitä, että yksilön hengen, terveyden ja turvallisuuden sekä omaisuuden ja ympäristön kannalta oleellinen tieto annetaan koko maassa molemmilla kansalliskielillä.
>
> Kaksikielisen viranomaisen ilmoitukset, kuulutukset ja julkipanot sekä muut yleisölle annettavat tiedotteet tulee antaa suomen ja ruotsin kielellä.
>
> Viranomaisten laatimien selvitysten, päätösten tai muiden vastaavien tekstien julkaiseminen ei velvoita kääntämään niitä sellaisinaan. Viranomaisen tulee kuitenkin huolehtia sekä suomen- että ruotsinkielisen väestön tiedonsaantitarpeista.

Pykälän perustelujen mukaan toimivaltaisen ministeriön on tapauskohtaisesti ratkaistava, mikä informaatio on säännöksessä tarkoitettua eli perusoikeuksia koskevaa informaatiota. Säännöksessä tarkoitettua informaatiota ovat kuitenkin esim. varoitukset onnettomuuksista, poikkeuksellisista olosuhteista, myrkyistä, ilman epäpuhtauksista, poikkeuksellisista luonnonolosuhteista, hätätilanteista, epidemioista tai muista vastaavista tilanteista. (HE 92/2002 vp, s. 95/I).

Itsehallintolaissa on tämän lisäksi säännös siitä, että valtioneuvoston tulee ”vaikuttaa siihen”, että tavaroita ja palveluksia koskevat tarvittavat tiedot annetaan mahdollisuuksien mukaan ahvenanmaalaisille kuluttajille ruotsiksi (43.1 §). Tällaiset tiedot koskevat useimmiten elinkeinonharjoittajan yms. ja Ahvenanmaan kuluttajien välisiä suhteita. Sen vuoksi valtioneuvoston toimivaltaan ei aina kuulu valvoa, että tiedot annetaan ruotsiksi. Valtioneuvoston pitää kuitenkin, aina kun se on mahdollista, ottaa säännös huomioon.

Perusteluissa (HE 73/1990 vp, s. 90/I) todetaan, että tämä voi tulla ajankohtaiseksi sekä valmisteltaessa lainsäädäntöä, esim. kuluttaja-asioita koskevia lakeja, että hoidettaessa yleistä hallintoa ministeriöissä ja virastoissa.

6.2 Ministeriöiden vastuu Ahvenanmaa-asioiden hoidosta

Valtioneuvostossa vastuu Ahvenanmaan asioista on järjestetty hajautetusti siten, että jokainen ministeriö osaltaan vastaa asia-alueistaan myös suhteessa Ahvenanmaahan. Tämän lisäksi oikeusministeriölle on annettu erityistehtäviä Ahvenanmaa-asiat esittelevänä ministeriönä ja ministeriönä, jolla on erityisasiantuntemusta itsehallintoasioissa (VNOS 14 § 16 kohta). Valtiovarainministeriöllä on erityisasema talousjärjestelmässä (VNOS 17 § 15 kohta).

Valtioneuvoston kanslia vastaa EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmästä, joka käsittää ministeriöt, valmistelujaostot, EU-asioiden komitean ja EU-ministerivaliokunnan.

Ulko-, sisä- ja puolustusministeriöllä on kontaktiryhmät yhdessä maakunnan hallituksen kanssa. Ulkoministeriön kontaktiryhmän tarkoituksena on Ahvenanmaan esimerkin käytön kehittäminen ja lisääminen kansainvälisissä yhteyksissä sekä Ahvenanmaata koskevan tiedon ja yhteydenpidon lisääminen myös muulla tavoin. Kontaktiryhmällä on toimintasuunnitelma, joka on ministeriön verkkosivulla. Lisäksi ulkoministeriön vastuualueeseen kuuluu hallituksen määräaikaisraportointi kansainvälisten ja alueellisten ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanosta.

Ahvenanmaan asioiden valtioneuvostossa tapahtuvaa yhteensovittamista varten on kontaktiverkosto, joka on nykyisin virallistettu valtioneuvoston Ahvenanmaa-strategiassa (https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-539-9). Strategian mukaan yhdyshenkilöiden tulisi:

- olla tietoiset niistä ministeriönsä toimialaan kuuluvista asioista, jotka koskevat Ahvenanmaan maakuntaa,
- varmistaa, että myös muut ministeriöt saavat tarvittavaa tietoa vastuuministeriön ajankohtaisista Ahvenanmaa-asioista ja tarpeen mukaan maakunnan edustajien tapaamisista ministerin tai ministeriön johdon kanssa,
- tuntea ne menettelytavat, joita noudatetaan Ahvenanmaata koskevissa asioissa,
- neuvoa kollegoitaan ministeriön Ahvenanmaata koskevissa asioissa tai ohjata heidät saamaan neuvoja oikeusministeriöstä,
- varmistaa, että Ahvenanmaan maaherraa informoidaan etukäteen ennen kuin ministeri vierailee maakunnassa sekä
- selvittää ministeriön tarvetta itsehallintolainsäädäntöä koskevaan koulutukseen ja tarpeen vaatiessa olla aloitteellinen sellaisen koulutuksen järjestämiseksi.

Vaikka jokaisessa ministeriössä on yhdyshenkilö, on syytä korostaa, että jokainen substanssivirkamies vastaa Ahvenanmaa-asioista omalla tehtäväalueellaan. On myös syytä korostaa, että vaikka oikeusministeriö on Ahvenanmaa-asioiden asiantuntijaministeriö, sektoriministeriöiden on hankittava itselleen oma osaamisensa. Ennen kuin oikeusministeriöltä pyydetään asiantuntemusta, sektoriministeriön on ensin omin päin tehtävä kartoitus ja selvitys – tarvittaessa yhteistyössä maakunnan hallituksessa olevan asian käsittelijän kanssa.

EU-asioiden yhteensovittamiseen on olemassa erityisjärjestelmä (ks. 7.2 kappale jäljempänä).

Ahvenanmaa-asioiden yhteensovittaminen ei tietenkään koske vain lainvalmistelua vaan myös erilaisten politiikka- ja strategiaprojektien valmistelua sekä lainsäädännön, strategioiden, projektien ym. toteuttamista. Tällaisia yhteensovittamisasioita eivät hoida vain ministeriöt vaan myös valtion viranomaiset ja muut valtion toimielimet.

6.3 Päätöksentekomenettely Ahvenanmaa-asioissa

Valtioneuvosto

Valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii (PL 67 §). Valtioneuvostosta annetussa laissa (175/2003) ja valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003) on tarkempia säännöksiä päätöksenteosta.

VNOS 3 §:n 16 ja 17 kohdan mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan:

- Ahvenanmaan itsehallintoa koskevien asioiden esittelijäksi nimeäminen,
- valtioneuvoston valitsemien Ahvenanmaan valtuuskunnan jäsenten ja heidän varamiestensä määrääminen.

Myös päätökset hallituksen esityksistä tehdään yleisistunnossa (laki valtioneuvostosta 175/2003, 12.2 §). Itsehallintolain muutosesityksistä päättää siis valtioneuvosto eikä tasavallan presidentti ”Ahvenanmaa-asiana”. Esittely tapahtuu aina oikeusministeriöstä.

Tasavallan presidentti

Itsehallintolaissa tarkoitetuista asioista, maakunnan taloutta koskevat asiat pois lukien, päättää presidentti ilman, että valtioneuvosto esittää ratkaisuehdotuksen (PL 58 § 3 momentin 4 kohta). Tavallisimmat asiat eli maakuntalakien valvonta, kansainvälisten sopimusten hyväksymistä koskevat pyynnöt ja sopimusasetusten antaminen, esitellään siis suoraan presidentille ilman, että ne käsitellään valtioneuvoston yleisistunnossa.

Ahvenanmaa-asioihin, jotka esitellään presidentille ilman niiden käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa, kuuluvat myös maakuntapäivien aloitteet itsehallintolain tai jonkin muun valtakunnan lain muuttamisesta. OKA on vahvistanut tämän 21.9.2018.

Ahvenanmaa-asioiden esittelijä on perinteisesti läsnä presidentin esittelyssä. Ainoastaan erityisesti nimetty Ahvenanmaan esittelijä on toimivaltainen esittelemään Ahvenanmaa-asioita. Ahvenanmaa-asioiden esittelijä on erityisesti nimitetty oikeusministeriön virkamies. Esittelijällä on sijainen (vain yksi).

6.4 Valtion hallintoviranomaisten rooli – Ahvenanmaan valtionvirasto

Ahvenanmaan itsehallintoon kuuluu oma hallinto, jota hoitavat maakunnan hallitus ja sen alaiset maakunnan viranomaiset sekä Ahvenanmaan kunnat.

Siitä osasta hallintoa, joka ei kuulu itsehallinnon piiriin, vastaavat ministeriöt ja niiden alaiset valtion viranomaiset.

Valtionhallinnon Ahvenanmaalla hoitavat joko Ahvenanmaalle sijoitetut valtion yksiköt, valtion viranomaiset suoraan tai Ahvenanmaan valtionvirasto.

Kansaneläkelaitoksella, Rajavartiolaitoksella, Verovirastolla, Tullilla ja Ulosottovirastolla on Ahvenanmaalla omat toimintayksiköt. Myös keskusrikospoliisilla on Ahvenanmaalla yksikkö (TPA 56/2020), vaikka poliisi muutoin kuuluu maakunnan toimivaltaan.

Ahvenanmaan valtionvirasto perustettiin siinä yhteydessä, kun lääninhallitukset Suomessa lakkautettiin. Ahvenanmaan maaherra on viraston päällikkö. Virasto on alueellinen valtion viranomainen, joka hoitaa sille annetut tehtävät. Tehtävät koostuvat rekisteri-, lupa- ja ns. maistraattiasioista. Ne ovat monentyyppisiä, kuten väestönsuojelu ja valmius,

väestörekisteriasiat, muuttoilmoitukset, holhousasiat, vihkimiset, nimenmuutokset, avioehtosopimukset, lahjailmoitukset, kaupparekisteri, yhdistysrekisteri, alusrekisteri, äänioikeusrekisteri, alkoholiluvat, liikenneluvat, ajoneuvovero, kuluttaja- ja kilpailuasiat ym.

Tarkempia tietoja Ahvenanmaan valtionvirastosta on osoitteessa www.ambetsverket.ax.

Kuten edellä kävi ilmi, ruotsi on virkakieli maakunnan valtionviranomaisten ja valtakunnan valtionviranomaisten välillä ja valtion ja maakunnan viranomaisten välinen tehtäväjako voidaan kokonaan tai osittain siirtää sopimusasetuksella.

Ahvenanmaalla oleville valtion viranomaisille voidaan antaa valtakunnan toimivalta-alan sisällä tehtäviä (tavallisella) lailla tai lain nojalla asetuksella.

Valtionhallintoa järjestettäessä on syytä kuulla maakunnan viranomaisia ja harkita, vaativatko tehtävät Ahvenanmaalla erityisjärjestelyjä tai onko tarkoituksenmukaista siirtää tehtävät maakunnan hallitukselle.

Kuva: Sandvik. Visit Åland / Peter Sjöberg, Flygfoto

7 Ahvenanmaa ja Euroopan unioni

Ohjeita Ahvenanmaan asemasta EU-asioissa on:

- Oikeusministeriön julkaisussa ”Ahvenanmaan asema säädösvalmistelussa ja EU-asioissa” (kaksikielinen) OM 8/2012 http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-182-1
- Oikeusministeriön julkaisussa 2022:7 Eduskunnan osallistumis- ja tiedonsaantioikeus EU-asioiden kansallisessa valmistelussa: Ohjeita valtioneuvoston EU-valmistelijoille” http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-530-2
- Ulkoasiainministeriön valtiosopimuskäsikirjassa ”Valtiosopimusopas 2021” (https://um.fi/valtiosopimusopas)

Valtioneuvosto teki 23.4.2009 periaatepäätöksen Ahvenanmaan osallistumisesta EU-asioiden käsittelyyn sekä maakunnan mahdollisuuksista vaikuttaa niihin (päätös on OM:n julkaisun 8/2012 liitteenä)

Valtioneuvosto on myös hyväksynyt periaatepäätöksen muodossa Ahvenanmaa-asioiden hoitamista koskevan erityisen strategian. Strategian 2.3 jaksossa käsitellään EU-asioita (http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-539-9)

7.1 Ahvenanmaan oikeudellinen asema EU:ssa

Ahvenanmaa kuuluu EU:hun (Färsaaret ja Grönlanti eivät kuulu). Itsehallintoalueena Ahvenanmaalla ei ole unionissa samaa asemaa kuin jäsenvaltiolla, vaan Ahvenanmaa kuuluu EU:hun jäsenvaltio Suomen osana. Sen vuoksi Ahvenanmaalla ei ole EU:ssa samoja vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksia kuin jäsenvaltiolla. Tämän kompensoimiseksi on luotu järjestelmä, jonka ansiosta Ahvenanmaalla on oikeus osallistua EU-asioiden kansalliseen valmisteluun.

Kun Suomi kävi neuvotteluja EU:hun liittymisestä, Ahvenanmaalle annettiin mahdollisuus omalta osaltaan hyväksyä liittyminen ja tulla osaksi unionia. Jäsenyyteen vaadittiin itsehallintolain mukaan maakuntapäivien suostumus mm. sen vuoksi, että Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaa siirtyisi liittymisessä EU:lle. Sen jälkeen kun ahvenanmaalaisten enemmistö oli äänestänyt liittymisen puolesta erillisessä kansanäänestyksessä, ja ahvenanmaalaiset Suomen kansalaisina lisäksi osallistuivat valtakunnalliseen kansanäänestykseen, maakuntapäivät hyväksyi liittymisen.

Liittymisneuvottelujen yhteydessä keskusteltiin Ahvenanmaan roolista päätöksentekoprosesseissa sekä verovapaan myynnin ongelmista ennen kaikkea Ahvenanmaan laivaliikenteessä. Saarisuus aiheuttaa sen, että Ahvenanmaan kuljetuskustannukset ovat korkeat ja siksi se on riippuvainen kohtuuhintaisesta toimivasta merenkulusta. EU:n kanssa käydyissä neuvotteluissa ratkaisu ei ollut vain Ahvenanmaan liikenteen verovapaus vaan Ahvenanmaan jättäminen kokonaan EU:n välillisen verotuksen harmonisoinnin ulkopuolelle.

Unionitasolla Ahvenanmaan asema EU:ssa säännellään Suomen liittymissopimuksen pöytäkirjassa nro 2. Pöytäkirjan 1 artiklan mukaan ”ottaen huomioon Ahvenanmaan kansainvälisen oikeuden mukaisen erityisaseman” EU:n perustamissopimuksia sovelletaan Ahvenanmaahan poikkeuksin, jotka ”syrjimättömällä tavalla” koskevat rajoituksia oikeudelle hankkia ja omistaa kiinteää omaisuutta Ahvenanmaalla ja oikeutta harjoittaa elinkeinoa Ahvenanmaalla. Artikla toisin sanoen vahvistaa Ahvenanmaan kansainvälisen oikeuden mukaisen erityisaseman ja sallii tietyt poikkeukset EU:n perustamissopimuksista. Pöytäkirja nro 2 sisältää myös sen, että Ahvenanmaan kansainvälisen oikeuden mukainen erityisasema tunnustetaan EU-oikeudessa.

> Pöytäkirjassa nro 2 on niin sanottu stand still-lauseke, joka tarkoittaa, että pöytäkirjan mukaisesti sallittuja poikkeuksia perustamissopimuksista ei saa laajentaa suhteessa 1. tammikuuta 1994 vallinneeseen tilanteeseen.
>
> Lausunnossaan 6.10.2015 OH2015/55 KKO totesi mm. seuraavaa: ”Pöytäkirjan johdanto-osassa esitetään, että ottaen huomioon Ahvenanmaan kansainvälisen oikeuden mukaisen erityisaseman Euroopan unionin perustamissopimukset käsittävät Ahvenanmaan pöytäkirjassa olevin poikkeuksin. Siinä vapautetaan Rooman sopimuksen mukaisesta sääntelystä kahdella alalla se sääntely, joka on 1.1.1994 voimassa Ahvenanmaalla. Rajoitukset oikeudelle hankkia ja omistaa kiinteätä omaisuutta Ahvenanmaalla saivat jäädä siitä huolimatta, että Rooman sopimus on muutoin voimassa. Samalla tavalla jäivät sijoittautumisoikeuden ja palvelujen tarjoamisen rajoitukset mahdollisiksi.
>
> Pöytäkirja merkitsee sitä, että itsehallintolain 2 luvussa oleva sääntely sai pysyä, kuten myös maakunnassa näillä aloilla ollut sääntely. Pöytäkirjan 1 artiklan on tulkittu olevan ns. stand still-lauseke. Tämä on nimenomaan todettu korkeimman hallinto-oikeuden päätöksissä (ks. KHO 2013:34). Tällainen lauseke tarkoittaa, että poikkeuksiin unionin sääntelystä ei voida lisätä mitään uusia kotiseutuoikeutta koskevia rajoituksia.

Pöytäkirjan 2 artiklan mukaan Ahvenanmaan alueen katsotaan olevan kolmas maa valmisteveron yhdenmukaistamista koskevassa direktiivissä eivätkä EU-määräykset liikevaihtoverojen (ts. nykyään arvonlisäverot), valmisteverojen ja muiden välillisten verojen harmonisoinnista koske Ahvenanmaata. Poikkeuksen ”tarkoituksena on elinkelpoisen paikallisen talouden ylläpitäminen Ahvenanmaalla eikä se vaikuta kielteisesti unionin etuihin tai sen yhteisiin politiikkoihin”. Jos komissio katsoo, että määräykset eivät enää ole perusteltuja, erityisesti rehellisen kilpailun ja omien varojen kannalta, sen on ehdotettava niiden kumoamista. Tällainen päätös vaatii kuitenkin, että neuvosto on yksimielinen.

Pöytäkirjan 3 artiklassa on vaatimus, että Suomen on varmistettava, että kaikkia jäsenvaltioiden luonnollisia ja oikeushenkilöitä kohdellaan samalla tavalla Ahvenanmaalla. Tämä velvollisuus siis velvoittaa viime kädessä jäsenvaltio Suomea eikä vain Ahvenanmaata.

Ahvenanmaalla ei ole omaa paikkaa Euroopan parlamentissa, mutta se sai liittymisen yhteydessä paikan alueiden komiteassa.

7.2 Ahvenanmaan asema EU-asioiden kansallisessa valmistelussa

7.2.1 Yleistä

Koska EU:lle siirrettiin liittymisen yhteydessä merkittävästi Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaa ilman, että Ahvenanmaalla on mahdollisuus osallistua EU:n lainsäädäntöprosessiin samalla tavalla kuin jäsenvaltiolla, itsehallintolakia muutettiin niin, että Ahvenanmaalle annettiin paikka EU-asioiden kansallisessa valmistelussa ja mahdollisuus saada esittää näkemyksensä EU:n toimielimissä.

Säännökset otettiin itsehallintolain uuteen lukuun (9 a luku), mutta jo muutaman vuoden kokemusten jälkeen luku muutettiin kokonaan v. 2004 (lainvalmisteluosaston julkaisu 3/1999, HE 18/2002 vp, laki 68/2004). Muutoksilla oli tarkoitus vahvistaa maakunnan vaikuttamismahdollisuuksia ja korostaa valtakunnan ja maakunnan viranomaisten velvollisuutta neuvotella EU-asioista. Samanaikaisesti lakiin otettiin myös säännös vastuusta unionin oikeuden täytäntöönpanosta (implementoinnista).

Sen jälkeen on tehty kaksi muutosta. Toinen koskee vastauksia komissiolle ja EU-tuomioistuimelle Ahvenanmaata koskevissa asioissa (HE 57/2009 vp, laki 847/2009). Toinen oli seuraus Lissabonin sopimuksesta, kun itsehallintolakiin lisättiin toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita koskeva säännös (HE 77/2010 vp, laki 1115/2011).

Muutosten melko suuri määrä kuvastaa sitä, että toimivan järjestelmän luominen on ollut pitkä kehitysprosessi.

EU:hun liittymisen yhteydessä käyttöön otettu järjestelmä oli itse asiassa merkittävä innovaatio, koska maakunnan hallitus ja sen virkamiehet saivat oikeuden osallistua valtioneuvoston valmistelutoimielimiin. Lisäksi otettiin käyttöön järjestelmä Ahvenanmaan aseman huomioon ottamiseksi toissijaisuusvalvonnassa.

7.2.2 EU-asioiden käsittely valtioneuvostossa

Maakunnan hallituksen osallistumisoikeus

Ahvenanmaan maakunnan hallitus osallistuu EU-asioiden kansalliseen valmisteluun, jos asia kuuluu maakunnan toimivaltaan tai asialla muuten voi olla erityistä merkitystä maakunnalle. Säännökset tästä ovat IHL 59 a §:ssä. Valtioneuvosto teki 23.4.2009 periaatepäätöksen Ahvenanmaan osallistumisesta ja vaikuttamisesta EU-asioissa. Periaatepäätös on liitteenä edellä mainitussa oikeusministeriön ohjeessa ”Ahvenanmaan asema säädösvalmistelussa ja EU-asioissa”. Myös muissa EU-asioiden kansallista valmistelua koskevissa ohjeissa mainitaan, miten Ahvenanmaa otetaan huomioon.

Organisaatio on seuraava:

EU-ministerivaliokunta. Maakunnan hallituksen puheenjohtajalla eli maaneuvoksella on oikeus tulla kuulluksi EU-ministerivaliokunnassa, kun käsiteltävä asia kuuluu Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan tai on muutoin maakunnalle erityisen tärkeä (VNOS 26 §). Maaneuvoksella ei ole ministerivaliokunnassa paikkaa jäsenenä, koska maaneuvoshan ei ole valtioneuvoston jäsen. Oikeus tulla kuulluksi on rajoitettu kokouksiin, joissa käsitellään Ahvenanmaan asioita. Oikeus koskee kuitenkin myös sellaista, mikä ei kuulu Ahvenanmaan toimivaltaan mutta minkä kuitenkin katsotaan olevan maakunnalle ”erityisen tärkeä”.

Valtioneuvoston ministereille on Ahvenanmaata koskevia ohjeita 9 luvussa ”Ministerin käsikirjassa” (Valtioneuvoston julkaisuja 2020:20 http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-899-1). Käsikirja on suomeksi ja ruotsiksi.

EU-asioiden komitea. EU-asioiden valmistelu on järjestetty niin, että maakunnan hallituksella on oikeus osallistua EU-asioiden komiteaan [EU-asioiden komiteaa koskeva VNA 3.2 § (373/2003)]. Ahvenanmaalla on näin ollen yksi komitean 17 paikasta.

Valmistelujaostot. EU-asioiden komitea on perustanut 36 sektorikohtaista valmistelujaostoa. Järjestelmä muodostaa EU-asioiden virkamiesvalmistelun perustan. Jokaisella EU-jaostolla on puheenjohtaja ja sihteeri, jotka yleensä edustavat asianomaista ministeriötä. Ahvenanmaan maakunnan hallituksella on mahdollisuus nimittää edustaja jokaiseen jaostoon. Tämä on maakunnalle tärkeä tapa osallistua EU-asioiden valmisteluun ja saada niistä tietoa.

Valtioneuvoston kanslia on antanut erityiset sisäiset ohjeet EU-komitean ja jaostojen valmistelua varten.

Ministeriöt ja valtioneuvoston yhdyshenkilöverkosto. Ahvenanmaan asioista vastaavien yhdyshenkilöiden (ks. edellä 6.2 kappale) on oltava tietoinen niistä ministeriönsä toimialaan kuuluvista asioista, jotka koskevat Ahvenanmaata, ja neuvottava kollegoitaan Ahvenanmaata koskevissa asioissa tai kehotettava heitä kääntymään oikeusministeriön puoleen saamaan neuvoja (Ahvenanmaa-strategia, s. 11–12). Tärkeä tehtävä EU-asioiden yhteensovittamisessa on huolehtiminen siitä, että maakunta voi osallistua EU-asioiden valmisteluun, ja maakunnan vaikuttamismahdollisuuksien turvaaminen. Vastuu tästä on viime kädessä asiasta vastaavalla valmistelijalla. Maakunnan virkamiehillä puolestaan on tehtävänä hankkia tietoa ja esittää maakunnan näkemykset valmisteluosastojen kautta.

Valtakunnan viranomaisten tiedottamisvelvollisuus (IHL 59 a §:n 3 momentti).

Maakunnan hallitukselle on tiedotettava Euroopan unionissa tapahtuvasta sellaisten asioiden valmistelusta, jotka itsehallintolain mukaan kuuluvat maakunnan toimivaltaan tai joilla voi muuten olla erityistä merkitystä maakunnalle.

Tämän säännöksen tavoitteena on perustelujen (HE 307/1994 vp ja 18/2002 vp) mukaan se, että maakunnan hallitus saisi ajoissa tietää EU:ssa valmisteltavista säädöksistä ja muista asioista, jotta maakunnalla on mahdollisuus vaikuttaa päätöksiin ja riittävästi aikaa valmistella tarvittavat maakuntalakien muutokset. Tiedottamisvelvollisuus koskee sekä maakunnan toimivaltaan kuuluvia asioita, että asioita, jotka eivät siihen kuulu mutta joilla on maakunnalle erityistä merkitystä. On tärkeää, että maakunta on yhteydessä ja tekee aloitteita päätöksentekoprosessin aikaisessa vaiheessa, kun vaikuttamismahdollisuudet ovat suurimmat.

Maakunnan hallituksella on käytännössä pääsy valtioneuvoston kanslian asiakirjahallintajärjestelmään. Maakunnan hallitus saa tällä tavalla tietoa komission säädösehdotuksista. On tärkeää, että maakunta seuraa EU:n lainvalmisteluprosessia, koska ei ole sanottu, että ministeriöt ehtivät kohtuullisessa ajassa arvioida, mikä kuuluu tai on tärkeää maakunnalle. Jokainen vastuuministeriö vastaa vuorollaan siitä, että maakunta saa riittävästi tietoa, ja asiasta vastaavan valmistelijan on huolehdittava siitä, että maakunnan hallitus

saa valmistelusta riittävästi tietoa ruotsiksi. Asiasta vastaavan virkamiehen on otettava yhteyttä maakunnan hallitukseen viimeistään siinä vaiheessa, kun kirjettä eduskunnalle tai ensimmäistä muistiota valmistellaan.

Maakunnalle IHL 59 a §:n nojalla annettavat asiakirjat voidaan IHL:n 38 §:n 2 momentin mukaan lähettää alkukielellä, jos niitä ei ole vielä ruotsinnettu.

Ahvenanmaan maakunnan hallituksella on myös oma erityinen asiantuntijavirkamies Suomen pysyvässä EU-edustustossa Brysselissä, titteliltään nykyään ministerineuvos. Tämä virkamies kuuluu edustuston organisaatioon ja välittää maakunnan hallitukselle tietoa EU-asioista. Ministerineuvoksella on hyvät mahdollisuudet seurata EU-asioiden käsittelyä paikan päällä ja tavata toimielinten edustajia. Ministerineuvos työskentelee yksinomaan Ahvenanmaan hyväksi mutta on virallisesti ulkoministeriön palveluksessa, vaikka viran rahoittaakin maakunnan hallitus.

Yhteinen valmistelu – valtakunnan ja maakunnan kantojen yhteensovittaminen (IHL 59 a § 1 mom.).

Maakunnan hallitus osallistuu, kun valtioneuvosto valmistelee Suomen kannanottoja Euroopan unionissa tehtäviin päätöksiin, jos päätösvalta muutoin itsehallintolain mukaan kuuluisi maakunnan toimivaltaan tai jos asialla muuten voi olla erityistä merkitystä maakunnalle. Ilmaisua ”Euroopan unionissa tehdyt päätökset” käytetään myös PL 93 §:n 2 momentissa. Ilmaisu kattaa laajassa merkityksessä kaikki ne asiat ja asiaryhmät, joista EU päättää. Maakunnan osallistumisesta Suomen kannanottojen valmisteluun sopimusrikkomus- tai rikkomusasioissa säädetään kuitenkin erikseen IHL 59 c §:ssä.

Yhteisen valmistelun tarkoituksena on perustelujen (HE 18/2002 vp) mukaan sovittaa kansallisessa valmistelussa maakunnan ja valtakunnan kannat yhteen niin, että Suomi voi puhua yhdellä äänellä Euroopan unionin toimielimissä. Jotta sekä valtakunnan että maakunnan etuja voidaan tehokkaasti valvoa, vaaditaan yleensä, että ensin voidaan päästä yksimielisyyteen kansallisella tasolla.

Mikäli maakunnan ja valtakunnan kantoja ei voida sovittaa yhteen asioissa, jotka kuuluvat maakunnan toimivaltaan, maakunnan kanta on maakunnan hallituksen pyynnöstä ilmoitettava, kun Suomen kannanotot Euroopan unionin toimielimissä esitetään. Perusteluissa korostetaan, että tapauksissa, joissa yhteensovitettuun kannanottoon ei ole päästy, on kohtuullista, että Suomi ilmoittaa maakunnan kannan EU:n toimielimissä, koska maakunta ei ole niissä suoraan edustettuna.

Säännökset tarkoittavat siis, että valtakunnan ja maakunnan pitää yrittää saavuttaa yhteinen kanta Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Jos se ei ole mahdollista esimerkiksi sen vuoksi, että olosuhteiden Ahvenanmaalla katsotaan vaativan muita ratkaisuja kuin valtakunnan olosuhteiden, Suomen edustajilla on velvollisuus esittää maakunnan kannat. Suomi ehdottaa silloin Ahvenanmaata koskevia erityisjärjestelyjä. Kyse voi olla myös siitä, että Suomi ilmaisee maakunnan mielipiteen lainsäädäntöasiassa.

Perusteluissa korostetaan, että mikään ei estä sitä, että Suomi ilmaisee oman mielipiteensä jäsenvaltiona ja ilmoittaa samalla maakunnan olevan toista mieltä. Tavoitteena pitää kuitenkin olla, että Suomi ei ilmaise eri mielipiteitä, ja jos se ei ole mahdollista, että valtakunta ja maakunta sopivat keskenään siitä, miten kannat voidaan parhaiten esittää.

Maakunnan kannanotot voidaan tuoda esille eri valmisteluasiakirjoissa EU:ssa, mutta myös suullisesti, kun asioita käsitellään, ja tietysti epävirallisemmissa yhteyksissä. Suomen viimeisimmän EU-puheenjohtajuuskauden aikana valtioneuvoston kanslian EU-sihteeristö antoi suositukset siitä, miten Ahvenanmaa pitää ottaa huomioon ja miten neuvostoa on informoitava Ahvenanmaa-asioista.

Valtioneuvoston Ahvenanmaa-strategia 2022: Valmistelun keskeisenä tavoitteena on maakunnan ja valtakunnan kantojen yhteensovittaminen siten, että Suomella on vain yksi kanta. On tärkeää, että maakunnan kannat tulevat mahdollisimman varhaisessa vaiheessa esiin. Jos maakunnan ja valtakunnan kantojen yhteensovittaminen ei onnistu, maakunnan kannat sisällytetään kansallisiin valmisteluasiakirjoihin. Ahvenanmaan maakunnan hallitus voi myös pyytää, että maakunnan kannasta tiedotetaan esitettäessä Suomen kannanottoja EU:n toimielimissä. Neuvoston osalta tiedottaminen voi tapahtua useilla eri tavoilla.

Valtioneuvoston periaatepäätös 2009: Ministeriöiden on pyrittävä saamaan aikaan ratkaisuja, jotka sovittavat yhteen maakunnan ja valtakunnan kannat. Jos ministeriöt ja maakunnan hallitus eivät pääse sellaiseen ratkaisuun, tulisi EU-ministerivaliokunnan käsittelyä edeltää keskustelu pääministerin kanssa, jos maakunnan hallitus niin toivoo. Tähän kokoukseen osallistuvat myös Ahvenanmaa-asioista vastaava ministeri sekä ne ministerit, joiden toimialaan asia kuuluu.

Jos maakunnan ja valtakunnan kantojen yhteensovittaminen ei onnistu, maakunnan kannanotot on sisällytettävä valmisteluasiakirjoihin.

Unionin yhteisen politiikan soveltaminen Ahvenanmaalla (IHL 59 a §:n 2 momentti)

Maakunnan hallituksella on oikeus muotoilla Suomen kannanottojen sisältö, kun kyseessä on asia, joka kuuluu maakunnan toimivaltaan ja joka koskee unionin yhteisen politiikan soveltamista Ahvenanmaalla. Maakunnan hallituksen on siis valmisteltava Suomen kannanotot komissiolle esim. Ahvenanmaalla sovellettavia rakennerahasto-ohjelmia koskeviin suunnitelmiin. Jos Ahvenanmaalle ei laadita erillistä ohjelmaa, vaan se on osa laajempaa ohjelmaa, maakunnan hallituksen on valmisteltava ohjelmaluonnoksen se osa, joka kuuluu maakunnan toimivaltaan, ja siis muotoiltava Suomen kannanotto tähän osaan.

Valmistelu EU:n toimielimissä ja päätöksenteko EU:ssa

Maakunnan hallitukselle on pyynnöstä annettava mahdollisuus osallistua Suomen valtuuskunnan työhön, kun Euroopan unionissa valmistellaan asioita, jotka itsehallintolain mukaan kuuluvat maakunnan toimivaltaan (IHL 59 a §:n 3 momentti). Tämä säännös merkitsee siis sitä, että maakunnan hallituksella on mahdollisuus fyysisesti osallistua EU:n valmistelutoimielimiin, mutta aloitteen on tultava maakunnalta. Se ei tietenkään estä sitä, että valtakunnan viranomaiset selvittävät, haluaako maakunnan hallitus lähettää edustajan johonkin kokoukseen, jos valtakunnan viranomainen katsoo, että sitä tarvitaan.

Maakunnan hallituksen osallistumismahdollisuudet voivat käytännössä olla rajalliset EU:n työrutiineista johtuvista syistä, mutta valtakunnan viranomaisten on silloin maakunnan hallituksen kanssa neuvotellen sovittava siitä, miten osallistuminen tapahtuu. Maakunnan hallitukselta ei saa evätä osallistumisoikeutta tilanteessa, jossa toimivalta itsehallintolain mukaan on maakunnalla ja EU:n lainsäädäntö ja rutiinit eivät aseta esteitä. Kokousvaltuuskuntien kokoonpano arvioidaan jokaisessa yksittäistapauksessa normaalin yhteensovittamismenettelyn mukaan, jossa myös EU:n työrutiinit otetaan huomioon.

Ahvenanmaan edustajat osallistuvat osana Suomen valtuuskuntaa. He eivät ole oikeutetut erilliseen Suomen kannoista riippumattomaan puheoikeuteen. On kuitenkin täysin mahdollista, että Ahvenanmaan edustaja pitää puheenvuoroja Suomen valtuuskunnan puheenjohtajan suostumuksella. Tämä voi olla perusteltua esimerkiksi silloin, kun on kyse maakunnan hallituksen muotoilemista kannoista.

Kun on kyseessä EU:ssa tapahtuva päätöksenteko, valtioneuvosto päättää siitä, millainen Suomen valtuuskunnan kokoonpano on. Maakunnan hallitukselle voidaan silloin antaa paikka valtuuskunnassa, ja Ahvenanmaan edustaja voi silloin osallistua neuvoston kokoukseen.

Kuva: Skogsrundan-reitti, Sottunga. Visit Åland / Peter Sjöberg, Flygfoto

7.2.3 Valtioneuvoston velvollisuus tiedottaa eduskuntaa

Järjestelmään, jossa valtioneuvostolla on velvollisuus tiedottaa eduskunnalle ja ottaa se mukaan ajankohtaisiin EU-asioihin, sisältyy myös säännöksiä velvollisuudesta ottaa Ahvenanmaan erityisasema huomioon lainsäädäntöprosesseissa. Näillä säännöksillä on tarkoitus varmistaa, että eduskunta ottaa kannanotoissaan huomioon lainsäädäntövallan jakautumisen valtakunnalle ja maakunnalle ja että maakuntapäivien näkökannat otetaan huomioon.

Ohjeet siitä, mitä eduskunnalle annettaviin U- ja E-kirjeisiin pitää sisältyä, ovat esittelijän käsikirjassa (Esittelijän opas) sekä edellä mainituissa oikeusministeriön ohjeissa eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistyöstä EU-asioiden kansallisessa valmistelussa (OM 2022:7).

U-kirjeiden on aina oltava suomeksi ja ruotsiksi. E-kirjeet ruotsinnetaan kokonaan tai osittain, jos asialla on erityisen suuri merkitys Ahvenanmaalle tai ruotsinkieliselle väestölle.

Hallituksen Ahvenanmaa-strategia 2022:
Toimivaltainen ministeriö vastaa siitä, että maakunnan hallitus saa asianmukaisesti tietoa EU-asioiden valmistelusta sekä siitä, että maakunnan osallistumisoikeudet toteutuvat. Yhteydenpitokieli on ruotsi. Eduskunnalle annettaviin E-kirjeisiin, U-kirjeisiin, niiden jatkokirjeisiin sekä EU-asioiden perusmuistioihin sisällytetään arvio asioista, jotka kuuluvat maakunnan toimivaltaan.

Valtioneuvoston periaatepäätös 23.4.2009
Ministeriöiden tulee varmistaa, että eduskunnalle annettavat E-kirjeet ja U-kirjelmät sekä EU-asioita koskevat perusmuistiot sisältävät arvion maakunnan toimivaltaan kuuluvista asioista.

7.2.4 Käsittely eduskunnassa

Ahvenanmaan asemaa EU-asioiden eduskuntakäsittelyssä käsitellään muun muassa seuraavissa:

- Oikeusministeriön julkaisu 2022:7
- Suuren valiokunnan mietintö 1/2021 vp
- Suuren valiokunnan työjärjestys 4.7.2014

EU-asioiden eduskuntakäsittelyssä Ahvenanmaan asema on otettava huomioon valiokuntakäsittelyssä ja maakunnan hallitusta on tarvittaessa kuultava. Jos asian voidaan ajatella vaikuttavan itsehallintolakiin tai sen mukaiseen toimivallanjakoon, on hankittava perustuslakivaliokunnan lausunto.

Toissijaisuusperiaatteen valvonta

Kun toissijaisuusperiaate otettiin käyttöön Lissabonin sopimuksella, itsehallintolakia ja eduskunnan työjärjestystä täydennettiin säännöksillä Ahvenanmaan maakuntapäivien osallistumisesta toissijaisuusperiaatteen valvontaan. Säännökset Ahvenanmaan osallistumisesta toissijaisuusperiaatteen osalta ovat suuren valiokunnan työjärjestyksen 17 §:ssä (4.7.2014).

IHL 59 a §:ään lisätyn 4 momentin mukaan maakuntapäivät voi maakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa antaa eduskunnalle perustellun lausunnon siitä, soveltuuko EU:n luonnos lainsäädäntötoimeksi yhteen toissijaisuusperiaatteen kanssa. Maakuntapäivien kanta on saatettava Euroopan unionin toimielinten tietoon.

Perustelujen (HE 77/2010 s. 3) mukaan esityksen tarkoituksena on eduskunnan ja Ahvenanmaan maakuntapäivien yhteistoiminnan valtiosääntöoikeudellisen perustan selkeyttäminen. Tämän yhteistoiminnan pitää antaa maakuntapäiville parempi mahdollisuus tarkkailla EU:n lainsäädäntöprosessia ja varmistaa, että maakuntapäivien kannat ovat eduskunnan saatavilla ja eduskunta tuntee ne, kun se käsittelee toissijaisuusvalvontaa koskevia asioita. Siinäkin tapauksessa, että eduskunnalla ja maakuntapäivillä olisi säädösehdotuksesta eri käsitys, maakuntapäivien kannan pitää käydä ilmi niistä Suomen kannanotoista, jotka annetaan EU:n toimielimille.

Eduskunnan työjärjestyksen 30.3 §:n mukaan ne asiakirjat, jotka EU eduskunnalle lähettää ja jotka sisältävät luonnoksen säädökseksi, joka on hyväksyttävä lainsäädäntöjärjestyksessä, lähetetään Ahvenanmaan maakuntapäiville, jotta se voi ilmoittaa suurelle valiokunnalle käsityksensä siitä, miten säädösesitys suhtautuu EU-sopimuksen 5 artiklan mukaiseen toissijaisuusperiaatteeseen.

Ahvenanmaan vaalipiirin kansanedustaja saa aina olla läsnä suuren valiokunnan kokouksissa (ETyöJ 36.2 §).

7.3 Unionin oikeuden toimeenpano Ahvenanmaalla

Vastuu EU:ssa tehtyjen päätösten toimeenpanosta (implementoinnista) Ahvenanmaalla jakautuu valtakunnan ja maakunnan kesken samalla tavalla kuin lainsäädäntö- ja hallintovalta (IHL 59 b § 1 mom.). Kuten edellä jo kävi ilmi, käsite ”päätös” on ymmärrettävä merkitykseltään laajana ja se vastaa PL 8 luvussa käytettyä käsitettä. Se siis sisältää EU:sta tulevat säädökset ja muut päätökset.

Niillä aloilla, joilla maakuntapäivillä on lainsäädäntövalta, maakunnan pitää huolehtia siitä, että EU-oikeus toimeenpannaan oikein ja asetetussa ajassa. Vastaavalla tavalla valtakunta vastaa EU-oikeuden toimeenpanosta Ahvenanmaalla niiltä osin kuin itsehallintolain mukaan kyseessä on valtakunnan toimivalta.

Monissa tapauksissa voi olla tarpeen, että valtakunnan viranomaiset ja maakunnan viranomaiset tekevät yhteistyötä toimeenpanoa koskevissa asioissa. Maakunnalle voi esimerkiksi olla tärkeä tietää, millä tavalla valtakunta implementoi EU-oikeuden yksittäisissä asioissa. Itsehallintolain mukaan on olemassa myös *velvollisuus neuvotella keskenään*. Niin on asian laita, jos toimeenpanon vaatimat toimenpiteet ovat toisistaan riippuvaisia. Säännökset tästä ovat 59 b §:n 2 momentissa.

On myös tilanteita, joissa EU-oikeuden mukaan ei ole mahdollista suorittaa useita toimenpiteitä EU:n päätösten toteuttamiseksi. Itsehallintolaissa ongelma on ratkaistu niin, että valtakunnan viranomaisella on päätösoikeus, jos vain yksi toimenpide voidaan suorittaa hallintoasiassa, jossa sekä maakunnalla että valtakunnalla on toimivaltaa. Valtakunnan viranomaisen on silloin tehtävä päätös neuvoteltuaan maakunnan viranomaisen kanssa, ”yhteisymmärrykseen pyrkien ja päätöksenteossa maakunnan viranomaisen näkökannat on otettava mahdollisuuksien mukaan huomioon”. Perusteluissa (HE 18/2002 vp, s. 20/I) mainitaan esimerkkinä, että Suomelle on EU:n päätöksellä myönnetty kiintiö ja sekä valtakunnan viranomaisten että maakunnan viranomaisten on päätettävä kiintiön käytöstä tai seurattava sen täyttymistä. Silloin viranomaisten tulisi sopia kiintiön jakamisesta ja yhdessä huolehtia siitä, että yhteistä kiintiötä ei ylitetä.

Säännös on käytännössä aiheuttanut erimielisyyttä ja on muutamia tapauksia, joissa korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus ovat ratkaisseet riitoja.

> ÅD 22/2019: Maakuntalainsäädäntö lähtee siitä, että maakunnan viranomaiset voivat tarvittaessa päättää kalastuksen sääntelystä Ahvenanmaan aluevesillä. Ahvenanmaan valtuuskunnan arvion mukaan esillä oleva sääntely noudattaa näiltä osin niitä suuntaviivoja, jotka on esitetty korkeimman oikeuden 29.6.2017 antamassa päätöksessä (H2016/170) maa- ja metsätalousministeriön ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen välisestä erimielisyydestä, joka koski maa- ja metsätalousministeriön toimivaltaa päättää Suomen kalastuskiintiöiden jakamisesta valtakunnan ja maakunnan välillä. Tuomioistuin toteaa päätöksessään nimenomaan, että koska Ahvenanmaan maakunnalla on toimivalta kalastuksessa, on maakunnan asia päättää, miten kalastus maakunnassa järjestetään.

Jos maakunnan viranomainen ja valtakunnan viranomainen eivät ole yhtä mieltä, ne voivat pyytää Ahvenanmaan valtuuskunnalta ratkaisusuositusta. Myös hallintoviranomaisilla on siis näissä tapauksissa oikeus pyytää Ahvenanmaan valtuuskunnalta lausuntoa. Kaikissa muissa tapauksissa valtuuskunnan lausuntoa voivat pyytää vain valtioneuvosto ja ministeriöt, tuomioistuimet ja maakunnan hallitus (56.1 §).

IHL 59 b §:n 3 momentissa on säännös tilanteista, joissa jäsenvaltiot voivat nimetä vain yhden hallintoviranomaisen EU-päätösten toteuttamiseen. Silloin valtakunta nimeää tämän viranomaisen. Mutta kun viranomainen tekee päätöksen, joka itsehallintolain mukaan kuuluisi maakunnan toimivaltaan, sen on tehtävä päätös maakunnan hallituksen kannan mukaisesti.

Perusteluissa mainitaan esimerkki: EU-oikeus voi edellyttää, että päätökset tiettyjen hallintolupien myöntämisestä keskitetään jokaisessa jäsenvaltiossa yhdelle ainoalle viranomaiselle. Jos oletetaan, että toimivalta myöntää sellaisia lupia itsehallintolain mukaan kuuluu maakunnalle ja valtakunta on nimennyt luvat myöntävän viranomaisen, valtakunnan

viranomaisen on siis myönnettävä luvat maakuntaa varten, vaikka toimivalta itsehallintolain mukaan kuuluisi maakunnan viranomaiselle. Valtakunnan viranomaisen on kuitenkin pidettävä yhteyttä maakunnan hallitukseen ennen päätösten tekemistä, ja mahdollista harkintavaltaa pitää käyttää maakunnan hallituksen kannasta ilmenevällä tavalla. Valtakunnan viranomaisen on siis noudatettava maakunnan hallituksen kantaa, jos se on juridisesti mahdollista.

> On tärkeä muistaa, että ne ongelmat, jotka jaetusta toimivallasta voivat syntyä, voidaan ratkaista siten, että maakunta ja valtakunta sopivat sopimusasetuksessa siitä, miten hallintotehtävien toimeenpano järjestetään.

Maakunnan hallituksella on oikeus olla yhteydessä komissioon sellaisissa maakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat EU:ssa tehtyjen päätösten toimeenpanoa maakunnassa. Maakunnan hallitus ja valtioneuvosto sopivat tarkemmin siitä, miten valtioneuvostolle tiedotetaan näistä yhteydenotoista (59 b § 4 mom.).

Maakunnan hallitus notifioi EU-lainsäädännön toimeenpanon. Notifiointilomakkeista pitää käydä ilmi, kuuluuko asia maakunnan toimivaltaan vai ei. Ulkoministeriö koordinoi notifioinnit.

Kuva: Maarianhaminan kaupunki. Visit Åland / Peter Sjöberg, Flygfoto

7.4 Sopimusrikkomukset ja vastuukysymykset

7.4.1 Rikkomusmenettelyt ja oikeudenkäynnit EU-tuomioistuimessa

Edellä olevasta esityksestä on jo käynyt ilmi, että maakunta vastaa siitä, että EU-oikeuden toimeenpano tapahtuu moitteettomasti, ts. oikeassa ajassa, kun kyseessä on EU-lainsäädännön implementointi, ja asiallisesti oikealla tavalla. Maakunta vastaa myös siitä, että esim. erilaiset tukiohjelmat toteutetaan oikein.

Itsehallintolaki sisältää säännökset valtakunnan ja maakunnan vastuusta siinä tapauksessa, että komissio väittää maakunnan syyllistyneen laiminlyöntiin tai rikkomukseen EU-lainsäädäntöä vastaan ja aloittaa rikkomusmenettelyn jäsenvaltio Suomea vastaan. Säännökset koskevat osittain menettelyä, osittain vastuunjakoa.

Koska vastuussa EU:lle laiminlyönneistä tai muista sopimusrikkomuksista on jäsenvaltio Suomi, ei Ahvenanmaan maakunta, tarvitaan säännökset siitä, miten Ahvenanmaa voi puolustaa itseään ja käyttää puhevaltaansa tilanteessa, jossa komissio on käynnistänyt valvontamenettelyn tai asia on viety EU-tuomioistuimeen. Itsehallintolain 59 c §:ssä on säännökset puolustautumisesta EU-tuomioistuimessa ja menettelystä, kun komissiolle muotoillaan vastausta. Säännökset maakunnan korvausvastuusta ovat 59 d §:ssä.

IHL 59 c §:ää muutettiin lailla 847/2009. Muutoksella oli tarkoitus selventää pykälää, jotta käy paremmin ilmi, että valtioneuvoston pitää osaltaan huolehtia siitä, että menettely on maakunnalle oikeudenmukainen sekä kansallisessa valmistelussa että EU-tuomioistuimessa.

Muutoksen perustelut ovat hallituksen esityksessä 57/2009 vp.

Pykälän 1 momentin mukaan valtakunnan viranomaisten on valmisteltava ”yhteistoiminnassa” (”i samverkan”) maakunnan hallituksen kanssa Suomen vastaus komissiolle, kun kyseessä ovat puutteet jäsenmaan velvollisuuksien täyttämisessä siltä osin kuin täyttäminen kuuluu maakunnan toimivaltaan. Sama koskee Suomen kannanottoja, jotka sellaisessa asiassa esitetään EU-tuomioistuimessa. Yhteinen valmistelu tähtää siihen, että maakunnan ja valtakunnan kannat sovitetaan yhteen siten, että Suomella voi olla vain yksi kanta vastauksissaan komissiolle ja tuomioistuimelle.

Hallituksen esityksessä (HE 18/2002 vp) yhteistoimintavelvoite muotoiltiin niin, että valtakunnan viranomaiset valmistelisivat Suomen vastauksen ”yhdessä” (”tillsammans”) maakunnan hallituksen kanssa. Perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään (PeVM 7/2002 vp, s. 8), että muotoilun voitiin käsittää viittaavan molemminpuoliseen juridiseen sitoumukseen löytää yhteinen kanta. Esityksestä kuitenkin ilmenee, että Suomen hallitus viime kädessä päättää Suomen vastausten ja kannanottojen sisällöstä. Valiokunta katsoi, että tämä

ajattelutapa sinänsä on oikea, kunhan vain valtioneuvosto käsitetään viime kädessä valtakunnan viranomaisena. Mietinnössä sanotaan valiokunnan selventäneen sanamuotoa niin, että valtion viranomaiset valmistelevat kannanotot ”yhdessä” (”i samråd”). Valiokunta käytti kuitenkin suomenkielisessä lakitekstissä ilmaisua ”yhteistoiminnassa”, mikä johti siihen, että lopullisessa ruotsinkielisessä lakitekstissä on ”i samverkan”. Jälkimmäinen ilmaisu on ainoa laatuaan itsehallintolaissa, mutta sisällön on katsottava olevan sama kuin ”i samråd”.

Lakiesityksen perusteluissa korostetaan, että valtioneuvosto ei saa vastoin maakunnan hallituksen tahtoa hyväksyä komission kantaa tai myöntää kannetta oikeaksi sillä tavalla, että EU-oikeuden oikeaa tulkintaa koskevan kysymyksen vieminen ratkaistavaksi EU-tuomioistuimeen estyy.

Pykälän 2 momentti koskee tilannetta, jossa maakunnan ja valtakunnan kantoja ei syystä tai toisesta voida sovittaa yhteen. Suomen vastaus on silloin muotoiltava niin, että maakunnan kanta käy ilmi, jos maakunta sitä pyytää. Perusteluissa sanotaan säännöksen tarkoittavan, että maakunnan kannan tulee käydä ilmi asiasisällöltään sillä tavalla, että maakunnan perustelut esitetään. Lähtökohta on, että kannan tulee käydä ilmi maakunnan hyväksymässä sanamuodossa.

Kansallinen järjestelmä on sellainen, että nämä asiat tulevat tarvittaessa käsiteltäviksi EU-ministerivaliokunnassa, johon maaneuvoksella on oikeus osallistua. Maakunnan pyynnöstä pitää sen lisäksi järjestää ennen ministerivaliokuntakäsittelyä kokous pääministerin kanssa, johon osallistuvat myös Ahvenanmaa-asioista vastaava ministeri sekä ne ministerit, joiden vastuualueeseen asia kuuluu.

Ulkoministeriön tehtäviin kuuluu edustaa Suomea tuomioistuimessa ja rikkomusmenettelyissä. Tuomioistuimessa Suomea edustaa valtionasiamies.

Maakunnan edustajalla on oikeus osallistua suulliseen käsittelyyn tuomioistuimessa, jos kanne on nostettu maakunnan taholla tapahtuneen toimenpiteen tai laiminlyönnin perusteella. Suomella on silloin kaksi edustajaa, ts. valtionasiamies ja maakunnan edustaja. Maakunnan edustajalla voi silloin olla myös oikeus esittää väitteitä yhdessä valtionasiamiehen kanssa, jos tuomioistuin antaa luvan siihen, että väitteitä esittää kaksi edustajaa. Edustajien on myös tällaisessa tilanteessa sovitettava yhteen se, mitä sanotaan.

On myös mahdollista, että maakunnan edustaja yksittäistapauksissa valtuutetaan yksin edustamaan Suomea asioissa, jotka koskevat vain Ahvenanmaata. Myös silloin kannanotot on valmisteltava yhdessä ja valtioneuvoston on vahvistettava ne.

Perustuslakivaliokunta korostaa mietinnössään (PeVM 6/2009), että valtakunnan viranomaisten ja maakunnan on aina ensisijaisesti pyrittävä sovittamaan kantansa yhteen siten, että Suomella on yksi johdonmukainen kanta. Valiokunta katsoi kuitenkin, että menettely

on viimesijaisena keinona perusteltu etenkin, kun otetaan huomioon, että maakunta vastaa Suomen maksettavaksi tuomitusta taloudellisesta sanktiosta siltä osin kuin tuomitseminen on johtunut maakunnan toimesta tai laiminlyönnistä. Valiokunnan mielestä on kuitenkin tärkeää, että tällöinkään tuomioistuimessa ei esitetä kahta ristiriitaista kantaa. Kanta tulisi sen sijaan muotoilla siten, jos se on mahdollista, että valtioneuvoston piirissä päätetyn Suomen kannan ja sen perustelujen ohella kirjelmissä ja suullisessa käsittelyssä tuodaan esiin oikeudellisesti merkityksellisinä seikkoina myös maakunnan esittämät Suomen kannasta eroavat näkökohdat ja niitä tukevat perustelut.

Perustuslakivaliokunta korostaa myös olevan tärkeää, että valtakunnan viranomaiset pyrkivät vaikuttamaan siihen, että kannan koskiessa yksinomaan maakuntalainsäädäntöä prosessikielenä on ruotsi.

Maakunnan hallituksella on 3 momentin mukaan oikeus tehdä valtioneuvostolle perusteltu esitys siitä, että Suomi osallistuu (ts. on väliintulija tai esittää näkökohtia) EU-tuomioistuimessa vireillä olevaan oikeudenkäyntiin tai nostaa tuomioistuimessa kanteen asioissa, jotka kuuluvat maakunnan toimivaltaan tai joilla voi muuten olla erityistä merkitystä maakunnalle. Viimeksi mainitussa tapauksessa on siis kyseessä asia, joka kuuluu valtakunnan toimivaltaan mutta jolla on erityistä merkitystä Ahvenanmaalle.

Säännöksen perusteluissa todetaan, että valtioneuvoston ei tulisi ilman painavia syitä vastustaa, jos maakunnan hallitus tekee tällaisen perustellun esityksen. Painava syy voi olla se, että ehdotettu toimenpide on vastoin maan etuja EU:n jäsenvaltiona tai voi muutoin vahingoittaa maan etuja.

Perustuslakivaliokunta toteaa mietinnössään, että säännökset on kaiken kaikkiaan muotoiltu siten, että maakunnalla on sitä koskevissa rikkomus- ja tuomioistuinasioissa niin paljon vaikutusvaltaa kuin se valtiosäännön ja EU-oikeuden asettamien rajojen valossa on mahdollista. Olennaista on turvata maakunnan mahdollisuus saada kantansa esille Suomen vastauksissa ja kannanotoissa silloinkin, kun maakunnalla on valtakunnan kanssa eri näkemys EU-oikeuden tulkinnasta. Toisaalta on tärkeää, että säännöksistä ei missään tilanteessa seuraa valtioneuvostolle velvoitetta luopua omasta kannastaan tai esittää maakunnan kanta jäsenvaltion kantana, kuten ei myöskään ehdotonta velvoitetta ryhtyä toimenpiteisiin kanteen nostamiseksi tai väliintulon tekemiseksi.

7.4.2 Maakunnan kansallinen vastuu

Kuten sanottu, vastuussa EU:lle sopimusrikkomuksesta on unionin oikeuden mukaan jäsenmaa Suomi, ei Ahvenanmaan maakunta. Silloin herää kysymys, miten tämä vastuu säädellään maakunta – valtakunta -suhteessa.

Kun itsehallintolain 9 a lukua 2000-luvun alussa muutettiin, hallitus katsoi esityksessään, ettei tarvita erityissäännöksiä maakunnan vastuusta valtakunnalle niistä kustannuksista, jotka ovat aiheutuneet jäsenvaltio Suomelle sellaisen rikkomusmenettelyn yhteydessä, jossa maakunta on syyllistynyt laiminlyöntiin tai muuhun sopimusrikkomukseen. Hallitus lähti siitä, että asia ratkaistaan yleisen vahingonkorvauslainsäädännön ja vahingonkorvausoikeudellisten periaatteiden mukaan (HE 18/2002 vp s. 7/II).

Perustuslakivaliokunta oli kuitenkin toista mieltä ja laati erityiset säännökset maakunnan kansallisesta vastuusta (59 d §). Ideana säännöksissä on lyhyesti sanottuna se, että maakunta on (taloudellisesti) vastuussa valtakuntaa kohtaan siltä osin kuin Suomen valtio on tuomittu maksamaan uhkasakko, kiinteämääräinen hyvitys tai vastaava rahamäärä, jos syynä on toimi tai laiminlyönti maakunnan taholla. Sama koskee korvauksia, jotka valtio on määrätty maksamaan yksityishenkilöille maakunnan toimen tai laiminlyönnin vuoksi.

Maakunnan ja valtakunnan väliset riidat korvausvastuusta ja sen jaosta voidaan viedä hallinto-oikeuden ratkaistavaksi ja niistä voidaan viime kädessä valittaa KHO:een. Maakunnan vastuuta voidaan sovitella maakunnan taloudellinen kantokyky huomioon ottaen tai esim. jos valtakunnan viranomaisten toiminta on myötävaikuttanut vahingon syntymiseen.

Koska 59 d § syntyi eduskuntakäsittelyssä, pykälän perustelut ovat vain perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 7/2002). Myös valiokunnan myöhemmässä mietinnössä (PeVM 6/2009) maakunnan vastuu mainitaan perusteluna sille, miksi on tärkeää, että maakunnan kannanotot tuodaan esille rikkomusmenettelyissä.

Kuva: Sottunga. Visit Åland / Peter Sjöberg, Flygfoto

8 Talousjärjestelmä

8.1 Johdanto

Eri osissa maailmaa olevien autonomioiden talousjärjestelmä ja valtiovallan ja autonomian väliset taloussuhteet näyttävät hyvin erilaisilta, osittain autonomian omasta taloudellisesta kantokyvystä johtuen, osittain autonomian syntytaustasta johtuen ja lopulta tietenkin historiasta ja poliittisista olosuhteista ja asenteista johtuen.

Siellä missä autonomian taloudellinen kantokyky on heikko ja itsehallintoalue on riippuvainen valtiovallan taloudellisesta avusta, on sanomattakin selvää, että autonomia on myös muissa suhteissa riippuvaisemmassa asemassa. Jos toisaalta autonomia on taloudellisesti kantokykyinen ja valtiovalta hyötyy itsehallintoalueesta, järjestelmä voi muistuttaa kolonialismia.

Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmässä voidaan sanoa tavoitteena olleen, että maakunta on omavarainen – tarkoitus ei ole, että valtakunta ”hyötyy” maakunnasta, eikä myöskään, että maakunta ”lypsää” valtiolta rahaa. Tämän lisäksi valtiolla (valtakunnalla) on oltava taloudellinen vastuu Ahvenanmaasta poikkeuksellisissa olosuhteissa tai jos jotain erityisen suurta investointia pidetään yhteiskunnallisesti tärkeänä. Mutta ahvenanmaalaisten on myös osallistuttava valtakunnan kustannuksiin Ahvenanmaasta. Näitä lähtökohtia on yritetty ratkaista järjestelmällä, jossa valtio kantaa Ahvenanmaalla valtionveroa mutta Ahvenanmaa saa takaisin niin paljon kuin itsehallinnon menojen kattamiseen tarvitaan (ns. tasoitusmäärä). Mikäli maakunta tuottaa enemmän valtionveroja kuin valtakunnassa keskimäärin, on myös ollut järjestelmä, jossa Ahvenanmaalle osittain korvataan tämä – kansan suussa ”ahkeruusrahaksi” kutsuttu. Järjestelmää on muutettu v. 2020 niin, että tasoitusmäärää täydennetään verotasoituksella ja samalla poistettiin ns. ahkeruusraha, koska sen katsottiin sisältyvän itse verotasoitusjärjestelmään.

Kahden ensimmäisen itsehallintolain mukaan valtakunta kontrolloi maakunnan taloutta ankarasti, joten jopa menot olivat säänneltyjä ja niitä kontrolloi Ahvenanmaan valtuuskunta, joka hyväksyi valtakunnan ja Ahvenanmaan välisen ns. tasoituksen. Tasavallan presidentin piti sitten vahvistaa Ahvenanmaan valtuuskunnan päätös. Järjestelmää lievennettiin vuoden 1991 itsehallintolailla siten, että maakunnan taloudellista itsehallintoa merkittävästi lisättiin, kun maakuntapäivät sai vapaan budjetointioikeuden ja voi itse päättää budjetin menopuolesta.

Myös nykyisessä järjestelmässä Ahvenanmaan valtuuskunnalla on erittäin tärkeä rooli, kun kyseessä ovat taloussuhteet, kuten maakunnalle palautettavien vuosittaisten veromäärien vahvistaminen ja päätöksenteko palautusten ennakosta sekä ylimääräisistä määrärahoista ja tasoitusperusteen muuttamisesta (katso jäljempänä 8.4).

Järjestelmän haittapuoli on, että se johtaa helposti spekulaatioihin siitä, saako Ahvenanmaa enemmän kuin mitä se maksaa, tai kuten on tapana kysyä, onko Ahvenanmaa ”ruokkiva vai syövä”. Valtakunnan puolella on myös usein esiintynyt poliittisia aloitteita, joissa väitetään, että Ahvenanmaa saa liikaa ”valtiollista tukea”. Järjestelmää on usein kritisoitu ja vaatimuksia omasta verotusoikeudesta on esitetty myös Ahvenanmaan taholta. Poliittista yhteisymmärrystä Ahvenanmaan omasta verotusoikeudesta ei ole voitu saavuttaa ja valtakunnan puolella on ollut huolta siitä, että Ahvenanmaa kehittyisi veroparatiisiksi tai ainakin syntyisi epätervettä verokilpailua, jos verotusvalta kokonaan siirrettäisiin maakunnalle.

Epäkohtien korjaamiseksi ja jossain määrin kompensaationa Ahvenanmaalle siitä, että maakunnalla ei ole omaa verotusoikeutta, itsehallintolain 7 luku uudistettiin lailla 98/2020 (HE 320/2018 vp, PeVM 12/2018 vp, PeVM 5/2019 vp). Lainmuutoksen tarkoitus oli, että kävisi selvemmin ilmi, että Ahvenanmaalla kannetut verot palautetaan, eikä kyseessä ole valtiontuki Ahvenanmaalle. Lisäksi järjestelmän pitää toimia niin, että mahdolliset tulevat verokertymään vaikuttavat hallintouudistukset valtakunnassa otetaan huomioon automaattisesti.

8.2 Maakunnan taloudellinen itsehallinto (IHL § 44)

Ahvenanmaalla on taloudellinen itsehallinto, mikä tarkoittaa, että maakuntapäivät hyväksyy maakunnan tulo- ja menoarvion ja voi säätää siitä lailla. Taloudelliseen itsehallintoon kuuluu, että maakunta voi ottaa lainaa ja laskea liikkeeseen joukkovelkakirjoja itsehallinnon tarpeita varten. Maakuntapäivien budjetointioikeus on vapaa ja maakuntapäivät voi myös muodostaa rahastoja, joita ei tilitetä budjetissa. Taloudellista itsehallintoa rajoittavat kuitenkin maakunnan rajoitetut mahdollisuudet säätää veroista lailla.

Ahvenanmaalla kannettavat valtionverot kirjataan valtion tilinpäätökseen, mutta ne palautetaan Ahvenanmaalle *tasoitusjärjestelmän* mukaisesti.

Taloudelliseen itsehallintoon kuuluu vastuu itsehallinnon menoista. Menot katetaan vuosittaisilla valtiollisten verojen palautuksilla maakuntaan, ns. *tasoitusmäärällä*, ja *verotasoituksella*. Lisäksi osa menoista katetaan niillä veroilla ja maksuilla, joista maakuntapäivillä on oikeus säätää lailla. Itsehallintolaki sisältää myös säännökset ylimääräisistä valtion määrärahoista ja lisäavustuksista poikkeuksellisissa olosuhteissa.

Kuntien menot katetaan kunnallisveroilla, jotka kuuluvat maakunnan toimivallan alaan, ja kunnallisilla maksuilla sekä maakuntaosuuksilla, jotka vastaavat valtionosuuksia valtakunnassa.

8.3 Maakuntapäivien lainsäädäntövalta verotuksen alalla

Ahvenanmaan maakuntapäivillä on lainsäädäntövalta koskien ”maakunnalle tulosta perittävää lisäveroa ja tilapäistä ylimääräistä tuloveroa sekä elinkeino- ja huviveroja, maakunnalle perittävien maksujen perusteita, kunnalle tulevaa veroa” (IHL 18 § 5 kohta).

”Lisävero” ja tilapäinen ylimääräinen tulovero tarkoittavat maakunnalle tulevia veroja valtion kantamien verojen lisäksi. Tällainen vero maakunnalle kannetaan siis valtion verojen lisäksi, eikä siitä sen vuoksi voi tulla erityisen korkea. Tällä hetkellä maakuntaveroa ei kuitenkaan ole, mutta on olemassa maakuntalaki, joka voitaisiin saattaa voimaan (LandskapsskatteL 1993:58; maakuntaverolaki). Sen mukainen veroprosentti on 3,5. Esimerkki maakunnalle tulevasta lisäverosta on *LL om medieavgift* (2019:3; maakuntalaki mediamaksusta).

Käsite ”elinkeino- ja huvivero” on vaikea määritellä, koska verojärjestelmät ovat muuttuneet sen jälkeen, kun itsehallintolaki säädettiin. Sen vuoksi voi olla vaikea ratkaista, onko toimivalta valtakunnalla vai maakunnalla, kun on kyse tämäntyyppisestä verosta.

IHL 27 §:n 36 kohdan mukaan veroja ja maksuja koskeva lainsäädäntövalta on 18 §:n 5 kohdassa mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta valtakunnalla. Tämä siis tarkoittaa, että kaikki muu kuin 18 §:n 5 kohdassa nimenomaan mainittu verotus kuuluu valtakunnan toimivaltaan. Siten valtakunnan toimivaltaan kuuluvat esim. ansioiden verotus, arvonlisävero, valmisteverot, perintö- ja lahjavero, varainsiirtovero ja tulli. Kiinteistövero menee kunnille ja on sen vuoksi Ahvenanmaan toimivallassa.

Kunnallisverotus eli tarkemmin sanottuna toimivalta säätää lailla kunnille menevistä veroista on tärkein Ahvenanmaalle kuuluva verotuksellinen toimivaltuus. Sillä maakuntapäivät voi korottaa tai laskea yksityisten ja yhteisöjen kokonaistuloverotusta Ahvenanmaalla. Maakuntapäivien pitää ottaa maakuntalainsäädännössä huomioon perustuslain verolainsäädäntöä koskevat vaatimukset, ts. että verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta pitää säätää lailla (PL 121.3 §). Kunnat määräävät verokantojen suuruuden. Verohallinto hoitaa sopimusasetuksen perusteella kunnallisverojen kantamisen Ahvenanmaalla.

Koska Ahvenanmaa ei Suomen liittymissopimuksessa EU:hun olevan 2 pöytäkirjan mukaan kuulu verounioniin, Ahvenanmaalle on veroraja, joka ei koske vain kaikkia muita EU-maita vaan myös Suomea. Veroraja koskee arvonlisävero- ja valmisteverodirektiivin soveltamista, joita pöytäkirjan 2 mukaan ei sovelleta Ahvenanmaalla. Kansalliset säännökset verorajasta ovat Ahvenanmaan maakuntaa koskevista poikkeuksista arvonlisävero- ja valmisteverolainsäädäntöön annetussa laissa (1266/1996).

Valtakunnan lainsäädäntöä tavaroiden ja palvelujen verovelvollisuudesta sovelletaan myös Ahvenanmaalla. Vero on sama kuin valtakunnassa, mikä tarkoittaa, että direktiivit on käytännössä implementoitu myös Ahvenanmaalla. Veroraja merkitsee kuitenkin sitä, että Ahvenanmaa on rajat ylittävässä kaupassa kolmas maa. Veroviranomaiset ovat Tulli ja Verohallinto. Tullia ei kanneta, koska Ahvenanmaa kuuluu EU:n tulliliittoon.

Ahvenanmaan maakunnalla on oikeus samanlaiseen verovapauteen ja samanlaisiin siihen verrattaviin etuihin kuin valtiolla (IHL § 66).

Kuva: Grannas-tilan omenoita. Visit Åland / Mikko Suosukainen

8.4 Verojen siirto, ylimääräiset määrärahat ja lisäavustukset

8.4.1 Vuotuiset siirrot verotasoituksella ja tasoituksella

Koska maakunta hoitaa itsehallintoon kuuluvat tehtävät, mutta valtio kantaa verot (paitsi kunnallisveron), seuraus on, että valtio kantaa veroa sellaisia menoja varten, jotka sillä olisi, jollei itsehallinto niitä hoitaisi. Sen vuoksi on olemassa järjestelmä *verovarojen siirto*on vuosittain Ahvenanmaalle. Tarkoituksena on, että siirto normaalioloissa kattaa itsehallinnon rahoituksen.

IHL:n 7 luvun säännökset siirrosta ja sen perustelut (HE 320/2018 vp) ovat osittain hyvin teknisiä. Järjestelmä kuvataan tässä vain pääpiirteiltään.

Siirto vahvistetaan 1) *verotasoituksella (skatteavräkning)* ja 2) ns. *tasoitusmäärällä (avräkningsbelopp)*.

1) *Verotasoitus* (49 §) on vuosittainen valtion varojen siirto maakunnalle. Se koostuu Ahvenanmaalla kunakin verovuonna maksuun pannuista valtion ansio- ja pääomatuloveroista, yhteisöverosta ja tonnistoverosta sekä lähdeverosta, jota maksavat rajoitetusti verovelvolliset. Lisäksi siirretään Ahvenanmaalla maksettua arpajaisveroa vastaava määrä.

Verotasoitus suoritetaan jälkeenpäin jokaiselta verovuodelta. Tasoitus suoritetaan verotasoituksen tavoin vuosittain jälkikäteen jokaiselta kalenterivuodelta. Tasoituksen suorittaa Ahvenanmaan valtuuskunta, jonka päätöksen tasavallan presidentti vahvistaa. Jos presidentti ei vahvista päätöstä, asia siirretään valtuuskunnalle uutta käsittelyä varten (56.3 § 1 k. ja 56.5 §).

Määrästä maksetaan kuukausiennakkoja. Päätökset ennakoista tekee Ahvenanmaan valtuuskunta (56.4 §).

Hallituksen esityksessä HE 320/2018 vp, s. 17–18 kuvataan tarkemmin, miten verotasoitus lasketaan.

2) *Tasoitusmäärä* (46 §) lasketaan ns. *tasoituspohjalle*, joka koostuu valtion tilinpäätöksen mukaisista tuloista lukuun ottamatta ansio- ja pääomatuloveroja, yleisradioveroa, rajoitetusti verovelvollisten maksamaa lähdeveroa, yhteisöveroa, arpajaisveroa sekä uusia valtionlainoja. Tämä tasoituspohja kerrotaan *tasoitusperusteeksi* kutsutulla suhdeluvulla.

Tasoitusmäärään vaikuttavat lisäksi Ahvenanmaan väestömäärän muutokset suhteessa koko maan väestömäärään tietyn kertoimen mukaan. Jos Ahvenanmaan väestöosuus kasvaa, tasoitusmäärää korotetaan, ja jos osuus pienenee, määrää lasketaan.

Tasoituksen, samoin kuin verotasoituksen, suorittaa Ahvenanmaan valtuuskunta vuosittain jälkikäteen kultakin kalenterivuodelta. Tasavallan presidentti vahvistaa myös nämä päätökset (56.3 § 1 k. ja § 56.5 §).

Tasoitusmäärästä maksetaan kuukausiennakkoja. Päätökset ennakoista tekee Ahvenanmaan valtuuskunta (56.4 §).

Säännökset tasoitusperusteen suuruudesta ovat IHL 47 §:ssä. Itsehallintolain mukainen tasoitusperuste on 0,45 %, mutta se on korotettu 0,47 %:iin lailla 911/2020 (HE 19/2020, PeVM 25/2020 vp).

Itsehallintolain mukaan tasoitusperustetta on muutettava, jos valtion tilinpäätöksen perusteissa tapahtuu muutoksia, jotka vaikuttavat tasoitusmäärän suuruuteen. Tällä tarkoitetaan valtion tulo- ja menorakenteen muutoksia, verotuksen tai yhtiöittämisen rakenteellisia muutoksia, muutoksia nettobudjetoinnin osalta ja muita niihin verrattavia muutoksia.

Tasoitusperustetta on korotettava, jos Ahvenanmaan maakunnan kulut kasvavat ja nousu johtuu siitä, että:

- maakunnalle on siirretty uutta lainsäädäntövaltaa 29 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa asioissa (eli ns. B-listassa luetelluilla oikeudenaloilla),
- Ahvenanmaan maakunta on ottanut valtiolle kuuluvia hallintotehtäviä eikä kustannuksia säännellä muulla tavoin (esim. sopimusasetuksella) tai maakunta vastaa valtion kanssa tehdyn sopimuksen perusteella toiminnasta, joka kokonaan tai merkittävin osin palvelee valtakunnan etuja,
- itsehallinnon tarkoitusten toteuttaminen aiheuttaa olennaisia lisäkustannuksia, tai
- Ahvenanmaan maakunnan hallinnolle muutoin aiheutuu huomattavia menoja, joita ei ole otettu huomioon tätä lakia säädettäessä.

Tasoitusperustetta on alennettava, jos valtion viranomainen on ottanut hoitaakseen Ahvenanmaan maakunnan viranomaisille kuuluvia hallintotehtäviä, eikä näiden tehtävien kustannuksia säännellä muulla tavoin.

Tasoitusperusteen muuttaminen tapahtuu eduskuntalailla (siis tavallisella lailla) maakuntapäivien suostumuksella (48 §). Valtiovarainministeriön ja maakunnan hallituksen on vähintään joka kolmas vuosi arvioitava, onko 47 §:ssä mainittuja syitä muuttaa tasoitusperustetta, ja annettava ehdotuksensa Ahvenanmaan valtuuskunnalle. Valtuuskunta antaa sitten valtioneuvostolle ehdotuksensa tasoitusperusteen muuttamisesta. Valtioneuvosto antaa eduskunnalle lakiehdotuksensa, joka perustuu valtuuskunnan ehdotukseen. Koska lain voimaantuloon vaaditaan maakuntapäivien suostumus, valtioneuvoston on tehtävä parhaansa sen eteen, että hallituksen esityksen valmistelu tapahtuu yhteistyössä Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kanssa.

8.4.2 Ylimääräiset määrärahat ja lisäavustukset poikkeuksellisissa olosuhteissa

Maakunnalle voidaan myöntää *ylimääräisiä määrärahoja* epätavallisen suuriin kertamenoihin, joita ei voida kohtuudella rahoittaa maakunnan budjetilla (50 §). Tällaisia määrärahoja voidaan myöntää vain maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluviin tehtäviin. Apurahat voivat olla sekä yksi- että monivuotisia.

Ylimääräistä määrärahaa koskevan esityksen tekee maakuntapäivät ja se osoitetaan Ahvenanmaan valtuuskunnalle, joka tekee päätöksen asiasta. Tasavallan presidentti vahvistaa valtuuskunnan päätöksen muuttamattomana. Jos presidentti ei vahvista päätöstä, asia siirretään Ahvenanmaan valtuuskunnalle uutta käsittelyä varten (56.2 § 3 k. ja 56.5 §).

Ylimääräistä määrärahaa koskevan määräyksen perustelujen (HE 320/2018 vp) mukaan pykälä vastaa vuoden 1991 lain alkuperäistä 48 §:ää. Vastaava säännös sisältyi jo vuoden 1951 lakiin nimellä extraordinarie anslag. Mahdollisuus myöntää ylimääräisiä määrärahoja poikkeuksellisiin menoihin ja kertainvestointeihin on siis asiallisesti muuttumaton.

> Hallituksen esityksestä 73/1990 vp puuttui vuoden 1951 laissa ollut säännös ylimääräisestä määrärahasta. Säännös otettiin uudelleen mukaan eduskuntakäsittelyssä. Perustuslakivaliokunta totesi: ”Valiokunta on valtiovarainvaliokunnan lausuntoon viitaten muuttanut näitä pykäliä. Jälkimmäisen pykälän muutos tarkoittaa sitä, että itsehallintolaissa säilytetään mahdollisuus myöntää ylimääräinen määräraha poikkeuksellisiin kertainvestointeihin. Nykyisen lain nojalla ylimääräisiä määrärahoja on käytetty esim. hotelli- ja ravintolakoulun rakentamiseen ja maakunnan sähköistämisohjelman toteuttamiseen. Ylimääräistä määrärahaa voitaisiin vastaisuudessakin myöntää maakunnan sellaisiin tehtäviin, joiden rahoittaminen niistä aiheutuvien poikkeuksellisten suurten menojen takia ei kohtuudella voi kuulua maakunnan tulo- ja menoarvioon. Ylimääräinen määräraha ei vaikuttaisi maakuntapäivien budjettivallan käyttämiseen 44 §:n mukaisesti.”

Sanamuoto ”voidaan myöntää ylimääräinen määräraha” viittaa siihen, että päätös perustuu harkintaan. Harkinta ei kuitenkaan ole täysin vapaata, vaan sitä rajoittaa pykälän tarkoitus, sen perustelut ja harkinta siitä, mitä maakunnan pitäisi ”kohtuudella” kantaa.

Itsehallintolaissa ei ole säännöstä valtakunnan mahdollisuuksista tukea maakunnan toimivaltaan kuuluvaa toimintaa normaalien valtiontukisäännösten puitteissa vapaamman harkinnan mukaan. Ahvenanmaan valtuuskunta on kuitenkin katsonut olevan mahdollista, että valtio myöntää valtiontukea maakunnassa toimiville yrityksille siitä huolimatta, että elinkeinotoiminta kuuluu maakuntapäivien toimivaltaan (ÅD 19/2010, D 10 10 05 1). Samalla Ahvenanmaan valtuuskunta huomauttaa, että on tärkeää, että valtiovalta neuvottelee maakunnan hallituksen kanssa tai ainakin pitää sen ajan tasalla ahvenanmaalaisille yrityksille myönnettävistä valtiontuista. Valtuuskunta toteaa myös, että tiettyihin valtiontukiin voidaan liittää ehtoja tai niihin voi jollakin muulla tavalla sisältyä elinkeinotoiminnan ohjausta. Sen vuoksi maakuntapäivien suostumus on hankittava siltä osin kuin tuen myöntäminen maakunnassa oleville yrityksille maakunnan toimivalta-aloilla sisältää elinkeinotoiminnan ohjausta maakunnan toimivalta-aloilla, jos kyseistä tukijärjestelmää ei ole säännelty sopimusasetuksella.

Katso myös PeVL 72/2014 vp, jossa valiokunta mm. huomauttaa, että valtio ei voi yksipuolisesti päättää valtiontuesta, vaan valtakunnan ja maakunnan on luotava yhteinen tukijärjestelmä. Ks. laki edellytyksistä osallistua tietyissä Ahvenanmaan maakuntaan rakennettavissa tuulivoimaloissa tuotetun sähkön tuotantotuen kustannuksiin (759/2015).

Maakunnalle tulee *poikkeuksellisissa olosuhte*issa (51 §) myöntää *lisäavustusta*:

- erityisesti maakuntaa kohtaavien olennaisten kansantaloudellisten häiriöiden estämiseksi tai poistamiseksi ja
- tuhoisasta luonnontapahtumasta, ydinonnettomuudesta, öljypäästöstä tai niihin rinnastettavasta tapahtumasta aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi, jollei kustannusten kohtuudella tule jäädä maakunnan kannettaviksi.

Maakunnan hallitus tekee esityksen lisäavustuksesta Ahvenanmaan valtuuskunnalle. Se on tehtävä viimeistään sen kalenterivuoden jälkeisen vuoden aikana, johon menot liittyvät.

Säännös lisäavustuksesta poikkeuksellisissa olosuhteissa vastaa aikaisempaa säännöstä ”erityisistä avustuksista”. Kyseessä on valtionavustus, joka on eräissä tapauksissa myönnettävä ja joka on tavallisesti kertaluonteinen. Lisäavustukselle perusteet ovat samat kuin aikaisemman säännöksen mukaisten erityisten avustusten. Pykälän perustelut ovat siis osin HE:ssä 73/1990 vp, osin HE:ssä 320/2018 vp.

Maakuntaa erityisesti kohtaavilla olennaisilla kansantaloudellisilla häiriöillä tarkoitetaan esim. Ahvenanmaan elintärkeitä etuja uhkaavaa taloustaantumaa. Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi suhdanneherkillä aloilla, jotka ovat erityisen tärkeitä Ahvenanmaan taloudelle, kuten esim. vakavan taantuman sattuessa merenkulusta tai turismista riippuvaisilla palvelualoilla. Lisäavustusten ehtona on, että häiriöt eivät ole itsehallinnon toimielinten aiheuttamia.

Ehtona lisäavustuksille luonnonkatastrofien ym. osalta on, ettei ole kohtuullista, että maakunta yksin vastaa kustannuksista. Näin voi olla asian laita esimerkiksi suurehkon öljyonnettomuuden jälkeen. Lisäavustusta tulee myöntää erityisesti, kun maakunnan viranomaisten toimet ovat estäneet vahingon vaikutusten leviämisen maan muihin osiin.

Samalla tavalla kuin ylimääräisten määrärahojen tapauksessa, päätökset lisäavustuksista poikkeuksellisissa olosuhteissa tekee Ahvenanmaan valtuuskunta. Tasavallan presidentti vahvistaa Ahvenanmaan valtuuskunnan päätöksen muuttamattomana. Jos presidentti ei vahvista päätöstä, asia siirretään Ahvenanmaan valtuuskunnalle uutta käsittelyä varten (56.2 § 3 k. ja 56.5 §).

Lisäavustuksen myöntämispäätöksen tulee perustua pykälän tarkoitukseen ja sen perusteluihin. Lisäavustus on myönnettävä, kun kriteerit täyttyvät. Myöntäminen ei siis perustu vapaaseen harkintaan.

> Ahvenanmaan valtuuskunta myönsi päätöksellään 21.7.2022 Covid-19-pandemian vuoksi erityisen avustuksen. Yli 17,5 miljoonan euron erityisavustus myönnettiin ”erityisesti maakuntaa vuonna 2020 kohdanneiden olennaisten kansantaloudellisten häiriöiden estämiseksi ja poistamiseksi”.
>
> Sen lausunnon yhteydessä, jonka Ahvenanmaan valtuuskunta (ÅD 17.6.2021) antoi maakunnan hallituksen erityistä avustusta koskevasta hakemuksesta Alfrida -myrskyn jälkeisten vahinkojen kustannusten kattamiseksi, valtuuskunta totesi, että avustuksen edellytyksenä on, ettei ole kohtuullista, että maakunnan tulee yksin vastata kustannuksista, jotka aiheutuvat mm. luonnonkatastrofista. Näin ollen edellytetään, että maakunta muuten vastaisi kustannuksista, mikä itsehallintolain terminologian mukaan tarkoittaa, että ne maksettaisiin maakunnan varoista. Ahvenanmaan valtuuskunnan lausunto toisin sanoen tarkoittaa, että ylimääräistä avustusta ei voida myöntää sellaisia vahinkoja varten, joista maakunta ei muuten vastaisi. Valtuuskunta ei tutkinut lausunnossa sitä kysymystä, pitäisikö Alfrida -myrskyn katsoa olevan sellainen luonnonkatastrofi, jota IHL 51.1 §:n 2 kohdassa tarkoitetaan, koska hakemus hylättiin sillä perusteella, että maakunnan ei ylipäätään pitäisi katsoa olevan velvollinen korvaamaan kustannuksia.

8.5 Valtion maa ja rakennukset Ahvenanmaalla

IHL 61 ja 62 §:ssä on säännökset valtion maasta ja rakennuksista Ahvenanmaalla. Tarkoituksena on, että valtion ei pidä omistaa Ahvenanmaalla muuta maata kuin se, joka tarvitaan varsinaista valtionhallintoa varten. Jos valtio tarvitsee Ahvenanmaalla maata varsinaista valtionhallintoa varten, maakunnan on osoitettava sitä varten sopivat alueet. Jos maakunta ei sitä tee, valtio voi ”ilman maakunnan myötävaikutusta” pakkolunastaa tarvittavan maan. Perusteluissa (HE 73/1990 vp, s. 96) selitetään käsitteen ”varsinainen valtionhallinto” sisältö.

Jos valtion Ahvenanmaalla omistamaa maata ei enää tarvita varsinaista valtionhallintoa varten, valtion oikeus siirtyy maakunnalle suoraan lain nojalla. Maakunta saa myös tarpeettomat rakennukset ja laitokset, jos niitä ei siirretä pois.

Asianomaisen ministeriön ja maakunnan hallituksen on sovittava maan luovuttamisesta ja maan ja muun omaisuuden siirtymisestä.

Ahvenanmaan valtuuskunta ratkaisee valtakunnan ja maakunnan väliset valtion Ahvenanmaalla olevaa maata koskevat erimielisyydet.

> On olemassa useita esimerkkejä maan ja laitosten siirtämisestä maakunnalle. Katso esim. asetus Kastelholman linnan, Vita Björnin, Prästön luotsimökin ja Lemböten kappelin siirtämisestä Ahvenanmaan maakunnalle (1623/1995) ja asetus Lemströmin kanavan luovuttamisesta Ahvenanmaan maakunnalle (994/1997).
>
> Ahvenanmaan valtuuskunta on lausunnossaan 15/2014 ottanut kantaa tilanteeseen, jossa valtion omaisuus on siirtynyt yhtiöittämisen kautta yksityisoikeudelliselle yhteisölle. Valtuuskunnan mukaan itsehallintolain 61 §:n kiertämiseen ei saa johtaa se, että yksityisoikeudellisia yhteisöjä voidaan tietyissä olosuhteissa pitää toimintansa osalta varsinaisen valtionhallinnon osina ja että niille siirretään maa-alueita tai vuokrataan tiloja. Itsehallintolain 61 §:n 2 momentin perustavoite on, että valtion oikeus maahan siirtyy maakunnalle, kun maata ei enää tarvita varsinaista valtionhallintoa varten. Tämä merkitsee sitä, että vaikka valtion oikeus maa-alueeseen on siirtynyt sellaiselle yksityisoikeudelliselle yhteisölle, jonka katsotaan kuuluvan varsinaiseen valtionhallintoon, yhteisöllä ei ole oikeutta luovuttaa aluetta, vaan silloin kun siitä tulee varsinaiselle valtionhallinnolle tarpeeton, se on luovutettava maakunnalle.
>
> Valtuuskunta ei ole nähnyt mitään estettä sille, että valtio ja maakunta sopivat maan luovutuksista muulla kuin IHL:n 61 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

8.6 Maakunnan oikeus perintöön

IHL 63 §:ssä on perillisetöntä perintöä koskeva erityissäännös, joka on poikkeus valtion perintöoikeutta koskevasta perintökaaren 5 luvun 1 §:stä. Jos maakunnassa vakinaisesti asuvalla henkilöllä ei kuollessaan ole laillista perillistä eikä hän myöskään ollut tehnyt testamenttia, perintö menee Ahvenanmaan maakunnalle. Mutta jos kyseessä on maakunnan ulkopuolella sijaitseva kiinteä tai siihen rinnastettava muu omaisuus, jota ei tarvita kuolinpesän velkojen kattamiseen, omaisuus on luovutettava valtiolle.

Perusteluissa (HE 73/1990 vp, s. 97) todetaan säännöksen merkitsevän sitä, että maakunta tulee valtion sijaan vailla perillistä olevan perinnön saajaksi. Maakunta voi luovuttaa omaisuuden kokonaan tai osittain sille kunnalle, jossa perinnönjättäjä asui tai jossa kiinteistö sijaitsee. Perustelujen mukaan PK 5:2:n säännöstä ei sovelleta analogisesti.

Perintökaarta on muutettu itsehallintolain voimaantulon jälkeen. PK 5:2 3 momentin mukaan PK 5:2 1 ja 2 momentin säännökset koskevat myös omaisuutta, joka on IHL 63 §:n mukaisesti luovutettu valtiolle.

Jos vailla perillisiä oleva perinnönjättäjä asui maakunnan ulkopuolella ja jätti jälkeensä maakunnassa olevaa kiinteää omaisuutta, tämä omaisuus menee maakunnalle. Maakunnassa oleva irtain omaisuus menee valtiolle. Osuus kiinteää omaisuutta omistavasta kuolinpesästä rinnastetaan tässä yhteydessä kiinteään omaisuuteen ja menee maakunnalle. Tämä johtuu maanhankintalain 2 §:stä ja on poikkeus siitä yleisestä säännöstä, että kuolinpesän osuus on irtainta omaisuutta (vaikka pesään kuuluu kiinteistö).

Kuva: Taukopaikka, Maarianhamina. Visit Åland / Peter Sjöberg, Flygfoto

9 Yhteistyö ja toimivaltaristiriidat

Yksi hallituksen Ahvenanmaa-strategian tavoitteista on luottamuksen rakentaminen. Luottamuksen rakentamiseen tarvitaan dialogia. Se on erilaisten näkemysten jakamista, yhdessä ajattelemista ja pohtimista, yhteisen näkemyksen ja ymmärryksen kehittämistä.

Hallituksen Ahvenanmaa-strategian 4 luku.

Kuten on jo aiemmin käynyt ilmi, itsehallintolaki sisältää säännökset siitä, miten valtakunta ja maakunta tekevät yhteistyötä ja miten mahdolliset toimivaltaristiriidat ratkaistaan.

9.1 Yhteistyömuodot

Itsehallintolain tuntemat yhteistyömuodot ovat *suostumus* tai *hyväksyntä*, *neuvottelu, kuuleminen, lausuntopyyntö* ja *sopimukset*. EU-asioissa on myös yhteinen valmistelujärjestelmä (ks. edellä 7 luku).

Kun itsehallintolaki sisältää vaatimuksen ”suostumuksesta” (samtycke) tai ”hyväksynnästä” (bifall), se tarkoittaa, että kyseistä toimenpidettä ei voida suorittaa yksipuolisesti. Sitä ei toisin sanoen voida suorittaa ilman, että maakuntapäivät tai maakunnan hallitus antaa hyväksymisensä.

Ilmaisu ”samråd” tarkoittaa perustelujen (HE 73/1990 vp, s. 82/II) mukaan neuvotteluja. Ilmaisulla on haluttu korostaa, ettei pelkkä kuuleminen riitä, vaan on käytävä todelliset neuvottelut, jollei maakunnan hallitus ilmoita, että päätös voidaan tehdä ilman neuvotteluja, esim. silloin, kun se on antanut kirjallisen lausunnon.

Neuvottelu tarkoittaa, että osapuolten pitää yrittää päästä yksimielisyyteen päätöksestä. Laki ei aina sisällä säännöksiä siitä, mikä on menettely, mikäli neuvottelumenettely ei johda tulokseen, mutta eräissä tapauksissa on mahdollisuus viedä asia Ahvenanmaan valtuuskuntaan tai KKO:een. On myös tilanteita, joissa päätöstä ei yksinkertaisesti voida tehdä, jos neuvottelumenettely ei johda tulokseen.

”Kuuleminen” ja ”lausuntopyyntö” tarkoittavat, että maakunnan hallituksen on saatava mahdollisuus ilmaista mielipiteensä ja että valtakunnan viranomaisella on päätöstä tehdessään oltava tavoitteena maakunnan hallituksen ilmaiseman mielipiteen huomioon ottaminen. Tämän voidaan katsoa sisältyvän hyvän hallinnon periaatteeseen. Mitään ankaraa velvollisuutta tehdä päätös maakunnan hallituksen haluamalla tavalla ei kuitenkaan ole, kun kyseessä on vaatimus kuulemisesta.

Myös tilanteissa, joissa itsehallintolaki ei nimenomaisesti määrää, että maakunnan hallitusta on kuultava, kuuleminen voi tulla ajankohtaiseksi yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden mukaan. Voi myös olla tarpeen kuulla Ahvenanmaan kuntia sellaisissa valtakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka vaikuttavat myös Ahvenanmaan kuntiin. Huomaa, että Maarianhaminan kaupunki ei kuulu Ahvenanmaan kuntayhtymään, vaan sitä on kuultava erikseen.

Maakuntapäivien suostumus (samtycke) vaaditaan:

- lainsäädäntövallan siirtoon 29 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa (ns. B-lista),
- tasoitusperusteen muuttamiseen valtakunnan lailla (48 §).

Maakuntapäivien hyväksyntä (bifall) vaaditaan:

- kansainvälisen sopimuksen voimaantuloon Ahvenanmaalla siltä osin kuin asia kuuluu Ahvenanmaan toimivaltaan (59 §),
- perustuslain tai muun valtakunnan lain muutoksen voimaantuloon maakunnassa, mikäli on kysymys periaatteista, jotka koskevat yksityishenkilöiden oikeutta omistaa maakunnassa kiinteää omaisuutta tai elinkeino-omaisuutta (28 §),
- siihen, että eduskunta voi säätää muusta palvelusta siviilihallinnossa asevelvollisuuden suorittamisen sijasta kuin palvelusta luotsi- ja majakkalaitoksessa (12 § 2 k.).

Maakunnan hallituksen suostumus (samtycke) vaaditaan:

- ydinvoimalaitoksen rakentamiseen, hallintaan ja käyttöön sekä tähän liittyvään materiaalin käsittelyyn ja säilytykseen (27 § 18 k.),
- ihmisten siirtämiseen maakunnan ulkopuolelle väestönsuojelutoimenpiteenä (27 § 28 k.),

- luvan myöntämiseen yleiseen teletoimintaan Ahvenanmaalla (27 § 40 k.),
- uusien kauppamerenkulun väylien perustamiseen maakunnan sisällä (ristiriidat ratkaisee Ahvenanmaan valtuuskunta) (30 § 12 k.),
- sopimusasetuksen antamiseen tai muuttamiseen (voidaan sitä vastoin irtisanoa yksipuolisesti) (32 §),
- jotta valtioneuvosto voi antaa maakunnassa valtion palveluksessa olevien kielitaitoa koskevan asetuksen (42 §).

Neuvottelu (samråd) on edellytys päätöksille seuraavissa tapauksissa:

- Tasavallan presidentti voi maakuntapäivien puhemiehen kanssa neuvoteltuaan hajottaa maakuntapäivät ja määrätä toimitettavaksi uudet vaalit (15 §).
- Asioissa, jotka koskevat lupaa kauppamerenkulun harjoittamiseen maakunnassa tai maakunnan ja muun Suomen välillä ulkomaisilla aluksilla, on neuvoteltava maakunnan hallituksen kanssa (30 § 13 k.).
- Käsitellessään kauppa-alusten nopeusrajoituksia maakunnassa olevissa väylissä ja muita maakunnalle erityisen tärkeitä merenkulkua koskevia asioita valtakunnan viranomaisten tulee neuvotella maakunnan hallituksen kanssa (30 § 14 k.).
- Kun valtakunnan viranomainen käsittelee ilmaliikennettä koskevia asioita, joilla on erityistä merkitystä maakunnalle, maakunnan hallituksen kanssa on neuvoteltava; (30 § 16 k.).
- Maakunnassa toimivilta valtion viranomaisilta peräisin oleva arkistoaineisto voidaan siirtää pois maakunnasta vain maakunnan hallituksen kanssa käytyjen neuvottelujen jälkeen (30 § 17 k.).
- Suomen Pankin päätös, jonka voidaan olettaa olevan erityisen tärkeä maakunnan elinkeinoelämälle tai työllisyydelle, on, mikäli mahdollista, tehtävä vasta maakunnan hallituksen kanssa käytyjen neuvottelujen jälkeen (30 § 18 k.).
- Kun on kyse EU-päätösten toimeenpanosta, maakunnan viranomaisten ja valtakunnan viranomaisten on neuvoteltava keskenään, jos ne toimenpiteet, jotka ne tulevat suorittamaan, ovat toisistaan riippuvaisia. Jos jäsenvaltiossa voidaan suorittaa vain yksi toimenpide sellaisessa hallinto-asiassa, jossa sekä maakunnalla että valtakunnalla on toimivalta, päätöksen toimenpiteestä tekee valtakunnan viranomainen. Päätös on tehtävä maakunnan viranomaisten kanssa käytyjen neuvottelujen jälkeen siten, että pyritään yhteisymmärrykseen ja maakunnan viranomaisen kannat otetaan huomioon niin pitkälle kuin mahdollista. Jos maakunnan viranomainen ja valtakunnan viranomainen eivät ole samaa mieltä siitä, mitkä toimenpiteet tässä momentissa tarkoitetussa asiassa on suoritettava, Ahvenanmaan valtuuskunnalta voidaan pyytää ratkaisusuositusta (59 b § 2 mom.).

- Valtakunnan viranomaiset valmistelevat yhteistoiminnassa (samverkan) maakunnan hallituksen kanssa sisällön Suomen vastauksiin Euroopan yhteisöjen komission sellaisiin kannanottoihin, jotka koskevat puutteita jäsenvaltion velvollisuuksien täyttämisessä siltä osin kuin täyttäminen kuuluu maakunnan toimivaltaan, sekä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa tällaisessa asiassa esitettävät Suomen kannanotot (59 c § 1 mom.).

Maakuntapäivien lausunto vaaditaan:

- ennen kuin eduskunta säätää lain palvelusta luotsi- ja majakkalaitoksessa asevelvollisuuden sijasta (12.2 §).

Maakunnan hallituksen lausunto vaaditaan:

- maakunnalle erityisen tärkeistä laeista on hankittava maakunnalta lausunto ennen niiden säätämistä (28.2 §). Huomaa, että yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden mukaan voi olla syytä pyytää maakunnan hallitukselta lausunto, vaikka lakiehdotus ei ole maakunnalle ”erityisen tärkeä”. Huomaa myös, että Ahvenanmaan kuntaliittoa ja Maarianhaminan kaupunkia voi olla syytä kuulla asioissa, jotka koskevat myös Ahvenanmaan kuntia,
- ennen kuin tasavallan presidentti, valtioneuvosto, ministeriö tai joku muu viranomainen antaa säädöksiä, jotka koskevat pelkästään maakuntaa tai joilla muuten on erityistä merkitystä maakunnalle, asiasta on hankittava maakunnan hallituksen lausunto (33 §),
- ennen kuin myönnetään lupa luvanvaraisen elinkeinon harjoittamiseen, asiasta on hankittava maakunnan hallituksen lausunto, jos luvan myöntäminen kuuluu valtakunnan viranomaiselle; (30 § 21 k.).

Valtakunnan viranomaisen lausunto vaaditaan:

- maakunnan hallituksen on pyydettävä asianomaisten valtakunnan viranomaisten lausunto ennen kiinteää muinaismuistoa koskevaan toimenpiteeseen ryhtymistä (23 § 3 k.),
- maakunnan hallituksen on pyydettävä kansallisarkiston lausunto ennen maakunnan viranomaisten taikka kunnallisten tai kirkollisten viranomaisten maakunnassa sijaitsevassa arkistossa olevien asiakirjojen hävittämistä koskevan päätöksen tekemistä (23 § 4 k.),
- maakunnan hallituksen on hankittava asianomaisen valtakunnan viranomaisen lausunto ennen kuin se myöntää ulkomaalaisille tai ulkomaisille yhteisöille luvan omistus- tai hallintaoikeuden hankkimiseen maakunnassa sijaitsevaan kiinteään omaisuuteen taikka elinkeinon harjoittamiseen maakunnassa (30 § 7 k.),

- valtakunnan viranomaisilta on hankittava lausunto ennen kuin maakunnan hallitus päättää asioista, jotka koskevat oikeutta harjoittaa lentoliikennettä maakunnassa (30 § 15 k.).

Maakuntapäivien puhemiestä on *kuultava*:

- ennen maaherran virasta vapauttamista koskevan asian ratkaisemista (54 §).

Maakunnan hallitusta on *kuultava*:

- ennen kuin päätetään sellaisista maatalous- tai kalataloustuotteiden tuontisuojan muutoksista, jotka voivat olla erityisen tärkeitä maakunnan maataloustuotannolle tai kalastuselinkeinolle (30 § 20 k.),
- ennen kuin tehdään päätös valtion paikallishallintoon kuuluvan laitoksen tai kiinteän toimipaikan lakkauttamisesta maakunnassa, maakunnan hallitusta on kuultava (30 § 22 k.).

Valtakunnan ja maakunnan väliset *sopimukset* voidaan tehdä sopimusasetuksina (32 §). Lisäksi voi olla mahdollista, että maakunta ja valtakunta tekevät julkis- tai siviilioikeudellisia sopimuksia niitä koskevan yleisen lainsäädännön mukaisesti.

Eräs sopimisen muoto on myös itsehallintolain muutos tai poikkeus siihen. Tähän tarvitaan maakuntapäivien ja eduskunnan *yhtäpitävä päätös* (69 §).

Virallisen kuulemisen ja lausuntomenettelyn rinnalla on enemmän tai vähemmän virallistettuja yhteistyömuotoja. Tärkeitä sellaisia ovat ministeriöiden yhdyshenkilöjärjestelmä, jota nykyisin säännellään Ahvenanmaa-strategian 2.1 luvussa, keskustelut hallituksen iltakoulussa, ulkoministeriön Ahvenanmaa-kontaktiryhmä, jonka tavoitteena on Ahvenanmaan esimerkin käytön kehittäminen ja lisääminen kansainvälisissä yhteyksissä sekä Ahvenanmaata koskevan tiedon ja yhteydenpidon lisääminen myös muulla tavoin. Lisäksi ulkoministeriön vastuualueeseen kuuluu hallituksen määräaikaisraportointi kansainvälisten ja alueellisten ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanosta. Näissä asioissa on yhteensovittamista maakunnan kanssa vahvistettu (Ahvenanmaa-strategia 2.3 luku).

9.2 Toimivaltaristiriidat

Toimivaltaristiriidoilla tarkoitetaan maakunnan ja valtakunnan välisiä erilaisia käsityksiä siitä, miten itsehallintolakia on tulkittava. Toimivaltaristiriidat ovat siis luonteeltaan juridisia, vaikka ne voivat perustua erilaisiin näkemyksiin siitä, mikä on taloudellisesta tai poliittisesta näkökulmasta katsottuna tarkoituksenmukaista tai parempaa. Toimivaltaristiriidat voivat tietysti olla erilaisia ja vakavuudeltaan eriasteisia.

Edellä mainitut yhteistyömuodot tähtäävät viime kädessä mahdollisten toimivaltaristiriitojen välttämiseen tai sovitteluun.

Kun yhtäältä ministeriön tai hallintoviranomaisen ja toisaalta maakunnan hallituksen tai maakunnan viranomaisen välillä syntyy erimielisyys, pitää ensimmäisenä toimenpiteenä alkaa neuvotella yksimielisyyden saavuttamiseksi. Valtakunnan puolella ministeriöiden Ahvenanmaa-asioiden vastuuvirkamiehillä on silloin vastuu siitä, että he auttavat asian selvittämisessä, ja tarvittaessa pitää turvautua oikeusministeriön asiantuntemukseen.

Jos toimivaltaristiriita on keskustelujen jälkeen ratkaisematta, valtioneuvosto, ministeriö tai maakunnan hallitus voivat pyytää lausuntoa Ahvenanmaan valtuuskunnalta (IHL 56 §). Huomaa, että hallintoviranomaisilla ei tätä mahdollisuutta ole, paitsi joissakin erikoistapauksissa, jotka koskevat uusien laivaväylien perustamista kauppamerenkulkua varten sekä valtion maata ja rakennuksia Ahvenanmaalla.

Asianomainen ministeriö arvioi ja ratkaisee viime kädessä itse, katsooko se, että Ahvenanmaan valtuuskunnalta pitäisi pyytää lausunto. Jos oikeusministeriö ja maakunnan hallitus ovat oikeudellisesta tulkinnasta yhtä mieltä, on kuitenkin oltava painavat syyt niiden tulkinnan kyseenalaistamiseen.

> Ahvenanmaan valtuuskunta on lausunnoissaan todennut, että itsehallintolain 56 §:n mukaan Ahvenanmaan valtuuskunta antaa pyynnöstä lausuntoja valtioneuvostolle ja ministeriöille sekä maakunnan hallitukselle ja tuomioistuimille. ”Valtuuskunnan tehtäviin kuuluu siten antaa asiantuntijaelimenä lausuntoja itsehallintolain soveltamista koskevissa asioissa. Ahvenanmaan valtuuskunta toteaa kuitenkin, että maakunnan lainsäädäntövalta ratkaistaan yksiselitteisesti vain säädettäessä maakuntalakeja, jotka tasavallan presidentti Ahvenanmaan valtuuskunnan ja esiintyvissä tapauksissa korkeimman oikeuden tarkastuksen jälkeen joko hyväksyy tai antaa raueta vedollaan. Eduskuntalainsäädännön yhteydessä ei sen sijaan ole vastaavaa arviota lainsäädännön soveltamisesta Ahvenanmaan maakunnassa. Jos alalla ei ole maakuntalainsäädäntöä eikä toimivalta ilmene suoraan itsehallintolaissa olevasta toimivallan jakautumisesta, viranomaisten on ehkä pakko [- - -] itse tulkita itsehallintolain säännösten sisältö.”
>
> ÅD 19/2022 koski ympäristöministeriön lausuntopyyntöä ympäristövahinkorahastoa koskevasta lakiehdotuksesta. Valtuuskunta totesi lausunnossaan, että suunniteltu ympäristövahinkomaksu oli veronluonteinen, mutta sillä oli muita kuin fiskaalisia tarkoituksia. Koska ympäristönsuojelu ja elinkeinotoiminta kuuluvat maakuntapäivien toimivaltaan, valtakunnan laissa ei ollut mahdollista määrätä, että Ahvenanmaalla pitäisi kantaa ympäristövahinkomaksua. Tähän vaadittaisiin maakuntalaki (esim. blankettilaki), mahdollisesti sopimusasetuksella täydennettynä.

> Maakunnan hallituksella ja sosiaali- ja terveysministeriöllä oli eri käsitys siitä, kuuluuko yksityinen terveyden- ja sairaanhoito maakunnan vai valtakunnan toimivaltaan. Maakunnan hallitus katsoi, että kyse oli valtakunnan toimivallasta, ja ministeriö katsoi, että kyse oli maakunnan toimivallasta. Ahvenanmaan valtuuskunta ratkaisi asian 21.7.2022 (dnro 32/2022). Lausunnosta ilmi käyvistä syistä valtuuskunta katsoi, että yksityinen terveyden- ja sairaanhoito kuuluu maakunnan toimivaltaan.

Kun kyseessä ovat hallintopäätökset, voi sattua, että syntyy erimielisyys viranomaisen toimivallasta suorittaa tietty hallinnollinen toimenpide. Maakunnan hallituksen tai valtakunnan viranomaisen esityksestä asian ratkaisee silloin korkein oikeus. KKO hankkii silloin Ahvenanmaan valtuuskunnalta lausunnon ennen asian ratkaisemista. Perustelujen mukaan tällainen erimielisyys voi koskea sekä suunniteltua että jo suoritettua hallintotoimenpidettä (HE 73/1990 vp, s. 96/II).

Kauppamerenkulun uusien väylien perustamista sekä valtion maa- ja rakennustarpeita Ahvenanmaalla koskevat konfliktit ratkaisee Ahvenanmaan valtuuskunta (62 §). Valtuuskunnan päätökset ovat lopullisia eikä niistä näin ollen voi valittaa.

Lainsäädäntövallan jakoa koskevat toimivaltaristiriidat ratkaisee lainvalmisteluprosessissa viime kädessä tasavallan presidentti, joka tekee päätöksensä Ahvenanmaan valtuuskunnan ja KKO:n lausuntojen perusteella. Maakuntapäivillä on siis mahdollisuus kokeilla toimivallan rajaa säätämällä maakuntalaki ja saada asia ratkaistuksi sitä tietä.

Lainkäytössä toimivallan jakautumisen ratkaisevat tuomioistuimet, viime kädessä KKO ja KHO. Tuomioistuimilla on itsehallintolain mukaan mahdollisuus pyytää lausuntoa Ahvenanmaan valtuuskunnalta (56.1 §).

Kuva: Ahvenanmaan lippuja. Visit Åland / Tiina Tahvanainen

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-0680 (nid.)
ISSN 2490-0990 (PDF)
ISBN 978-952-400-667-5 (nid.)
ISBN 978-952-400-679-8 (PDF)

OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET