Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 15 hallituksen esityksestä uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi

Eduskunta on 8 päivänä kesäkuuta 1990 lähettänyt perustuslakivaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 73.

Tässä yhteydessä valiokunta on päättänyt ottaa käsiteltäväksi myös eduskunnan 19 päivänä kesäkuuta 1990 valiokuntaan lähettämän ed. Janssonin lakialoitteen n:o 44 Ahvenanmaan itsehallintolaiksi.

Valiokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti hankkinut hallituksen esityksestä ulkoasiainvaliokunnan ja valtiovarainvaliokunnan lausunnot sekä pyytänyt omalla päätöksellään hallituksen esityksestä, erityisesti perintöoikeutta ja kiinteistön omistusoikeutta koskevista säännöksistä lausunnon lakivaliokunnalta, ja valtiovarainvaliokunnalta myös lakialoitteesta. Lausunnot on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina ylijohtaja Leif Sevón, lainsäädäntöjohtaja Matti Niemivuo, lainsäädäntöneuvos Sten Palmgren ja vt. lainsäädäntöneuvos Markku Helin oikeusministeriöstä, valtiovarainministeri Matti Louekoski, eduskunnan oikeusasiamies Jacob Söderman, alivaltiosihteeri Nils Wirtanen valtioneuvoston kansliasta, alivaltiosihteeri Veli Sundbäck, toimistopäällikkö Erkki Kourula ja lainsäädäntöneuvos Ronald Wrede ulkoasiainministeriöstä, vt. tutkimuspäällikkö Reijo Lindh ja ylitarkastaja Sven Långström valtiovarainministeriöstä, oikeusneuvos Per Lindholm korkeimmasta oikeudesta, kansliajohtaja Jussi Tunturi Oy Yleisradio Ab:sta, johtaja Paul Laaksonen, Ahvenanmaan maakuntapäivien puhemies Olof Jansson, maaneuvos Sune Eriksson, vt. kansliapäällikkö Peter Lindbäck, talouspäällikkö Dan E. Eriksson ja osastopäällikkö Olof Erland Ahvenanmaan maakunnanhallituksesta, maaherra Henrik Gustafsson Ahvenanmaan maakunnan lääninhallituksesta, professori Bengt Broms, apulaisprofessori Lars D. Eriksson, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, vt. professori Urpo Kangas, oikeustieteen tohtori, valiokuntasihteeri Ora Meres-Wuori, korkeimman oikeuden presidentti (ent.) Curt Olsson, apulaisprofessori Matti Pellonpää, professori Allan Rosas, professori Ilkka Saraviita ja oikeustieteen lisensiaatti Martin Scheinin.

Valiokunta on tehnyt asian käsittelyyn liittyvän tutustumismatkan Ahvenanmaalle. Lisäksi valiokunnan edustajat ovat käyneet epävirallisia neuvotteluja maakunnan edustajien kanssa.

Käsiteltyään asian perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esitys sisältää ehdotuksen uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi. Lain yleisenä tavoitteena on vahvistaa Ahvenanmaan itsehallintoa. Uudistuksen tarkoituksena ei ole muuttaa maakunnan valtio-oikeudellista asemaa.

Ahvenanmaan itsehallintoa laajennettaisiin lainsäädännön, hallinnon ja talouden aloilla. Maakunta saisi lainsäädäntö- ja hallintovallan aloilla, jotka ovat erityisen tärkeitä itsehallinnolle ja jotka on tarkoituksenmukaista järjestää yhtenäisesti maakunnassa.

Maakunnalle siirrettäisiin uutta lainsäädäntövaltaa ja entistä valtaa laajennettaisiin eräillä aloilla. Toisaalta työsopimuksia koskeva lainsäädäntövalta siirtyy ehdotuksen mukaan maakunnalta valtakunnalle.

Toimivalta hallintoasioissa määräytyisi lainsäädäntövallan mukaan. Maakunnan hallintovalta laajenisi siten niille aloille, joissa sille ehdotuksen mukaan annetaan lainsäädäntövaltaa tai sitä laajennetaan. Maakunnan vaikutusmahdollisuuksia lisättäisiin myös eräissä valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvissa asioissa. Valtakunnan viranomaisten toimivaltaan kuuluvissa maakunnalle tärkeissä asioissa vaadittaisiin maakuntaviranomaisten suostumusta,

lausuntoa, kuulemista, neuvottelujen käymistä tai maakunnan ja valtakunnan viranomaisten yhteistyötä.

Hallintolainkäytön osalta ehdotetaan, että maakuntaan voidaan perustaa valtakunnan lailla erityinen hallintotuomioistuin, joka korvaisi lääninoikeuden ja voisi korvata myös maakuntahallituksen valitusviranomaisena.

Maakunnan itsehallintoa ja sen asukkaiden erityisasemaa korostetaan lakiehdotuksessa eri tavoin. Ahvenanmaan kotiseutuoikeuden saamisedellytyksiin otetaan nimenomainen säännös tyydyttävän ruotsin kielen taidon vaatimuksesta. Valtiolle lain mukaan tulevan perinnön saa maakunta. Maakunnalle kuuluu samalla tavalla kuin valtiolle verovapaus ja siihen rinnastettavat edut. Maakunnan lipun käyttöoikeutta laajennetaan. Maakunnassa kotiseutuoikeuden omaavalle henkilölle annettavaan passiin merkitään sana ''Åland''. Ehdotukseen sisältyy myös säännöksiä, joiden tarkoituksena on turvata ahvenanmaalaisten kieli ja kulttuuri.

Maakunnan taloudenhoidon uudeksi rahoitusjärjestelmäksi ehdotetaan nykyistä yksinkertaisempaa ja yleiskatsauksellisempaa järjestelyä, joka samalla vahvistaa maakunnan taloudellista itsenäisyyttä. Itsehallinnosta johtuvat menot katettaisiin vuotuisella valtion varoista maksettavalla tasoitusmäärällä, joka laskettaisiin suhteessa valtion tilinpäätökseen. Tasoitusmäärä lasketaan käyttäen tasoitusperustetta, joka on ehdotuksen mukaan 0,45 prosenttia. Tasoitusperustetta voidaan muuttaa laissa säädetyillä edellytyksillä. Maakunta voisi päättää tasoitusmäärän käytöstä oman tulo- ja menoarvionsa puitteissa. Maakunnan tulisi kuitenkin pyrkiä siihen, että maakunnan väestön sosiaaliset edut ovat vähintään yhtä hyvät kuin valtakunnassakin. Maakunta voisi lisäksi saada valtion varoista erityistä avustusta laissa tarkemmin säädetyissä poikkeuksellisissa tapauksissa.

Ahvenanmaan maakunnassa olevan kiinteän omaisuuden hankkimista ja hallintaa koskevan oikeuden rajoittamisesta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi niin, että myös perintöön perustuvat saannot tulevat laissa säädettyjen rajoitusten piiriin. Pääsäännöstä poiketen rintaperilliset ja eloonjäänyt puoliso voisivat kuitenkin periä maakunnassa sijaitsevaa omaisuutta. Sama koskisi puolison oikeutta hankkia kuolemantapauksen jälkeen toimitettavassa osituksessa ilman lupaa kiinteää omaisuutta. Kiinteään omaisuuteen rinnastettaisiin osuus sellaisessa kuolinpesässä, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta. Ehdotetulla lupajärjestelmällä pyritään varmistamaan, että maaomaisuus voi säilyä maakunnassa asuvien hallussa.

Esitykseen sisältyvät lait on tarkoitettu tulemaan voimaan toisen vuoden alusta sen vuoden jälkeen, jolloin eduskunta ja Ahvenanmaan maakuntapäivät ovat hyväksyneet lait ja tasavallan presidentti on vahvistanut ne.

Lakialoite

Lakialoite poikkeaa hallituksen esitykseen sisältyvästä itsehallintolakiehdotuksesta ainoastaan tasoitusperusteen suuruuden osalta. Aloitteen mukaan tasoitusperuste olisi 0,48 prosenttia.

Valiokunnan kannanotot

Yleisiä näkökohtia

Itsehallinnon vahvistaminen

Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnollisen aseman, jolla on kansainvälisoikeudellinen perustansa, vakiinnuttaminen ja edelleen kehittäminen on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tärkeää useastakin syystä. Niistä on erikseen mainittava se, että maakunnan itsehallintojärjestelyä on kansainvälisesti vertaillenkin aiheellista pitää esimerkiksi kelpaavana. Valiokunnan mielestä hallituksen esityksen yleistavoitteena oleva maakunnan itsehallinnon vahvistaminen on kannatettava ja esitys on yleisesti ottaen sellaisenaan hyväksyttävissä.

Kansainvälisten sopimusten merkitys

Esityksen käsittelyn yhteydessä on tullut erityisen merkittävästi esille kysymys Suomen tekemistä kansainvälisistä sopimuksista Ahvenanmaan itsehallinnon ja sopimusten maakunnassa voimassaolon kannalta. Asiaa on valiokunnan mielestä aiheellista tarkastella jonkin verran yksityiskohtaisemmin.

Tasavallan presidentin tekemä kansainvälinen sopimus sitoo Suomen valtiota. Suomen valtion kansainvälisten velvoitteiden kannalta

sopimus on voimassa hallitusmuodon 3 §:n tarkoittaman ''valtakunnan'' koko alueella, ellei itse sopimuksesta ilmene muuta taikka Suomi ole tehnyt, milloin se on sopimuksen mukaan mahdollista, sopimuksen soveltamisalaa rajoittavaa varaumaa tai ilmoitusta. Ahvenanmaan maakunta on Suomen valtioon kuuluva alue, joten lähtökohdan omaisesti maakunta ei ole erityisasemassa Suomen kansainvälisten sopimusvelvoitteiden kannalta.

Valtionsisäisesti tarkasteltuna presidentin sopimuksentekovallan kannalta on kuitenkin merkitystä maakunnan itsehallintoasemalla. Se on tältä osin säännelty voimassa olevan itsehallintolain 11 §:n 2 momentin 19 kohdassa, joka kuuluu seuraavasti: ''Valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluu myös yleisten lakien säätäminen ja asetusten antaminen, milloin asia koskee alaa, joka on järjestetty kansainvälisillä sopimuksilla, kuitenkin niin, että myös maakuntapäivien on hyväksyttävä laki, jolla vieraan valtion kanssa tehty sopimus saatetaan voimaan maakunnassa, mikäli sopimuksessa on määräyksiä, jotka merkitsevät itsehallintolain säännösten kumoamista tai muuttamista tahi niistä poikkeamista.'' Näin ollen kansainvälisen sopimuksen maakunnassa voimaan saattamisen valtionsisäisenä edellytyksenä voi olla se, että maakuntapäivät hyväksyvät sopimuksen voimaansaattamislain.

Selostetun valtionsisäisen järjestelmän vuoksi on tähdennettävä, ettei jotakin kansainvälistä sopimusta voimaan saatettaessa mahdollisesti tapahtunut itsehallintolain rikkominen poista Suomen valtion kansainvälisoikeudellista velvoitetta, joka perustuu siihen, että sopimus on tehty Suomen puolelta rajoittamatta asianmukaisesti sopimuksen soveltamisalaa maakunnan osalta. Suomen valtio toisin sanoen on kansainvälisesti sidottu sopimukseen, vaikkakaan sitä ei olisi saatettu itsehallintolain kannalta asianmukaisesti voimaan maakunnassa. Asia liittyy oleellisesti itsehallintolakiehdotuksen opetuskieltä koskevaan 40 §:ään, jonka sisältö vastaa voimassa olevaa lakia.

Opetuskielikysymys kuuluu keskeisesti Ahvenanmaan vähemmistönsuojaan, joka pohjautuu kansainvälisoikeudellisesti vuodelta 1921 olevaan niin sanottuun Ahvenanmaan sopimukseen. Sen aikaansaamiseen kytkeytyivät niin Kansainliitto kuin Suomen ja Ruotsin valtiot. Sopimuksen mukaan esimerkiksi maakunnan koulujen opetuskielenä on ruotsin kieli.

Perustuslakivaliokunta kosketteli lausunnossa n:o 2/1990 vp. lyhyesti kysymystä sopimuksen voimassaolosta ja katsoi lukuisien seikkojen viittaavan siihen, että kysymyksessä on Suomen Kansainliitolle antama yksipuolinen sitoumus. Asiaan omaksuttavasta kannasta riippumatta voidaan joka tapauksessa lähteä siitä, että Ahvenanmaan sopimuksen perusteella on ainakin muodostunut kansainvälisoikeudellisesti merkittävää tapaoikeutta.

Vuoden 1921 jälkeen Suomi ja Ruotsi ovat tulleet osapuoliksi useisiin ihmisoikeussopimuksiin, joista lakiehdotuksen 40 §:n kannalta merkittävimmät on mainittu ulkoasiainvaliokunnan lausunnossa. Tarkasteltaessa ihmisoikeussopimusten eräitä määräyksiä sanatarkasti suhteessa Ahvenanmaan sopimuksen opetuskieltä koskevan kohdan ehdottomaan muotoiluun on havaittavissa niiden välillä ristiriitaa. Kysymys siitä, onko Ahvenanmaan sopimuksen sisältöä noudattelevaa 40 §:ää pidettävä jonkin ihmisoikeusmääräyksen vastaisena, on tuskin kuitenkaan yleisellä tasolla ratkaistavissa. Asia riippuu maakunnassa kulloinkin vallitsevista kielioloista sekä itsehallintolakiin ja maakuntalakeihin perustuvasta viranomaiskäytännöstä eli näiden lakien soveltamisesta. Myös kuhunkin kansainväliseen sopimukseen kytkeytyvän valvontajärjestelmän luonteella on vaikutusta.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan uudempi, ulkoasiainvaliokunnan lausunnossakin tarkoitettu ihmisoikeussopimusten alalla tapahtunut kehitys on aiheuttanut sen, että Ahvenanmaan sopimuksesta tai siihen pohjautuvasta tapaoikeudesta johtunut, ruotsin kielen yksinomaista asemaa opetuskielenä koskeva periaate on muuttunut uudempien sopimusten johdosta. Ahvenanmaan sopimusta on toisin sanoen tarkasteltava myös sitä myöhempien ihmisoikeussopimusten valossa. Käsiteltävänä olevaan aiheeseen liittyvien ihmisoikeusmääräysten mukaista on järjestää opetusta muullakin kuin ruotsin kielellä, jos yksinomaan ruotsinkielinen opetus merkitsisi sopimusten kieltämää syrjintää.

Eri säädösten asema

Esityksen perusteluissa todetaan (s. 51/II) maakuntalaeilla olevan sama voima kuin valtakunnan laeilla. Perustelumaininta ei kuvaa riittävästi näiden säädösten keskinäissuhdetta,

mutta asia on itsehallintolain säätämisen kannalta vaikutukseton. Eduskuntalakien ja maakuntalakien hierarkkista erilaisuutta olennaisempi seikka on se, että lainsäädäntövalta jakautuu maakunnan ja valtakunnan toimielinten kesken. Jokaisen asiaryhmän osalta on todettavissa asian kuuluvan jommankumman lainsäädäntövaltaan. Eduskuntalaki ja maakuntalaki eivät voi tulla sovellettaviksi yhtä aikaa. Jos asia kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan, maakuntalaki on siten sovellettavana yksinomaisesti eikä samaa asiaa maakunnan ulkopuolella sääntelevällä eduskuntalailla ole merkitystä.

Yksityiskohtaiset perustelut

Itsehallintolakiehdotus

6 §. Valiokunta on selventänyt 1 kohdan sanontaa. Muutoksen mukaan Ahvenanmaan kotiseutuoikeus säilyy niillä, joilla se lain voimaan tullessa on vanhan, nyt kumottavan itsehallintolain nojalla.

18 §. Lakivaliokunnan lausuntoon viitaten perustuslakivaliokunta on täsmentänyt 18 kohdan sanontaa. Lisäksi valiokunta on oikaissut 20 kohtaa kielellisesti.

26 §. Ehdotuksen johdosta valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että ratifioidessaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen Suomi teki varauman, joka koskee suullista käsittelyä muun muassa lääninoikeuksissa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Varauma ei kata maakuntaan ehkä perustettavaa hallintotuomioistuinta. Varaumaa ei myöskään voida jälkikäteen laajentaa niin, että maakunnan hallintotuomioistuin jäisi suullista käsittelyä koskevan sopimusmääräyksen ulkopuolelle.

27 §. Pykälän 1 kohtaan on nykyiseen sääntelyyn verrattuna lisätty viittaus 69 §:ään. Perusteluissa tätä luonnehditaan selvennykseksi. Valiokunnan mielestä lisäys pikemminkin aiheuttaa sekavuutta.

Lisäys nähtävästi kattaisi esimerkiksi yleisesti julkisen vallan toimielinten, myös maakuntapäivien toimivaltaa rajoittavan perusoikeussäännöksen säätämistapauksen. Uusi viittaussäännös saattaisi rajoittaa tällä tavoin arvaamattomasti eduskunnalle kuuluvaa valtakunnan perustuslakien säätämiskompetenssia. Toisaalta säännöksen taustalla olevien syiden kannalta itsehallintolakiehdotuksen 69 § ja maanhankintalain 17 § ovat riittäviä. Siksi valiokunta on poistanut kyseisen viittaussäännöksen.

28 §. Valiokunta on täsmentänyt 1 momentin yleisen sanonnan vastaamaan sitä esityksen tarkoitusta, että kysymys on periaatteista, jotka koskevat kiinteän omaisuuden tai elinkeinoomaisuuden omistamista Ahvenanmaan maakunnassa. Samalla valiokunta on selkeyttänyt momenttia kielellisesti.

Pykälän 2 momentin sanonta viittaa siihen, että lausunto olisi aina hankittava ennen kuin tarkoitetunlainen laki on hyväksytty eduskunnassa kolmannessa käsittelyssä. Valiokunnan mielestä tulisi kuitenkin olla mahdollista hankkia lausunto tarvittaessa eduskuntakäsittelyn jälkeenkin. Momenttia on muutettu tällä tavoin.

30 §. Valiokunnan käsityksen mukaan Ahvenanmaan kotiseutuoikeuden haltijalle annettavaan passiin on yleisen passilainsäädännön mukaisesti merkittävä sanat "Suomi Finland" ja niiden lisäksi sana "Åland". Valiokunta on selkeyttänyt lakiehdotusta vastaamaan tätä käsitystään.

Pykälän 4 kohta koskee kotiseutuoikeuden haltijoiden asemaa silloin, kun on saatettu voimaan kansalaisia yleisesti koskeva työvelvollisuus. Valiokunnan käsityksen mukaan maakunnan erikoisasema huomioon ottaen ahvenanmaalaisten työvelvollisuus tulee esityksen mukaisesti rajata maakunnassa suoritettaviin siviilitehtäviin. Sen sijaan muilta osin työvelvollisuuden pitää määräytyä asianomaisen valtakunnan lainsäädännön mukaisesti.

Nykyisin työvelvollisuus voidaan saattaa voimaan sotatilan aikana. Parhaillaan on vireillä lainsäädäntöuudistus, jonka mukaan yleinen työvelvollisuus olisi määrättävissä valmiuslain nojalla (HE n:o 248/1989 vp.). Yleinen työvelvollisuus ei liity vain puolustustilaan (ks. siitä HE n:o 249/1989 vp.). Siksi 4 kohdassa ei ole syytä säätää vain puolustustilan aikaisesta yleisestä työvelvollisuudesta. Edellä esitetyn periaatekannan mukaisesti työvelvollisuustehtäviä ei ole aiheellista myöskään rajata yhteiskunnan toimintojen ylläpitämisen kannalta välttämättömiin siviilitehtäviin. Valiokunta on poistanut 4 kohdasta tällaiset rajaukset.

40 §. Edellä yleisperusteluissa esitetyn johdosta on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan 40 §:ää syytä muuttaa niin, että opetusta voidaan tarvittaessa antaa maakunnassa muullakin kuin ruotsin kielellä. Lähinnä kysy-

mykseen voinee tulla suomenkielisen opetuksen järjestäminen. Muun kuin ruotsinkielisen opetuksen antamisesta säädetään valiokunnan 40 §:ään tekemän muutoksen mukaan maakuntalailla.

Ottaen huomioon maakunnassa nykyisin vallitsevat kieliolot ja Ahvenanmaan sopimuksen tavoitteena olevan väestön ruotsin kielen ja kulttuurin säilyttämisen valiokunta katsoo, ettei muunkielistä opetusta pidä tehdä sellaiseksi subjektiiviseksi oikeudeksi, johon jokainen esimerkiksi suomea äidinkielenään puhuva tai oikeastaan hänen huoltajansa olisi niin halutessaan oikeutettu. Valiokunnan käsityksen mukaan on riittävää, että opetuskielenä on suomen kieli silloin, jos syntyy laajempaa tarvetta järjestää suomenkielistä opetusta.

Tarpeen täsmällisemmän määrittelyn osalta valiokunta viittaa siihen, että valtakunnassa voimassa olevan peruskoululain 8 §:n mukaan vähemmistönkielinen peruskoulun ala-asteen piiri on muodostettava kuntaan, jos vähemmistönkielisten oppilaiden lukumäärä on vähintään kolmetoista.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan maakunnassa on ilmennyt ainoastaan silloin tällöin jokin yksittäinen tilanne, jossa oppivelvollinen on ruotsin kielellä annetusta opetuksesta selviytyäkseen tarvinnut suomenkielistä lisätukiopetusta. Ei ole erityistä syytä olettaa asetelman muuttuvan oleellisesti arvioitavissa olevassa tulevaisuudessa. Tämä seikka ei kuitenkaan valiokunnan mielestä muuta edellä mainitun lähtökohdan merkitystä, joskin on syytä tähdentää kysymyksen olevan enemmänkin periaatteesta kuin lähitulevaisuuden käytännön todellisuudesta.

Perustuslakivaliokunta on samalla poistanut pykälän 2 ja 3 momentin. Valtion oppilaitoksia koskeva 2 momentti on osoittautunut asiallisesti tarpeettomaksi, sillä tällaisia oppilaitoksia ei ole ollut maakunnassa pitkään aikaan. Valiokunnan muuttamassa muodossa pykälää voitaisiin soveltaa mahdollisesti perustettaviin valtion oppilaitoksiin. Eri oppiaineita koskevan 3 momentin poistaminen on johdonmukaista, koska 18 §:n 14 kohdan mukaan opetusasiat kuuluvat maakunnan lainsäädäntövaltaan. Momentin poistaminen johtaa näin ollen siihen, ettei enää itsehallintolain tasolla luoda asianomaiselle kunnalle valtaa päättää siitä, missä aineissa opetusta annetaan sen kouluissa. Asian sääntely jää siten tältäkin osin maakuntapäivien säätämän maakuntalain varaan.

47 ja 48 §. 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 esimerkiksi 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.

49 §. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan on katsottu kohtuulliseksi, että maakunta saa maakunnassa maksuun pannusta tulo- ja varallisuusverosta verohyvityksenä sen osan, joka ylittää 0,52 prosenttia vastaavasta verosta koko maassa. Valiokunta on päätynyt asiassa toiselle kannalle ja muuttanut kyseisen prosenttiluvun kohtuullisena pitämäkseen 0,5:ksi.

56 §. Valiokunta on valtiovarainvaliokunnan lausuntoon viitaten muuttanut 3 momentin 3 kohtaa.

59 §. Perussäännökset valtiosopimusten valtionsisäisestä voimaan saattamisesta ovat valtiopäiväjärjestyksen 69 §:ssä. Lakiehdotuksen 1 momentin kannalta on merkittävä myös tässä valtiopäiväjärjestyksen pykälässä mainittu valtiopäiväjärjestyksen 67 §. Koska lakiehdotuksen 1 momentissa on asianmukaista viitata näihin perussäännöksiin, valiokunta on muuttanut ehdotusta tältä osin.

Valiokunta on ulkoasiainvaliokunnan lausuntoon viitaten lisäksi täsmentänyt 1 momentin sanamuotoa.

63 §. Valiokunta on lakivaliokunnan lausuntoon viitaten muuttanut pykälän otsikon ja sisällön. Lisäksi pykälään on tehty kielellisiä korjauksia.

Pykälän johdosta perintökaaren 5 luvun 2 §:ää tulisi muuttaa niin, että sitä voidaan soveltaa myös valtion näin saamaan omaisuuteen. Täten olisi mahdollista luovuttaa kyseinen omaisuus asianomaiselle kunnalle. Perintökaaren muutos tulisi valmistella ennen itsehallintolain voimaantuloa, joka nähtävästi tapahtuu 1.1.1993.

69 §. Ehdotuksen mukaan Ahvenanmaan itsehallintolaki on voimassa perustuslakina.

Esityksen perusteluissa mainitaan muutoksen tarkoituksena olevan selventää itsehallintolain asema.

Valiokunta on arvioinut tätä ehdotusta periaatteelliselta kannalta. Suomessa on nykyisin neljä perustuslakia, kun yleismaailmallisesti perustuslain tasoiset säännökset on yleensä kirjoitettu yhteen lakiin. Meilläkin tulisi harkita tähän ryhtymistä (vrt. PeVM n:o 7/1990 vp.).

Itsehallintolaissa on runsaasti säännöksiä, jotka eivät valtiosääntöteoreettisesti ajatellen kuulu millään muotoa perustuslain tasolle. Itsehallintolain säätäminen perustuslaiksi johtaisi lisäksi lain eräiden säännösten (esim. 27 ja 28 §) osalta epämääräisyyteen siitä, missä merkityksessä perustuslaki-sanaa on käytetty.

Edellä esitettyjen seikkojen vuoksi ja katsoessaan, ettei maakunnan itsehallinnollinen erityisasema sinänsä vaadi itsehallintolain nykyisen statuksen muuttamista, valiokunta on poistanut pykälän 1 momentin ensimmäisen virkkeen. Samalla valiokunta toteaa olevan paikallaan tuoda hallitusmuotoon otettavassa säännöksessä nimenomaisesti esille Ahvenanmaan maakunnalla oleva itsehallinto. Valiokunta ei ole kuitenkaan pitänyt mahdollisena tässä yhteydessä selvittää kysymystä. Asian tärkeyden vuoksi valiokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi hallitusmuodon tällaista täydentämistä tarkoittavan toivomuksen.

77 §. Valiokunta on valtiovarainvaliokunnan lausuntoon viitaten muuttanut teknisesti 3 momenttia 47 ja 48 §:n yhdistämisen vuoksi.

Maanhankintalakiehdotus

2 §. Valiokunta on lakivaliokunnan lausuntoon viitaten lisännyt pykälään uuden 3 momentin ja samalla siirtänyt esityksen mukaisen 3 momentin säännökset 1 momenttiin. Uudessa 3 momentissa on täsmennetty lakivaliokunnan esittämää säännösmuotoilua.

3 §. Valiokunta on lakivaliokunnan lausuntoon viitaten harkinnut 1 momentin täydentämistä säännöksellä, jonka mukaan maanhankintarajoitukset eivät estäisi perittävän rintaperillistä ja leskeä hallitsemasta omaisuutta myöskään perittävän tekemän testamentin nojalla. Valiokunnan käsityksen mukaan tällainen yleinen säännös voisi avata maanhankintalain tavoitteiden kannalta kyseenalaisia mahdollisuuksia sille, että kotiseutuoikeutta vailla olevat hankkivat kiinteää omaisuutta. Valiokunnan mielestä lakivaliokunnan mainitsemasta asiasta onkin syytä säätää yksityiskohtaisesti maakuntalaissa. Tällöin on otettava huomioon, että maanhankintalain 3 §:n 1 momentin 1 virke ainakin perintökaaren 7 luvun 5 §:n 2 momentin huomioon ottaen estää maakuntalailla rajoittamasta rintaperillisen ja puolison oikeutta hankkia kiinteää omaisuutta.

Lakivaliokunnan esille ottamien, aviopuolison asemaan liittyvien ongelmien osalta perustuslakivaliokunta katsoo myös, että lakivaliokunnan tarkoittamat poikkeukset maanhankintarajoituksista on syytä säätää maakuntalailla.

Valiokunta on lisännyt edellä mainittuja seikkoja tarkoittavat nimenomaiset säännökset 1 momentin loppuun eikä jättänyt asiaa 2 §:n 1 momentin lopussa olevan yleisvaltuutuksen varaan.

Lakialoite

Koska valiokunta on hyväksynyt uudistuksen hallituksen esityksen pohjalta, lakialoitteeseen sisältyvä lakiehdotus ehdotetaan hylättäväksi.

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset hyväksyttäisiin näin kuuluvina:

1.

Ahvenanmaan itsehallintolaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla, säädetään Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumuksella:

1 luku

Yleisiä säännöksiä

1—5 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

2 luku

Ahvenanmaan kotiseutuoikeus

6 §

Kotiseutuoikeus lain nojalla

Ahvenanmaan kotiseutuoikeus on:

1) sillä, jolla *oli* kotiseutuoikeus *tämän lain voimaan tullessa* Ahvenanmaan itsehallintolain (670/51) nojalla; ja

(2 kohta kuten hallituksen esityksessä)

7—12 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

3 luku

Maakuntapäivät ja maakuntahallitus

13—16 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

4 luku

Maakunnan toimivalta

17 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

18 §

Maakunnan lainsäädäntövalta

Maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat:

(1—17 kohta kuten hallituksen esityksessä)

18) maatalousmaan, metsämaan ja kalastusvesien tuotantokyvyn ylläpitämistä; velvollisuutta *luovuttaa käyttämättä jäänyttä tai vajaakäytössä olevaa* maatalousmaata ja kalavesiä *tällaista tarkoitusta varten* täyttä korvausta vastaan *toisen hallintaan määräajaksi*;

(19 kohta kuten hallituksen esityksessä)

20) postilaitosta sekä oikeutta yleisradio- ja kaapelilähetystoiminnan *harjoittamiseen* maakunnassa 27 §:n 4 kohdasta johtuvin rajoituksin;

(21—27 kohta kuten hallituksen esityksessä)

19—26 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

5 luku

Valtakunnan toimivalta

27 §

Valtakunnan lainsäädäntövalta

Valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat:

1) perustuslain säätämistä, muuttamista, selittämistä tai kumoamista sekä perustuslaista poikkeamista *(poist.)*;

(2—42 kohta kuten hallituksen esityksessä)

28 §

Maakunnalle erityisen tärkeät valtakunnan lait

Perustuslain tai muun valtakunnan lain muutos ei tule voimaan maakunnassa ilman maakuntapäivien suostumusta, mikäli on kysymys *periaatteista, jotka koskevat* yksityisen oikeutta omistaa kiinteää omaisuutta tai elinkeino-omaisuutta *maakunnassa*.

Maakunnalle erityisen tärkeästä laista on hankittava maakunnan lausunto ennen sen *säätämistä*.

29 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

30 §

Toimivalta ja menettely hallintoasioissa

Hallinnosta valtakunnan lainsäädäntövallan

piiriin kuuluvissa asioissa huolehtivat valtakunnan viranomaiset noudattaen seuraavaa:

(1 kohta kuten hallituksen esityksessä)

2) maakunnassa annettavaan passiin on merkittävä *myös* sana ''Åland'', jos passin haltijalla on kotiseutuoikeus;

(3 kohta kuten hallituksen esityksessä)

4) se, jolla on kotiseutuoikeus, voidaan *(poist.)* kansalaisia yleisesti koskevan työvelvollisuuden perusteella määrätä ainoastaan maakunnassa suoritettaviin *(poist.)* siivilitehtäviin;

(5—23 kohta kuten hallituksen esityksessä)

31—35 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

6 luku

Kielisäännökset

36—39 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

40 §

Opetuskieli

Julkisista varoista ylläpidettävien ja tällaisista varoista avustusta saavien koulujen opetuskielenä on ruotsi, jollei maakuntalailla toisin säädetä.

(2 ja 3 mom. *poist.*)

41—43 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

7 luku

Maakunnan taloudenhoito

44—46 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

47 §

Tasoitusperuste ja sen muuttaminen

(1 mom. kuten hallituksen esityksen 47 §)

(2 mom. kuten hallituksen esityksen 48 §:n 1 mom.)

(3 mom. kuten hallituksen esityksen 48 §:n 2 mom.)

(4 mom. kuten hallituksen esityksen 48 §:n 3 mom.)

(5 mom. kuten hallituksen esityksen 48 §:n 4 mom.)

48 § (uusi)

Ylimääräinen määräraha

Ylimääräinen määräraha voidaan maakuntapäivien esityksestä myöntää poikkeuksellisen suuriin sellaisiin kertamenoihin, joita ei kohtuudella voida rahoittaa maakunnan talousarviosta. Ylimääräinen määräraha voidaan myöntää vain maakunnan toimivaltaan kuuluvien tehtävien suorittamiseen.

49 §

Verohyvitys

Jos maakunnassa verovuodelta maksuun pantu tulo- ja varallisuusvero ylittää *0,5 prosenttia* vastaavasta verosta koko maassa, ylimenevä osa kuuluu maakunnalle (*verohyvitys*).

50 ja 51 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

8 luku

Maaherra ja Ahvenanmaan valtuuskunta

52—55 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

56 §

Ahvenanmaan valtuuskunnan tehtävät

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Valtuuskunnan tehtävänä on lisäksi:

(1 ja 2 kohta kuten hallituksen esityksessä)

3) *48 §:ssä tarkoitetun ylimääräisen määrärahan sekä* 51 §:ssä tarkoitetun avustuksen myöntäminen ja *niihin* mahdollisesti liittyvistä ehdoista päättäminen.

(4 ja 5 mom. kuten hallituksen esityksessä)

57 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

9 luku

Kansainväliset sopimukset

58 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

59 §

Kansainvälisten sopimusten voimaantulo

Jos Suomen vieraan valtion kanssa teke-

mään sopimukseen sisältyy tämän lain kanssa ristiriidassa oleva määräys, määräys tulee voimaan *maakunnassa* vain, jos siitä säädetään lailla *valtiopäiväjärjestyksen 67 ja 69 §:ssä sekä tämän lain* 69 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

(2 ja 3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

10 luku

Erityisiä säännöksiä

60—62 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

63 §

Maakunnan oikeus perintöön

Jollei *kuollessaan* maakunnassa *vakinaisesti* asuneella henkilöllä ole *perillistä*, perintö menee maakunnalle. *Maakunnan perintönä saama kiinteä tai siihen rinnastettava muu omaisuus, joka sijaitsee maakunnan ulkopuolella ja jota ei tarvita pesän velkojen kattamiseen, on kuitenkin luovutettava valtiolle.*

64—68 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

69 §

Itsehallintolain muuttaminen ja määräenemmistöllä hyväksyttävä maakuntalaki

(Poist.) Tätä lakia voidaan muuttaa tai selittää tai se voidaan kumota taikka siitä voidaan tehdä poikkeuksia vain eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin. Eduskunnassa päätös on tehtävä siinä järjestyksessä kuin perustuslain muuttamisesta, selittämisestä ja kumoamisesta on säädetty ja maakuntapäivillä siten, että sitä on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

11 luku

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

70—76 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

77 §

Säännöllinen tasoitus, ylimääräiset määrärahat ja tasoitusperusteen muuttaminen

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Tasoitusperustetta on muutettava, jos valtion tilinpäätöksen perusteet muuttuvat ennen lain voimaantuloa *47 §:n 2 momentissa* tarkoitetulla tavalla.

78 ja 79 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

2.

Laki

Ahvenanmaan maakunnassa olevan kiinteän omaisuuden hankkimista ja hallintaa koskevan oikeuden rajoittamisesta annetun lain muuttamisesta

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

muutetaan Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumuksella Ahvenanmaan maakunnassa olevan kiinteän omaisuuden hankkimista ja hallintaa koskevan oikeuden rajoittamisesta 3 päivänä tammikuuta 1975 annetun lain (3/75) nimike sekä 2 ja 3 § *seuraavasti*:

Ahvenanmaan maanhankintalaki

2 §

Ne, joilla ei ole Ahvenanmaan kotiseutuoikeutta, sekä yhtiöt, osuuskunnat, yhdistykset, muut yhteisöt, laitokset, säätiöt tai yhtymät

eivät saa ilman maakuntahallituksen lupaa omistusoikeuksin hankkia taikka vuokrasopimuksen tai muun sopimuksen nojalla hallita kiinteää omaisuutta maakunnassa. *Maakuntalailla voidaan säätää tästä poikkeuksia.*

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Henkilö, joka menettää kotiseutuoikeutensa, ei tämän johdosta tarvitse lupaa hallitakseen kiinteää omaisuutta jo solmitun vuokrasopimuksen tai muun sopimuksen nojalla niin kauan kuin sopimus on voimassa. Sopimuksen pidentämiseen sovelletaan, mitä 1 momentissa on säädetty. (*uusi*)

3 §

Rintaperillinen ja puoliso saavat tämän lain säännösten estämättä periä 2 §:ssä tarkoitettua omaisuutta sekä hankkia osuuksia kuolinpesästä, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta, jos he ovat kuolinpesän osakkaita. Puolison kuoleman jälkeen toimitettavassa osituksessa saa eloonjäänyt puoliso tämän lain estämättä hankkia omaisuutta avio-oikeuden nojalla. *Maakuntalailla säädetään, millä edellytyksillä rintaperillinen ja puoliso saavat tämän lain estämättä testamentin nojalla hankkia 2 §:ssä tarkoitettua omaisuutta. Samoin maakuntalailla säädetään, millä edellytyksillä puoliso yhdessä toisen puolison kanssa, jolla on kotiseutuoikeus, sekä puoliso puolisoiden yhteiselämän päättyessä tai avioeron jälkeen voi omistaa tai hallita sanotunlaista omaisuutta.*

(2 ja 3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös

(Kuten hallituksen esityksessä)

Samalla valiokunta kunnioittaen ehdottaa,

että lakialoitteeseen n:o 44 sisältyvä lakiehdotus hylättäisiin.

Lisäksi valiokunta ehdottaa hallituksen esityksen johdosta eduskunnan hyväksyttäväksi toivomuksen,

että hallitus valmistelisi esityksen hallitusmuodon täydentämisestä säännöksellä Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnosta.

Helsingissä 6 päivänä helmikuuta 1991

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowicz, varapuheenjohtaja Alho (osittain), jäsenet Häkämies, Jansson, Kekkonen, Laitinen, Lamminen, Männistö, Niinistö, Ollila, Pohjola, Pokka (osittain), Puisto (osittain), Virolainen, Vistbacka (osittain) ja Vähänäkki sekä varajäsenet Anttila ja Soininvaara (osittain).

Vastalause

Ahvenanmaan asema perustuu alun perin Kansainliiton vuonna 1921 tekemään päätökseen ja eräisiin muihin aikaisempiin sopimuksiin. Kansainliiton toiminnan lakkaamisen jälkeen sen toimesta syntyneet sopimukset ovat menettäneet merkityksensä tai ainakin ovat tällä hetkellä kiistanalaisia.

Tärkeimmät Ahvenanmaan asemaa säätelevät sopimukset ovat tällä hetkellä voimassa Suomen ja Ruotsin välisinä. Suomen valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välistä kanssakäymistä säätelevät voimassa oleva Ahvenanmaan itsehallintolaki vuodelta 1951 ja laki Ahvenanmaan maakunnassa olevan kiinteän omaisuuden hankkimista ja hallintaa koskevan oikeuden rajoittamisesta. Lakeja on säätämi-

sensä jälkeen useaan otteeseen korjattu, ja muutokset ovat vastanneet Ahvenanmaan aseman perustana olleita ja olevia sopimuksia.

Vuoden 1951 jälkeen, jolloin voimassa oleva Ahvenanmaan itsehallintolaki säädettiin, on kansainvälinen kehitys ollut nopeaa. Kansainvälisesti on säädetty useita ihmisoikeuksia ja yksilön vapauksia ja oikeuksia koskevia sopimuksia niin YK:n toimesta kuin eurooppalaisella tasollakin. — Elämme tällä hetkellä voimakasta kehityksen ja odotusten aikaa Euroopan yhdentymisen ja siihen liittyvien sopimusten osalta. Ihmisoikeudet ja ihmisten välinen kanssakäyminen ovat kokonaisuudessaan nopean muutospaineen kohteena, ja kaikenlaiset tarpeettomat raja-aidat ovat kaatumassa kansojen ja ihmisten väliltä.

Hallitus on esittänyt nykyisen Ahvenanmaan itsehallintolain korvaamista uudella laajalla lailla. Lakiehdotuksen mukaan Ahvenanmaan itsehallintoa aiotaan laajentaa lainsäädännön, hallinnon ja talouden alalla. Esitys sisältää runsaasti kohtia, jotka joko varmuudella tai erittäin suurella todennäköisyydellä ovat ristiriidassa voimassa olevan ihmisoikeuslainsäädännön kanssa. Esimerkkeinä mainitun kaltaisesta ristiriitaisuudesta mainittakoon muun muassa suomenkielisten lasten oikeus saada perusopetusta omalla äidinkielellään, niin sanotun kotiseutuoikeuden saamiseen liittyvät rajoitukset jopa avioliiton yhteydessä ja ruotsin kielen osaamiseen keinotekoisesti kytketty kotiseutuoikeuden myöntäminen. Niin näitä kuin monia muita yksityiskohtia esitetyssä uudessa Ahvenanmaan itsehallintolaissa voidaan pitää ihmisoikeuksia loukkaavina.

Suomi on parhaillaan käymässä neuvotteluja jäsenyydestään perusteilla olevaan Euroopan talousalueeseen (ETA). Mikäli neuvottelut eivät johtaisi onnistuneeseen lopputulokseen ja hanke kariutuisi, olisi yhtenä realistisena vaihtoehtona EY:n täysjäsenyyden anominen. Molempiin vaihtoehtoihin liittyy se mahdollisuus ja seuraus, että maamme elinkeinoelämä ja maan ja tuotantolaitosten omistussuhteet joutuvat ratkaisevassa määrin avautumaan myös ulkomaiselle omistukselle. Tätä varsin suurella todennäköisyydellä toteutuvaa tilannetta vasten tarkasteltuna Ahvenanmaan uuden itsehallintolain sisältö tulisi todennäköisesti tuottamaan merkittäviä vaikeuksia neuvottelujen loppuun viemiselle esimerkiksi elinkeinotoiminnan vapauden ja kiinteän omaisuuden hankinnan osalta.

Maakunnan taloudenhoitoon ehdotetaan uutta rahoitusjärjestelmää, joka on nykyiseen verrattuna yksinkertaisempi mutta lisää samalla maakunnan itsenäisyyttä. Käytännössä maakunta voisi tasoitusmäärän mukaisen kiintiön puitteissa itse päättää menoistaan. Tasoitusmäärän tason muuttamista määrittelevä 48 § esityksessä on laadittu niin, että varsin epämääräisillä kustannusperusteilla ja yksipuolisilla tarkoitusperillä on mahdollista osoittaa olevan painetta määrärahan nostamiseen. Lisäksi perustuslakivaliokunnan valtiovarainvaliokunnan lausunnon pohjalta hyväksymä uusi 48 § merkitsee sitä, että ylikorkean tasoitusmäärän lisäksi voisi Ahvenanmaan maakunta saada ylimääräistä määrärahaa Suomen valtiolta poikkeuksellisten suurten hankkeiden rahoittamiseen. Lisätty pykälä on vaarallinen semminkin, kun maakunta perustelee esitettyä korkeampaa tasoitusmäärää suurella investointipaineellaan.

Ylimääräinen määräraha olisi liian helppo keino maakunnalle lypsää lisämäärärahoja valtiolta ohi normaalien kiintiöiden. Lisäksi päätöksenteko tapahtuu liian pienessä piirissä, kun se on tarkoitus tehdä Ahvenanmaan valtuuskunnassa, jossa enemmistö on ahvenanmaalaisia. Laki ei myöskään selkeästi määrää tasoitusmäärän alentamisesta vaan ainoastaan sen korottamisesta.

Edellä olen käsitellyt vain suppeasti niitä ongelma-alueita, joita hallituksen esittämän uuden Ahvenanmaan itsehallintolain hyväksyminen toisi mukanaan. Näidenkin esimerkkien valossa on selvästi havaittavissa se, että esityksen hyväksyminen tässä vaiheessa on maallemme vahingollista ja perusteetonta, koska voimassa oleva laki täyttää tällä hetkellä moitteettomasti itsehallintolainsäädännölle asetettavat vaatimukset. Mielestäni vallitsevassa tilanteessa paras ja järkevin ratkaisu olisi, että laki jätettäisiin tämän eduskunnan osalta kokonaan käsittelemättä loppuun tai se hylättäisiin. Vasta tulevan, maaliskuussa valittavan uuden eduskunnan toimesta otettaisiin Ahvenanmaan itsehallintolain uudistaminen käsittelyyn sitten, kun on jo selvillä, mihin lopputuloksiin Suomi on neuvotteluissaan ETA-sopimuksesta päässyt. Tuolloin voitaisiin myös selkeästi yksilöidä ne ristiriidat, joihin mahdollisen vapaakauppasopimuksen solmiminen ja Ahvenanmaan itsehallintolaki johtaisivat niin ihmisoikeuksien kuin elinkeinotoiminnan ja maanomistuksenkin osalta. Mikäli näin ei menetellä, vaan laki

hyväksytään, joudutaan sitä mahdollisen sopimuksen syntyessä joko ETA:n tai EY:n puitteissa tarkistamaan hyvinkin nopeasti.

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset hylättäisiin.

Mikäli lait eivät kuitenkaan tule hylätyiksi, ehdotan,

että valiokunnan mietintöön sisältyvä ensimmäinen lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

1.

Ahvenanmaan itsehallintolaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla, säädetään Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumuksella:

1 luku

Yleisiä säännöksiä

1—5 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

2 luku

Ahvenanmaan kotiseutuoikeus

6 §

Kotiseutuoikeus lain nojalla

Ahvenanmaan kotiseutuoikeus on:

(1 kohta kuten hallituksen esityksessä)

2) alle 18-vuotiaalla lapsella, joka on Suomen kansalainen ja joka asuu maakunnassa, jos hänen isällään tai äidillään on kotiseutuoikeus; *sekä*

3) Suomen kansalaisella, joka on avioliitossa Ahvenanmaan kotiseutuoikeuden omaavan henkilön kanssa, jos avioliitto on kestänyt vähintään vuoden eikä virallista avioeroa ole vireillä. (uusi)

7 §

Kotiseutuoikeus hakemuksen perusteella

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Kotiseutuoikeus on hakemuksesta myönnettävä, jollei sen myöntämistä vastaan ole painavia syitä, Suomen kansalaiselle:

1) joka on muuttanut maakuntaan; *ja*

2) jolla on keskeytyksettä ollut maakunnassa varsinainen asunto ja koti vähintään *kahden* vuoden ajan. (*poist.*)

(3 kohta *poist.*)

Erityisestä syystä kotiseutuoikeus voidaan, sen mukaan kuin maakuntalailla säädetään, myöntää myös sille, joka ei täytä 2 momentin 2 (*poist.*) kohdassa säädettyjä vaatimuksia.

8 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

9 §

Osallistuminen vaaleihin ja vaalikelpoisuus

Maakuntapäivien jäsenten (*poist.*) sekä muiden *maakuntahallinnon* luottamushenkilöiden vaaleihin saa osallistua vain se, jolla on kotiseutuoikeus. (*Poist.*)

Kunnanvaltuutettujen sekä muiden kunnallishallinnon luottamushenkilöiden vaaleihin saa osallistua Suomen kansalainen, jolla on kotipaikka maakunnassa.

Vaalikelpoisuus tällaisiin luottamustehtäviin on vain sillä, jolla on kotiseutuoikeus.

(4 mom. kuten valiokunnan mietinnön 2 mom.)

10 ja 11 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

12 §

Asevelvollisuuden suorittaminen

Se, jolla on kotiseutuoikeus, *on vapautettu asevelvollisuuden suorittamisesta. Jos kotiseutuoikeuden omaava henkilö haluaa kuitenkin suorittaa asevelvollisuuden, sen tulee tapahtua, kuten valtakunnan laissa säädetään.*

3 luku

Maakuntapäivät ja maakuntahallitus

13—16 §
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

4 luku

Maakunnan toimivalta

17—23 §
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

24 §

Viranhaltijoiden kansalaisuus

Maakunnan virkamieheksi tai Ahvenanmaalla sijaitsevan kunnan viranhaltijaksi voidaan ottaa Suomen (*poist.*) kansalainen *ja myös ulkomaalainen siten, kuin valtakunnan laissa on virkakelpoisuudesta säädetty.*

(2 mom. *poist.*)

25 ja 26 §
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

5 luku

Valtakunnan toimivalta

27—29 §
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

30 §

Toimivalta ja menettely hallintoasioissa

Hallinnosta valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvissa asioissa huolehtivat valtakunnan viranomaiset noudattaen seuraavaa:

(1 kohta kuten valiokunnan mietinnössä)

2) maakunnassa annettavaan passiin on merkittävä sanat Suomi-Finland;

(3—6 kohta kuten valiokunnan mietinnössä)

7) luvan myöntämisestä ulkomaalaisille tai ulkomaalaisille yhteisöille omistus- tai hallintaoikeuden hankkimiseen maakunnassa sijaitsevaan kiinteään omaisuuteen (*poist.*) *päätetään kuten valtakunnan laissa on säädetty. Luvan myöntämisestä elinkeinon harjoittamiseen maakunnassa päättää maakuntahallitus, jonka on ennen asian ratkaisemista pyydettävä siitä asianomaisen valtakunnan viranomaisen lausunto;*

(8—11 kohta kuten valiokunnan mietinnössä)

12) uuden kauppamerenkulun väylän avaamisesta on neuvoteltava maakuntahallituksen kanssa;

(13 ja 14 kohta kuten valiokunnan mietinnössä)

15) maakunnan sisäistä ilmaliikennettä koskevissa asioissa valtakunnan viranomaisen on hankittava maakuntahallituksen lausunto;

(16—23 kohta kuten valiokunnan mietinnössä)

31—35 §
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

6 luku

Kielisäännökset

36—39 §
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

40 §

Opetuskieli

Julkisista varoista ylläpidettävien ja tällaisista varoista avustusta saavien koulujen opetuskielenä on ruotsi, jollei maakuntalailla toisin säädetä. *Suomenkielisille oppilaille on kuitenkin taattava mahdollisuus saada opetusta omalla äidinkielellään.*

41 §
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

42 §

Valtion palveluksessa olevien kielitaito

Maakunnassa valtion palveluksessa olevalta henkilöltä vaadittavasta kielitaidosta säädetään maakuntahallituksen suostumuksin asetuksella. *Asetuksen sisällössä on otettava huomioon 37 §:ssä säädetyt vaatimukset.*

(2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

43 §
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

7 luku

Maakunnan taloudenhoito

44—46 §
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

47 §

Tasoitusperuste

Tasoitusperuste määrätään vuosittain valtakunnan tulo- ja menoarvion hyväksymisen yhteydessä.

48 §

Tasoitusperusteen muuttaminen

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Tasoitusperustetta on alennettava, jos valtakunnalle on siirtynyt maakunnalle kuuluvia hallintotehtäviä ja maakunnan menot ovat tämän vuoksi vähentyneet taikka jos valtiontaloudelliset seikat sitä välttämättä edellyttävät.

Tasoitusperusteen muuttamisesta säädetään valtakunnan lailla, johon *maakuntapäiviltä on pyydettävä lausunto.*

49 ja 50 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

51 §

Erityinen avustus

Maakunnalla on oikeus saada valtion varoista harkinnanvaraista avustusta:

(1 ja 2 kohta kuten valiokunnan mietinnössä)

Maakuntahallituksen on pantava avustusta koskeva *anomus* vireille viimeistään kustannusten syntymistä seuraavana vuonna. Asia on, jos mahdollista, ratkaistava kuuden kuukauden kuluessa sen vireilletulosta.

8 luku

Maaherra ja Ahvenanmaan valtuuskunta

52—55 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

56 §

Ahvenanmaan valtuuskunnan tehtävät

(1 ja 2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Valtuuskunnan tehtävänä on lisäksi:

(1 ja 2 kohta kuten valiokunnan mietinnössä)

3) (*poist.*) 51 §:ssä *tarkoitettuun avustusanomukseen lausunnon antaminen ja siihen* mahdollisesti liittyvistä ehdoista *esityksen tekeminen.*

(4 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Tasavallan presidentti vahvistaa valtuuskunnan *3 momentin 1 kohdassa* tarkoitetussa asiassa tekemän päätöksen. Päätös on kolmen kuukauden kuluessa vahvistettava sitä muuttamatta tai jätettävä vahvistamatta. Jos päätöstä ei vahvisteta, asia on palautettava valtuuskunnalle uutta käsittelyä varten.

57 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

9 luku

Kansainväliset sopimukset

58 ja 59 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

10 luku

Erityisiä säännöksiä

60 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

61 §

Valtion maa ja rakennukset

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Jos 1 momentissa tarkoitettua maata ei enää tarvita varsinaista valtionhallintoa varten, siirtyy valtion oikeus maahan maakunnalle ja *maakunnalla on oikeus lunastaa valtion maalla olevat rakennukset ja laitokset, jollei niitä siirretä pois tai niistä luovuta lunastuksetta. Lunastusperiaatetta sovelletaan myös maapohjaan, jos se on ollut valtion omistuksessa.*

(3 ja 4 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

62 §

Erimielisyys tietyissä tapauksissa

Jos syntyy erimielisyyttä (*poist.*) 61 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa, asian ratkaisee Ahvenanmaan valtuuskunta.

63 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

64 §

Muussa pohjoismaassa suoritettu tutkinto

Valtakunnan lain perusteella annettavalla asetuksella voidaan säätää, että tutkinto, joka on kelpoisuusvaatimuksena valtion virkaan maakunnassa, voidaan korvata siihen rinnastettavalla, Islannissa, Norjassa, Ruotsissa tai Tanskassa suoritetulla tutkinnolla.

65 ja 66 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

67 §

Kunnallisen äänioikeuden voimaan saattaminen eräissä tapauksissa

Maakuntalailla säädettävin edellytyksin annetaan kotiseutuoikeutta vailla oleville Suomen *kansalaisille maakuntapäivävaaleissa sekä myös* Islannin, Norjan, Ruotsin *tai* Tanskan kansalaisille *kunnallisvaaleissa* äänioikeus. *Sama koskee myös vaalikelpoisuuden antamista maakunta- ja kunnallisvaaleissa.*

(2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

68 ja 69 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

11 luku

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

70—79 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Mikäli lakiehdotusta ei kuitenkaan hylätä, ehdotan,

että lain perusteluissa lausuttaisiin seuraavaa:

"Hyväksyessään lain eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy tarpeellisiin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että maakunnassa vakituisesti asuville suomenkielisille lapsille taataan perusopetus heidän omalla äidinkielellään koko maakunnan alueella."

Helsingissä 6 päivänä helmikuuta 1991

Raimo Vistbacka

EDUSKUNNAN
LAKIVALIOKUNTA

Helsingissä
27 päivänä marraskuuta 1990
Lausunto n:o 3

Liite 1

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on 5 päivänä lokakuuta 1990 päivätyllä kirjeellään pyytänyt lakivaliokunnan lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 73 uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi.

Valiokunnassa ovat asian johdosta olleet kuultavina ylijohtaja Leif Sevón oikeusministeriöstä, maaneuvos Sune Eriksson ja kansliapäällikkö Peter Lindbäck Ahvenanmaan maakuntahallituksesta, tekninen johtaja Jan Mikael von Schanz Ålandsgillet i Stockholm -nimisestä yhdistyksestä, toimitusjohtaja Jan Kåhre Ålands Vänner i Helsingfors r.f. -nimisestä yhdistyksestä, filosofian maisteri Ann-Christin Waller Ålandsringen i Åboland r.f. -nimisestä yhdistyksestä, Helsingin yliopiston professori Vesa Majamaa ja vs. professori Urpo Kangas, Turun yliopiston apulaisprofessori Markku Helin, Lapin korkeakoulun professori Ahti Saarenpää, oikeusneuvos, oikeustieteen tohtori Juhani Wirilander ja Ahvenanmaankomitean sihteeri, alivaltiosihteeri Nils Wirtanen.

Hallituksen esitys

Esitys sisältää ehdotuksen uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi. Lain yleistavoitteena on Ahvenanmaan itsehallinnon vahvistaminen ja laajentaminen lainsäädännön, hallinnon ja talouden aloilla. Uudistuksen tarkoituksena ei ole muuttaa maakunnan valtio-oikeudellista asemaa.

Esitykseen sisältyy myös ehdotus Ahvenanmaan maakunnassa olevan kiinteän omaisuuden hankkimista ja hallintaa koskevan oikeuden rajoittamisesta annetun lain muuttamisesta siten, että perintöön perustuvat saannot tulevat laissa säädettyjen rajoitusten piiriin. Pääsäännöstä poiketen rintaperilliset ja eloonjäänyt puoliso voivat kuitenkin periä maakunnassa sijaitsevaa omaisuutta. Sama koskee myös puolison oikeutta kuolemantapauksen jälkeen toimitettavassa osituksessa hankkia ilman lupaa kiinteää omaisuutta. Kiinteään omaisuuteen rinnastetaan osuus kuolinpesässä, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta. Ehdotetulla lupajärjestelmällä pyritään varmistamaan, että maaomaisuus voi säilyä maakunnassa asuvien hallussa.

Valiokunnan kannanotot

Uudistuksen eräs keskeinen lähtökohta on, että itsehallintolaki toimisi tietyissä kysymyksissä puitelakina, jota maakuntalainsäädäntö täydentää. Eräät lakivaliokunnassa käsitellyistä ongelmista ovat sellaisia, että ne ovat merkityksellisiä vain, jos asiaa ei tyydyttävästi ratkaista maakuntalainsäädännöllä. Näistä syistä lakivaliokunta ei voi kaikissa tapauksissa ottaa kantaa siihen, onko sen esittämä muutos tarkoituksenmukaisinta sijoittaa Ahvenanmaan maanhankintalakiin vai maakuntalakiin.

Lakivaliokunta on käsitellyt asiaa toimialansa osalta keskittyen lausuntopyynnön mukaisesti perintöoikeutta ja kiinteistön omistusoikeutta koskeviin kysymyksiin sekä näihin olennaisesti liittyviin perheoikeudellisiin näkökohtiin.

Tämän perusteella lakivaliokunta kiinnittää huomiota jäljempänä mainittuihin säännöksiin ja esittää lausuntonaan kunnioittaen seuraavaa.

1. Itsehallintolaki

18 §. Maakunnan lainsäädäntövalta. Pykälän 18 kohdan mukaan maakunnalla on lain-

säädäntövalta mm. asioissa, jotka koskevat velvollisuutta antaa maatalousmaata ja kalastusvesiä vuokralle täyttä korvausta vastaan niiden tuotantokyvyn ylläpitämiseksi.

Maakuntalaki, jota säännösehdotuksessa tarkoitetaan, tulisi olemaan asiallisesti pakkolunastuslakiin rinnastettava laki. Pakkolunastuslainsäädännössämme lähtökohtana on, että sille, joka yleistä tarvetta varten joutuu luovuttamaan käyttöoikeuden alueeseensa toiselle, ei voida pakkolunastusmenettelyssä asettaa luovutettuun alueeseen nähden pitemmälle meneviä velvollisuuksia kuin velvollisuus sallia lunastustarpeen edellyttämä käyttö. Lunastusmenettelyssä luovuttajalle ei voida asettaa luovutettuun alueeseen nähden kunnossapitovelvollisuutta tai muuta positiivista toimintavelvollisuutta. Pykälässä ehdotettu järjestely, jonka mukaan alueen omistajan ja lunastuksen hakijan välille voitaisiin pakolla perustaa maanvuokrasuhde, jossa alueen omistaja joutuisi vuokranantajan asemaan, on varsin poikkeuksellinen. Järjestely johtaisi alueen omistajan kohtuuttomaan sidonnaisuuteen, mikäli perustettuun vuokrasuhteeseen sovellettaisiin normaaleja maanvuokraa koskevia periaatteita rakentamisen, perusparannusten, vuokra-alueen kunnossapitovelvollisuuden, lunastuskysymysten tms. osalta. Myös irtisanomiskysymysten ja muiden osapuolten välisen vuokrasuhteen voimassaoloa koskevien kysymysten ratkaiseminen muodostuisi vaikeaksi. Näin ollen vuokrasuhteen perustaminen pakolla alueen omistajan ja lunastajan välille ei vaikuta asianmukaiselta.

Hallituksen esityksen yleisperustelujen mukaan ehdotusta laadittaessa on pidetty silmällä käyttämättä jääneitä peltoja ja kalavesiä. Tämä olennaisesti säännöksen soveltamisalaan vaikuttava seikka ei käy ilmi ehdotetun 18 §:n 18 kohdan säännöstekstistä. Lain säännöksillä olisi myös järjestettävä maanomistajan mahdollisuudet saada alue omaan käyttöönsä samaan tarkoitukseen, mihin lunastaja sitä käyttää niin, ettei lunastajankaan asemaa kohtuuttomasti heikennetä.

Lakivaliokunta katsoo, että lunastajalle pakolla perustettavan käyttöoikeuden olisi kaikissa tapauksissa oltava määräaikainen, jolloin omistajalla olisi määräajan umpeen kuluttua mahdollisuus saada alue jälleen omaan käyttöönsä. Tämän ja edellä lausutun huomioon ottaen lakivaliokunta esittää, että 18 §:n 18 kohta kirjoitetaan seuraavaan täsmennettyyn muotoon:

"18) maatalousmaan, metsämaan ja kalastusvesien tuotantokyvyn ylläpitämistä; velvollisuutta *luovuttaa käyttämättä jäänyttä tai vajaakäytössä olevaa* maatalousmaata ja kalavesiä *tällaista tarkoitusta varten* täyttä korvausta vastaan *toisen hallintaan määräajaksi*;"

63 §. Kruununperintö. Pykälän tarkoituksena on, että maakunta tulee osittain valtion sijaan valtionperinnön vastaanottajana. Pykäläehdotuksen mukaan perintö menee maakunnalle, jollei vakinaisesti maakunnassa kuollessaan asuneella henkilöllä ole perillistä. Lisäksi pykälässä säädetään siitä, että kuollessaan maakunnan ulkopuolella asuneen perillisettömän henkilön Ahvenanmaalla sijaitseva kiinteä omaisuus tulee maakunnalle.

Pykälän otsikko ei vastaa sen asiasisältöä. Lakivaliokunta esittää, että otsikko korjataan, esimerkiksi muotoon "*Maakunnan oikeus perintöön*".

Lakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös pykälän asiasisältöön. Ehdotuksen mukainen 63 § johtaisi siihen, että Ahvenanmaalle olisi maakuntaperintöjä varten luotava erityinen pesänselvitysjärjestelmä huolehtimaan niistä tehtävistä, jotka perintökaaren voimaanpanosta annetun lain mukaan kuuluvat valtiokonttorille. Tähän ei hallituksen esityksen perusteluissa ole kiinnitetty huomiota. Itsehallintolain tavoitteiden kannalta ei kuitenkaan vaikuta tarpeelliselta, että maakunnalle voisi perintönä siirtyä maakunnan ulkopuolella sijaitsevaa omaisuutta.

Saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta katsoo, että olisi asianmukaista rajoittaa maakunnan oikeus jäämistöön siten, että 63 § koskisi vain maakunnassa sijaitsevaa kiinteää omaisuutta. Muualla valtakunnassa asuneen henkilön jäämistöön kuuluvasta maakunnassa sijaitsevasta kiinteästä omaisuudesta ei olisi tarpeen säätää, sillä siihen sovellettaisiin maanhankintalain yleisiä säännöksiä.

Lakivaliokunta esittääkin perustuslakivaliokunnalle, että maakunnan edustajien kanssa selvitettäisiin, onko mahdollista muuttaa 63 §:n sisältö edellä esitetyn kannan mukaiseksi. Kun säännöksen asiasisältö on selvillä, voidaan tarkoituksenmukaisimmin ratkaista, kenen tehtäväksi pesänselvitys uskotaan ja missä laissa tästä säädetään. Kohtuuttomien seurausten estämiseksi on vielä lisäksi tarpeen säännös, jonka mukaan perintönä siirtynyt omaisuus voidaan luovuttaa perittävän läheiselle tai kotikunnalle.

2. Maanhankintalaki

2 §. Pykälän mukaan henkilö, jolla ei ole Ahvenanmaan kotiseutuoikeutta, ei saa ilman maakuntahallituksen lupaa omistusoikeuksin hankkia taikka vuokrasopimuksen tai muun sopimuksen nojalla hallita kiinteää omaisuutta maakunnassa.

Pykäläehdotuksen perusteella jää epäselväksi, tarvitseeko henkilö, joka menettää kotiseutuoikeutensa, tämän jälkeen luvan voidakseen jatkaa vuokra- tms. sopimuksen nojalla aloittamaansa kiinteän omaisuuden hallintaa Ahvenanmaalla.

Yleisesti hyväksyttyjen oikeusperiaatteiden mukaan vuokrasuhteen jatkamiseen ei kotiseutuoikeuden menettämisen jälkeen tarvitse hakea lupaa, mutta lupa on tarpeen, jos vuokrasuhteen kestoaikaa halutaan kotiseutuoikeuden menettämisen jälkeen pidentää. Lakivaliokunta katsoo, että säännöksiä on tältä osin syytä selventää. Valiokunta esittääkin perustuslakivaliokunnalle, että 2 §:ään lisätään uusi 3 momentti, joka voisi kuulua näin:

"*Henkilö, joka menettää kotiseutuoikeutensa, ei tämän johdosta tarvitse lupaa kiinteän omaisuuden hallitsemiseen jo solmitun vuokrasopimuksen tai muun sopimuksen nojalla, niin kauan kuin sopimus on voimassa. Sopimuksen pidentämiseen sovelletaan kuitenkin 1 momentin mukaisia rajoituksia.*"

3 §. Pykälään liittyvät perintöoikeudelliset ongelmat. Maanhankintalain 3 §:ssä säännellään ne tilanteet, joita lain rajoitukset eivät lainkaan koske tai jolloin sen maanhankintaa koskevia rajoittamissäännöksiä on supistettu. Pykälän 1 momentin mukaan rajoitukset eivät lainkaan koske rintaperillistä eivätkä leskeä. Pykälän 2 momentissa säännellään kuolinpesän muiden kuin 1 momentissa mainittujen osakkaiden asemaa.

Lakiehdotuksen 3 §:n mukaan eri jäämistösaannot ovat toisistaan poikkeavassa asemassa. Testamenttisaannot ja kaukaisempien sukulaisten perintösaannot ovat eri asemassa kuin rintaperillisten ja lesken perintösaannot. Jäämistöoikeuden näkökulmasta erottelu on kyseenalainen. Perintökaaren vakiintuneen tulkinnan mukaan perintöä ja testamenttia pidetään meillä yhdenvertaisessa asemassa jäämistösaantoina. Ajatuksesta, jonka mukaan testamentti olisi toissijainen, perinnön jälkeen tuleva saanto, on luovuttu jo 1800-luvulla. Näin ollen ei ole perusteltua syytä asettaa testamenttia myöskään maanhankintalaissa perinnöstä poikkeavaan asemaan.

Lakivaliokunta katsoo, että mikäli testamenttausvapautta rajoitetaan, rajoitus olisi toteutettava henkilösuhteessa niin, että testamentilla ei voitaisi poiketa siitä perillispiiristä, joka maanhankintalain mukaan on vapautettu lupamenettelystä.

Maanhankintalain säännöksiin sovellettuna edellä lausuttu kannanotto merkitsee seuraavaa. Ehdotetun 3 §:n mukaan rintaperillinen ja leski saavat maanhankintarajoitusten estämättä hankkia osuuksia kuolinpesässä, jossa he ovat osakkaina. Lain tavoitteiden ei näin ollen katsota estävän sitä, että leski tai rintaperillinen hankkii kuolinpesästä jako-osuuttaan suuremman määrän maaomaisuutta. Sitä vastoin perittävä ei voi testamentilla määrätä vastaavaa jakotulosta. Rintaperillinen ja leski joutuisivat hankkimaan maakuntahallituksen luvan voidakseen hallita maaomaisuutta testamentin nojalla. Tämä ei ole johdonmukaista. Kun omaisuuden lunastukset kuolinpesässä sallitaan, olisi sallittava myös samaa omaisuutta koskevat testamenttisaannot.

Lakivaliokunta esittää perustuslakivaliokunnalle, että se selvittäisi maakunnan edustajien kanssa mahdollisuudet täydentää 3 §:ää nimenomaisella säännöksellä, jonka mukaan maanhankintarajoitukset eivät estä perittävän rintaperillistä ja leskeä hallitsemasta omaisuutta perittävän tekemän testamentin nojalla.

Aviopuolison asemaan liittyvät ongelmat. Hallituksen esityksen mukaan puoliso ei saisi kotiseutuoikeutta avioliiton perusteella. Esitys poikkeaa tältä osin voimassa olevasta laista, jonka mukaan nainen saa kotiseutuoikeuden avioliiton perusteella. Tämä muutos vaikuttaa merkittävästi myös puolisoiden varallisuusoikeudellisiin suhteisiin. Nämä seurausvaikutukset ovat jääneet hallituksen esityksessä kokonaan huomiotta. Näiltä osin lakivaliokunta katsoo aiheelliseksi esittää seuraavaa:

— Jos molemmilla puolisoilla ei ole kotiseutuoikeutta, puolisot eivät voi ilman maakuntahallituksen lupaa hankkia yhteisiin nimiinsä asuntoa, johon liittyy hallintaoikeus maa-alueeseen. Tämä johtanee käytännössä siihen, että yhteiseen lukuun hankittu asunto merkitään pelkästään kotiseutuoikeuden haltijan nimiin. Näin syntyy ns. salaisia omistusoikeuksia, jotka aiheuttavat ongelmia omaisuutta realisoitaessa ja ositettaessa.

Lakivaliokunta katsoo, ettei lainsäädännöllä

pitäisi edistää tällaisten ongelmien syntymistä. Tämän vuoksi valiokunta esittää perustuslakivaliokunnalle, että maanhankintalain 3 §:ään tai maakuntalakiin lisättäisiin maanhankintarajoituksia lieventävä säännös siten, että puolisot, joista vain toisella on kotiseutuoikeus, voisivat ilman maakuntahallituksen lupaa hankkia yhteisiin nimiinsä asunnon, vaikka asuntoon liittyisi oikeus hallita vähäistä maa-aluetta.

— Avioliittolain 24 §:n mukaan toinen puoliso voidaan yhteiselämän päättyessä yksin oikeuttaa jatkamaan yhteisenä kotina käytetyn asunnon vuokrasuhdetta riippumatta siitä, kumpi puolisoista on asunnon vuokrannut.

Silloin kun puolisoiden yhteinen koti sijaitsee Ahvenanmaalla, kotiseutuoikeutta vailla oleva puoliso tarvitsisi maakuntahallituksen luvan voidakseen jatkaa asunnon vuokrasuhdetta, jos asumiseen liittyy oikeus maa-alueen hallintaan. Kun lupamenettelyä ei voi tällaisissa tilanteissa pitää tarkoituksenmukaisena, lakivaliokunta esittää tätä koskevan poikkeussäännöksen lisäämistä lakiin.

— Avioeron jälkeen toimitettavassa osituksen sovittelussa voidaan puolisoiden yhteinen asunto antaa tasinkona toiselle puolisolle. Myös tällaisissa tapauksissa kotiseutuoikeutta vailla oleva puoliso joutuu turvautumaan lupamenettelyyn asunnon tosiasialliseksi saamiseksi hallintaansa silloin, kun asumiseen liittyy oikeus maa-alueen hallintaan, ellei tätä koskevaa poikkeussäännöstä oteta lakiin.

Edellä lausutun perusteella lakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotuksia hyväksyttäessä otettaisiin huomioon edellä esitetyt huomautukset.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Björkstrand, varapuheenjohtaja Urpilainen ja jäsenet Hacklin (osittain), Häkämies (osittain), Jokinen, Jäätteenmäki, Linnainmaa, Moilanen, Niinistö, Paloheimo (osittain), Pohjola, Ryynänen, Taina (osittain), Tykkyläinen, Vistbacka (osittain) ja Vähänäkki.

EDUSKUNNAN
ULKOASIAINVALIOKUNTA

Helsingissä
4 päivänä joulukuuta 1990
Lausunto n:o 2

Liite 2

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on 13 päivänä syyskuuta 1990 päivätyllä kirjeellään pyytänyt eduskunnan päätöksen mukaisesti ulkoasiainvaliokunnalta lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 73 uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina osastopäällikkö Eero Kekomäki ja toimistopäällikkö René Nyberg ulkoasiainministeriöstä, ylijohtaja Leif Sevón oikeusministeriöstä, maakuntapäivien puhemies Olof Jansson, maaneuvos Sune Eriksson, tp. kansliapäällikkö Peter Lindbäck ja osastopäällikkö Olof Erland, kansanedustaja Gunnar Jansson sekä oikeusasiamies Jacob Söderman. Valiokunta on lisäksi saanut puolutusministeriöltä muistion, joka koskee puolustusvoimien yksiköiden käyntejä Ahvenanmaalla.

Käsiteltyään esitystä Ahvenanmaan kansainvälisen aseman, valtiosopimusten tekemisen, ihmisoikeussopimusten noudattamisen ja ETA-sopimuksen kannalta ulkoasiainvaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Ahvenanmaan kansainvälinen asema

Kansainliiton neuvosto päätti 24.6.1921 tunnustaa Suomelle suvereenisuuden Ahvenanmaahan. Päätöksessä todettiin muun muassa, että rauhaa, Ruotsin ja Suomen hyviä välejä sekä saarten omaa menestystä voidaan lujittaa ainoastaan toimenpitein, jotka tarkoittavat uusia takeita saariryhmän väestölle sekä saariryhmän neutralisointia ja linnoittamattomuutta.

Ahvenanmaan linnoittamattomuudesta ja puolueettomuudesta sovittiin ensimmäisen kerran Krimin sodan jälkeen vuonna 1856 niin sanotussa Ahvenanmaan servituutissa Venäjän sekä Ranskan ja Englannin välillä. Suomen itsenäistymisen jälkeen tehtiin Kansainliiton myötävaikutuksella samalta pohjalta vuonna 1921 monenkeskinen sopimus Ahvenanmaan linnoittamattomuudesta. Koska Neuvostoliitto ei ollut sopimuksen osapuoli, sen kanssa solmittiin talvisodan jälkeen vuonna 1940 sopimusta vastaava kahdenvälinen sopimus Ahvenanmaan saarista. Pariisin vuoden 1947 rauhansopimuksessa todetaan, että Ahvenanmaan saaret jäävät demilitarisoiduiksi silloin vallinneen tilanteen mukaisesti.

Edellä mainitut valtiosopimukset asettavat Suomelle eräitä tarkoin määriteltyjä sotilaallisia rajoituksia Ahvenanmaan saarten osalta. Sopimusmääräysten tulkinta ja myös mahdollinen muuttaminen kuuluvat sopimuspuolten hallitusten toimivaltaan. Käytännössä on ollut eräitä tapauksia, joissa sopimuspuolet ovat joutuneet yhdessä tulkitsemaan määräyksiä. Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että Suomella on sopimusten mukaan vastuu Ahvenanmaan puolueettomuuden turvaamisesta sodan tai kriisin aikana ja että tämä edellyttää myös rauhanaikana saarten puolustamisen tavanomaista valmistelua. Linnoittamattomuuden ja neutralisoinnin tarpeellisuutta on perusteltu ensisijaisesti tarkoituksella taata kaikille asianomaisille maille, etteivät Ahvenanmaan saaret aiheuta vaaraa sotilaalliselta kannalta.

Ahvenanmaan valtio-oikeudellinen erikoisasema perustuu vuonna 1920 itsehallinnosta annettuun lakiin ja sitä täydentävään vuoden 1922 niin sanottuun takuulakiin. Kansainliiton päätöksessä tarkoitetut garantiat muotoiltiin Suomen ja Ruotsin välisissä neuvotteluissa, ja Kansainliiton neuvosto hyväksyi ne 27.6.1921 Suomen edustajan kirjallisesti esittämässä muodossa. Garantiat kirjattiin vuoden 1922 takuulakiin. Sen perusteella ahvenanmaalaisilla oli oikeus viedä lain soveltamista koskeva asia tarvittaessa Kansainliiton käsittelyyn.

Nykyinen vuonna 1951 annettu Ahvenanmaan itsehallintolaki sisältää takuulain säännökset lukuun ottamatta valitusoikeutta Kan-

sainliiton neuvostolle. Kansainliiton lakkaamisen myötä Ahvenanmaan maakunta on menettänyt Kansainliiton takuissa tarkoitetun kansainvälisoikeudellisen toimivaltansa. Suomen ja Ruotsin välille syntyneen niin sanotun Ahvenanmaan sopimuksen ja takuulain mukaan annettava laki lunastusmenettelystä kiinteistöä luovutettaessa säädettiin vasta vuonna 1938 ja korvattiin uudella lailla vuonna 1951. Viimeksi mainitun lain kumosi Ahvenanmaan maakunnassa olevan kiinteän omaisuuden hankkimista ja hallintaa koskevan oikeuden rajoittamisesta vuonna 1975 annettu laki.

Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että Ahvenanmaata koskeva vähemmistösuoja koostuu nykyisin valtiosääntöoikeudellisesta takuusta ja kansainvälisoikeudellisesta sitoumuksesta. Valtiosääntöoikeudellinen takuu pohjautuu perustuslain luonteiseen Ahvenanmaan itsehallintolakiin, jota voidaan muuttaa vain maakuntapäivien suostumuksella. Kansainvälisoikeudellisen sitoumuksen muodostaa Suomen ja Ruotsin välisten neuvottelujen tuloksena syntynyt sopimus, jonka Kansainliiton neuvosto on hyväksynyt. Ahvenanmaan sopimus ei ole muodoltaan tavanomainen ja allekirjoitettu valtiosopimus, mutta sen voidaan katsoa sitovan edelleen Suomea suhteessa Ruotsiin.

Ahvenanmaa on Färsaarten ja Grönlannin kanssa saanut Pohjoismaiden yhteistyösopimuksessa erityisaseman pohjoismaisissa yhteistyöelimissä. Ahvenanmaan valtuuskunta on osana Suomen valtuuskuntaa ja vastaavasti Färsaarten ja Grönlannin valtuuskunnat osana Tanskan valtuuskuntaa mukana Pohjoismaiden neuvostossa, ja itsehallintoalueiden hallitusten edustajat osallistuvat myös Pohjoismaiden ministerineuvoston työhön.

Osallistumista valmistellut niin sanottu Petri-komitea totesi mietinnössään, että pohjoismaisille itsehallintoalueille tuli itsehallinnon laajuutta koskevien kunkin pohjoismaan kansallisten säännösten puitteissa suoda mahdollisuus osallistua pohjoismaiseen yhteistyöhön. Yhteistyösopimuksen muutos ei siten edellyttänyt kansallisen lainsäädännön muutoksia. Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että vaikka pohjoismaiset itsehallintoalueet on rinnastettu pohjoismaisen yhteistyön osalta toisiinsa, ne kuitenkin poikkeavat suuresti olosuhteihinsa ja ongelmiinsa nähden. Myös itsehallintosäännöksissä on tämän johdosta eroja.

Valtiosopimusten tekeminen

Nykyiset säännökset ja käytäntö

Ahvenanmaan voimassa olevan itsehallintolain kansainvälisiä sopimuksia koskevan säännöksen (11 §:n 2 momentin 19 kohta) mukaan maakuntapäivien on hyväksyttävä laki, jolla vieraan valtion kanssa tehty sopimus saatetaan voimaan maakunnassa. Edellytyksenä on, että sopimuksessa on määräyksiä, jotka merkitsevät itsehallintolain säännösten kumoamista tai muuttamista tahi niistä poikkeamista. Maakuntapäivien hyväksymistä koskevaa säännöstä ei ollut vuoden 1920 itsehallintolaissa. Uutta säännöstä perusteltiin sillä, että kansainvälisillä sopimuksilla ei saada supistaa itsehallintoa ja säännös johtuu suoraan itsehallintolain muuttamista koskevasta pykälästä.

Käytännössä maakuntapäivien hyväksyminen on pyydetty voimaansaattamislaille siinäkin tapauksessa, että sopimus ei ole ollut ristiriidassa itsehallintolain kanssa mutta sen määräykset kuuluvat maakuntalainsäädännön piiriin. Tällöin on noudatettu tavanomaista voimaansaattamislain säätämisjärjestystä (VJ 66 ja 69 §). Jos sopimusmääräykset ovat poikenneet myös itsehallintolain säännöksistä, on voimaansaattamislaki säädetty 1980-luvun alkupuolelta lähtien (PeVL n:o 2/1984 vp.) niin sanotussa supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä (VJ 67 ja 69 §).

Uusimman tulkinnan mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat ja sen kanssa sopusoinnussakin olevat sopimusmääräykset on esitetty voimaansaatettaviksi eduskuntalailla, vaikka ne eivät valtakunnan lainsäädännön mukaan välttämättä kuuluisikaan lainsäädännön alaan (HE n:o 235 Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä ja HE n:o 296 lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä).

Kun sopimus ei ole sisältänyt valtakunnan lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, maakuntapäiven hyväksymistä ei ole pyydetty menettelyä koskevan säännöksen puuttuessa. Sopimuksen täytäntöönpanosta ei silloin ole voitu nykyisen tulkinnan mukaan varmistua, jos sopimuksessa on ollut maakunnan lainsäädäntö- tai hallintovaltaan kuuluvia määräyksiä. Ainoastaan jos maakunta on yhtynyt Pohjoismaiden ministerineuvoston sopimuspäätök-

seen, on asianomaisen sopimuksen täytäntöönpano Ahvenanmaalla voitu nimenomaisesti todeta.

Vuoden 1920 itsehallintolain 9 §:n mukaan kansainvälisten sopimusten voimaansaattaminen oli valtakunnan lainsäädäntöelinten toimivallassa siinäkin tapauksessa, että sopimusmääräykset kuuluivat maakunnan lainsäädännön alaan. Säännöksen tarkoituksena oli estää sopimuksen soveltamisen lykkääntyminen ja välttää Ahvenanmaata koskevien varaumien tekeminen. Valtakunnan lainsäädäntöelimet eivät voineet kuitenkaan yksin voimaansaattaa itsehallintolain kanssa ristiriitaisia määräyksiä. Perustuslakivaliokunta lähti mietinnössään n:o 35/1950 vp. siitä, ettei uusi sopimusten hyväksymismenettely maakunnassa rajoita valtakunnan lainsäädäntövaltaa.

Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että kansainvälisten sopimusten hyväksymismenettelyä ja voimaansaattamista koskevat itsehallintolain tulkinnat ovat vähitellen rajoittaneet valtakunnan lainsäädäntövaltaa. Ne ovat myös asettaneet voimaansaattamissäädöksille säätämisjärjestyksen suhteen itsehallintolaissa alun perin tarkoitettua ankarammat vaatimukset.

Hallituksen esitys

Ahvenanmaan uutta itsehallintolakia koskevan ehdotuksen 58 ja 59 § sisältää nimenomaisia säännöksiä kansainvälisistä sopimuksista. Ehdotuksen 58 §:ään on kirjattu eräitä ulkoasiainvaliokunnan mielestä hyvään hallintokäytäntöön muutenkin kuuluvia periaatteita. Pykälä koskee maakuntahallituksen oikeutta tehdä esityksiä valtiosopimusneuvottelujen aloittamisesta sekä saada tietoja neuvotteluista, jotka koskevat maakunnan toimivaltaan kuuluvia tai muuten maakunnalle erityisen tärkeitä asioita, ja osallistua niihin erityisistä syistä.

Ehdotuksen 59 §:n 1 momentissa vahvistetaan maakuntapäivien hyväksymisen osalta nykyinen käytäntö, joka koskee itsehallintolain kanssa ristiriidassa olevia sopimusmääräyksiä. Pykälän 2 momentti koskee niiden sopimusten hyväksymistä, jotka sisältävät itsehallintolain mukaan maakunnan toimivaltaan kuuluvia määräyksiä. Säännös laajentaa hyväksymisen koskemaan myös sopimuksia, joita ei voimaansaateta eduskuntalailla. Hyväksymistä edellyttävät sopimukset, joiden määräykset kuuluvat paitsi maakunnan lainsäädäntövaltaan myös sen hallintovaltaan.

Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotuksen 59 §:n 1 momentin sanamuodon mukaan Suomen tekemään valtiosopimukseen sisältyvä ja itsehallintolain kanssa ristiriidassa oleva määräys ei tule voimaan, jos sitä ei voimaansaateta itsehallintolain 69 §:n mukaisesti. Säännöksessä tarkoitetaan kuitenkin, että määräys ei tule voimaan Ahvenanmaan maakunnassa, sillä määräys voidaan saattaa voimaan muualla Suomessa noudattamatta 69 §:n säännöksiä. Ottaen myös huomioon voimassa olevan itsehallintolain 11 §:n 2 momentin 19 kohdan ja ehdotuksen 59 §:n 2 momentin sanamuodon tulisi 59 §:n 1 momentin toiseen virkkeeseen lisätä sana ''maakunnassa'' seuraavasti:

Jos Suomen vieraan valtion kanssa tekemään sopimukseen sisältyy tämän lain säännöksen kanssa ristiriidassa oleva määräys, määräys tulee voimaan *maakunnassa* vain, jos siitä säädetään lailla 69 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että nykyisin kansainvälisten sopimusten määräykset ulottuvat laaja-alaisesti yhteiskunnan eri alueille. Valiokunta pitää sen johdosta perusteltuna, ettei Ahvenanmaan itsehallinnollista toimivaltaa sidota kansainvälisin sopimuksin ilman maakunnan hyväksymistä. Lisäksi hyväksymismenettelyn laajentaminen on perusteltua myös sen takia, että eduskuntalakia alemmalla tasolla voimaansaatetun sopimuksen täytäntöönpanosta maakunnassa ei ole nykyisten tulkintojen mukaan varmuutta. Tämä ei ole Suomen oikeusjärjestyksen eikä ulkosuhteiden kannalta tyydyttävä tilanne.

Toisaalta valiokunta katsoo ehdotuksen 58 §:ään sisältyvän tiedottamisvelvollisuuden ja hyväksymismenettelyn lisääntymisen 59 §:n johdosta voivan aiheuttaa käytännön vaikeuksia ja viivyttää sopimusasioiden käsittelyä. Hyväksymisen osalta 59 §:n 3 momentin säännös maakuntapäivien valtuutuksesta maakuntahallitukselle saattaa tosin helpottaa tilannetta. Ulkoasiainvaliokunta edellyttääkin, että mainittujen säännösten kitkaton soveltaminen pyritään varmistamaan.

Nimenomaisten kansainvälisiä sopimuksia koskevien itsehallintolain säännösten ohella on valtiosopimusten tekemisessä otettava huomioon itsehallintolaki kokonaisuutena. Ehdotuksessa laajennetaan maakunnan lainsää-

däntö- ja hallintovaltaa nykyisestä. Itsehallinnollisen toimivallan laajentaminen on omiaan vielä lisäämään niiden sopimusten lukumäärää, joiden määräykset vaativat maakunnan hyväksymisen. Lisäksi valtakunnan ja maakunnan lainsäädännön välistä rajaa on selvennetty ja kansainvälisiä sopimuksia koskevat säännökset erotettu valtakunnan lainsäädäntöä koskevasta säännöksestä omaksi luvukseen.

Uuden itsehallintolain rakenne voi ulkoasiainvaliokunnan käsityksen mukaan johtaa helposti uusin tulkintoihin maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvien sopimusmääräysten suhteesta itsehallintolakiin. Valiokunta haluaakin korostaa, että ottaen huomioon kansainvälisiä sopimuksia koskevat uudet säännökset itsehallintolakia sovelletaan entistä enemmän ja useamman viranomaisen toimesta. Tämä edellyttää, että tiedot sovellettavista säännöksistä ovat helposti saatavissa. Nykyisin itsehallintolaki laajentuvine tulkintakäytäntöineen on ollut vain erittäin suppean asiantuntijaryhmän hallinnassa.

Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää vielä huomiota siihen, että uusi itsehallintolaki vahvistaa supistetun perustuslainsäätämisjärjestyksen laajenevaa käyttöä. Seurauksena kansainvälisten sopimusten hyväksymisen lisääntymisestä maakunnassa ja voimaansaattamisen vaikeutetusta järjestyksestä saattaa olla paitsi sopimusvalmistelun hidastuminen myös Ahvenanmaata koskevien varaumien käyttöönotto. Eräänä epäkohtana voi olla sekin, että maakunnan jättäessä voimaansaattamissäädöksen hyväksymättä säädös jää voimaan muualla Suomessa valtakunnan lainsäädännön edellyttämää vaikeammassa säätämisjärjestyksessä.

Ihmisoikeussopimusten noudattaminen

Uutta itsehallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä on ihmisoikeussopimuksista käsitelty tärkeimpiä eli vuonna 1966 tehtyjä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaa kansainvälistä yleissopimusta sekä kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevaa kansainvälistä yleissopimusta ja vuonna 1950 Euroopan neuvoston puitteissa tehtyä yleissopimusta ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi. Esityksessä on tarkasteltu mainittujen sopimusten voimaansaattamista ja Ahvenanmaan hyväksymisen hankkimista. Esityksessä katsotaan, että siihen liittyvät lait eivät ole ristiriidassa kysymyksessä olevien yleissopimusten kanssa.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että Suomen tekemä valtiosopimus on voimassa koko valtakunnan alueella, ellei Suomi ole tehnyt nimenomaista Ahvenanmaata koskevaa varaumaa tai tapauksesta riippuen ilmoitusta. Tiettävästi ihmisoikeussopimusten ja yleensäkään valtiosopimusten osalta Suomi ei ole tehnyt tällaisia varaumia tai ilmoituksia. Suomi on tämän johdosta kansainvälisoikeudellisesti velvoittautunut siihen, että sen lainsäädäntö vastaa niiden ihmisoikeussopimusten määräysiä, joiden osapuolena Suomi on.

Edellä tässä lausunnossa on käsitelty kansainvälisten sopimusten hyväksymistä Ahvenanmaan maakunnassa. Ottaen huomioon, että hyväksymistä ja täytäntöönpanoa koskevat itsehallintolain tulkinnat ovat kehittyneet vähitellen itsehallintoa laajentavaan suuntaan, valiokunta katsoo, että sopimusten täytäntöönpanoa maakunnassa olisi periaatteessa tarkasteltava voimaansaattamisajankohtana vallinneiden tulkintojen mukaisesti. Ongelmana voisi tällöin olla se, että voimassa olevan itsehallintolain maakunnan lainsäädäntövaltaa koskevassa 13 §:ssä viitataan valtakunnan lainsäädäntövaltaa koskeviin 11 §:n säännöksiin. Valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat 11 §:n sanamuodon mukaan taas asetuksella voimaansaatettavat sopimukset.

Ilmeisenä vaikeutena ihmisoikeussopimusten noudattamisessa Ahvenanmaalla on kuitenkin se, että itsehallintolakiin sisältyvillä takuilla pyritään säilyttämään Ahvenanmaan väestön erityisasema. Ahvenanmaalaiset ovat Suomessa vähemmistö, mutta toisaalta myös maakunnan muut asukkaat muodostavat vähemmistön. Jos viimeksi mainittujen oikeudet saatetaan yhdenveroisiksi ahvenanmaalaisten oikeuksien kanssa, maakunnan erityisasema saattaa vaarantua. Ihmisoikeussopimusten kirjaimelliseen noudattamiseen ei maakunnan lainsäädäntö usein riittäisikään, vaan jouduttaisiin muuttamaan myös itsehallintolakia.

Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että ihmisoikeussopimusten tulkinta on kansainvälisesti kiristymässä. Ahvenanmaan erityisasemaan perustuva argumentointi saattaa vastaisuudessa osoittautua riittämättömäksi. Esimerkiksi Euroopan neuvoston ihmisoikeustoimikunta ja ihmisoikeustuomioistuin saattavat esitetyn valituksen johdosta joutua käsittelemään Ahvenanmaan erityisoikeuksia

ihmisoikeuksien kannalta. Jos päätöksissä katsottaisiin erityisoikeuksia koskevien säännösten syrjivän valituksen tehnyttä, tulisi esille kysymys myös Ahvenanmaata koskevan lainsäädännön muuttamisesta.

Ulkoasiainvaliokunnan käsityksen mukaan Ahvenanmaan erityisasemaan vetoamista heikentää myös se, että Ahvenanmaan vähemmistösuojaa koskeva kansainvälisoikeudellinen sitoumus on tehty Suomen ja Ruotsin välillä vuonna 1921. Tämän jälkeen molemmat sopimuspuolet ovat tulleet osapuoliksi lukuisiin ihmisoikeussopimuksiin, joiden määräykset ovat ristiriidassa Ahvenanmaan sopimuksen kanssa.

Ulkoasiainvaliokunta haluaa tässä yhteydessä ottaa esille erityisesti Ahvenanmaan opetuskielen. Vuonna 1960 tehty yleissopimus syrjinnän vastustamiseksi opetuksen alalla saatettiin Suomessa voimaan vuonna 1970 asetuksella, eikä sille siten hankittu Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksymistä. Sopimukseen ei ole mahdollista tehdä varaumia, eikä Suomi antanut myöskään Ahvenanmaata koskevaa selitystä. Sopimus oli ristiriidassa Ahvenanmaan itsehallintolain kanssa, mutta Suomessa katsottiin, että lainsäätäjän tarkoituksena ei ollut syrjiä suomenkielisiä oppivelvollisia vaan vahvistaa ruotsin kielen asema Ahvenanmaan takuiden mukaisesti.

Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus sisältää 2 ja 26 artiklassaan ja Euroopan ihmisoikeussopimus 14 artiklassaan yleisen syrjimiskiellon myös kielen osalta. Molemmat sopimukset on saatettu voimaan lailla, mutta Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksyminen on pyydetty vain Euroopan ihmisoikeussopimuksen osalta. Molempiin sopimuksiin on tehty varaumia, jotka eivät kuitenkaan koske erikseen Ahvenanmaata.

Voimassa olevan itsehallintolain 35 § sisältää säännökset opetuslaitoksista ja niiden kielestä. Uutta itsehallintolakia koskevan ehdotuksen 40 §:n säännökset vastaavat asiallisesti 35 §:ää, ja niitä perustellaan Ahvenanmaan sopimuksella. Pykälän 1 momentin mukaan maakunta ja sen kunnat eivät ole velvollisia ylläpitämään eivätkä avustamaan kouluja, joissa opetuskielenä on muu kuin ruotsin kieli. Pykälän 2 momentin mukaan opetuskielenä valtion oppilaitoksessa on ruotsin kieli. Pykälän 3 momentin mukaan julkisista varoista avustusta saavassa oppivelvollisuuskoulussa tarvitaan kunnan lupa opetuksen antamiseen muussa kuin ruotsin kielessä.

Ulkoasiainvaliokunta pitää Ahvenanmaan saarten väestön ruotsin kielen ja kulttuurin säilyttämisen kannalta tärkeänä takuuta, että opetuskielenä kouluissa on ruotsi. Valiokunta katsoo kuitenkin, että Suomea ja Ruotsia sitovien ihmisoikeussopimusten vastaisesti suomenkielisiä lapsia syrjitään, jos heillä ei ole mahdollisuutta saada koulussa opetusta äidinkielellään. Valiokunnan mielestä ihmisoikeussopimusten loukkaus on erityisen vakava sen takia, että loukkauksen kohteena on alaikäinen lapsi, joka ei voi itse vaikuttaa tilanteeseen. Valiokunta katsoo myös, että tällaisen poikkeuksen tekeminen opetuskieltä koskevan takuuseen ei vaaranna Ahvenanmaan sopimuksen tarkoitusta.

Edellä esitetyn johdosta ulkoasiainvaliokunta katsoo, että ehdotuksen 40 §:n säännökset olisi muutettava vastaamaan Suomea sitovia ihmisoikeussopimuksia esimerkiksi poistamalla ehdotuksen 40 §:n 3 momentti. Ulkoasiainvaliokunta esittää perustuslakivaliokunnalle, että maakunnan edustajien kanssa vielä tarkemmin selvitettäisiin 40 §:n muutosten yksityiskohdat. Samalla valiokunta korostaa ihmisoikeussopimusten merkitystä ja sitä, että eduskunta on lainsäädäntötyössään sidottu Suomen tekemiin kansainvälisiin sopimuksiin.

ETA-sopimus

Ulkoasiainvaliokunta on mietinnössään n:o 7 Suomen suhtautumisesta Länsi-Euroopan yhdentymiskehitykseen koskevasta valtioneuvoston selonteosta 1990 käsitellyt yksityiskohtaisesti ETA-sopimusta ja sen taustoja. Tämän johdosta valiokunta keskittyy lausunnossaan eräisiin Ahvenanmaata koskeviin erityiskysymyksiin.

ETA-sopimuksella pyritään toteuttamaan tavaroiden, palvelusten, pääomien ja ihmisten liikkuminen yhteisesti määriteltävien EY:n säännösten pohjalta. Vaikka Ahvenanmaa periaatteessa suhtautuu myönteisesti länsieurooppalaiseen integraatiokehitykseen, se haluaa tehdä näiden neljän vapauden toteuttamisen osalta itsehallinnon perustavanlaatuisten suojajärjestelmien suhteen varauman. Suojajärjestelmän tärkeimmät osat ovat kiinteän omaisuuden valvonta, elinkeinojen harjoittaminen ja alueelliset tukitoimet.

Sekä voimassa oleva että ehdotettu itsehallintolaki edellyttävät, että Suomi voi saattaa voimaan ETA-sopimuksen Ahvenanmaalla vain maakunnan myötävaikutuksella. Jos maakunta ei voi hyväksyä ETA-sopimusta varauksetta, voidaan pyrkiä siihen, että sopimus myöhemmin laajennetaan koskemaan Ahvenanmaata. Toisena vaihtoehtona on tehdä Ahvenanmaata koskeva pöytäkirja, jossa määritellään ETA-sopimuksen soveltamisala maakunnassa.

Ahvenanmaan esittämä toinen varauma koskee suvereniteettikysymystä eli ahvenanmaalaisten mahdollisuutta osallistua yhteiseen ETAn päätöksentekoon. Kysymys on Suomenkin osalta vielä neuvoteltavana, mutta uutta itsehallintolakia koskevan ehdotuksen 58 ja 59 § muodostaisi valtionsisäiset puitteet Ahvenanmaan osallistumiselle. Jos ETA-päätökset katsottaisiin kansainvälisiksi sopimuksiksi, saattaa uudesta itsehallintolaista aiheutua näiden sopimusten käsittelyssä sellaisia käytännön vaikeuksia ja viivästystä, joista on mainittu edellä tässä lausunnossa.

Edellä esitettyyn viitaten ulkoasiainvaliokunta kunnioittaen esittää,

että hallituksen esitykseen sisältyvä ensimmäinen lakiehdotus hyväksyttäisiin lausunnossa mainituin muutoksin.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Aaltonen, varapuheenjohtaja Melin ja jäsenet Aittoniemi, Björklund, Elo, Hilpelä, Järvenpää, Kuuskoski-Vikatmaa, Paakkinen, Perho, Särkijärvi, Wahlström ja Väänänen sekä varajäsenet Donner, Haavisto ja Laine.

Eriävä mielipide

Ulkoasiainvaliokunta on tarkastellut hallituksen esitystä n:o 73 Ahvenanmaan uudeksi itsehallintolaiksi pitkälti kansainvälisten sopimusten ja nykyisen itsehallintolain antamien valtiosääntöoikeudellisten takuiden pohjalta. Valiokunnan lausunto on huolellisesti ja korkeaa tietämystä edellyttävällä tavalla laadittu. Se tuo esille suurimman osan olemassa olevista ja mahdollisesti odotettavissa olevista ristiriidoista, mikäli hallituksen esitys itsehallintolaiksi hyväksytään. Lausunnossa ei kuitenkaan riittävällä tavalla pyritä selkeisiin ehdotuksiin esille tulleiden ongelmien osalta.

Ahvenanmaan asema perustuu alun perin Kansainliiton vuodelta 1921 olevaan päätökseen sekä eräisiin muihin aikaisemmin kirjoitettuihin sopimuksiin. Kansainliiton toiminnan lakkaamisen jälkeen siihen liittyvät kansainväliset sopimukset ovat asiantuntijoiden mielestä kuitenkin menettäneet merkityksensä, tai ainakin joutuneet kiistanalaisiksi. Tärkeimmät Ahvenanmaan asemaa tukevat sopimukset lienevät tällä hetkellä voimassa Ruotsin ja Suomen välillä. Suomen valtakunnan ja Ahvenanmaan välistä kanssakäymistä säätelee voimassa oleva itsehallintolaki vuodelta 1951 oheislakeineen (Laki kiinteän omaisuuden hallintaa ja hankkimista koskevista rajoituksista). Lakeja on sen jälkeen useilta kohdin muutettu ja ne ovat tiettävästi vastanneet Ahvenanmaan aseman perustana olleita ja olevia sopimuksia.

Vuoden 1951 jäleen kansainvälinen kehitys on ollut nopeaa. Ensinnäkin ihmisoikeuksia koskien on sekä YK:n että maanosamme puitteissa tehty useita merkittäviä sopimuksia henkilöiden erilaisten oikeuksien turvaamiseksi. Tällä hetkellä elämme voimakasta kehityksen ja odotuksen aikaa Euroopan yhdentymisen ja siihen liittyvien sopimuksten osalta. Sekä ihmisoikeuksien osalta että kansainvälisessä kanssakäymisessä muuten on tapahtunut ja on odotettavissa suuria muutoksia.

Hallituksen esitys Ahvenanmaan itsehallintolaiksi sisältää runsaasti kohtia, jotka joko varmuudella tai todennäköisesti ovat ristiriidassa voimassa olevan ihmisoikeuslainsäädän-

nön kanssa. Ryhtymättä näitä sen tarkemmin yksilöimään totean eräinä esimerkkeinä mm. lasten oikeuden saada opetusta omalla äidinkielellään ja kotiseutuoikeuden saamiseen liittyvät esteet avioliiton solmimisen yhteydessä sekä ruotsin kielen taitamista koskevan vaatimuksen hakemuksen kautta saatavan kotiseutuoikeuden esteenä. Ainakin osaa näistä voidaan pitää ihmisoikeuksien vastaisina.

Suomi on käymässä ratkaisevia neuvotteluja jäsenyydestä Euroopan talousalueeseen. Mikäli nämä neuvottelut eivät johda tulokseen, yhtenä mahdollisuutena on olemassa täysjäsenyys Euroopan yhteisössä. Näihin sopimuksiin liittyminen merkitsee ehkä sitä, että maamme elinkeinoelämä ja maan sekä teollisuuden omistussuhteet joutuvat ainakin jossain määrin avautumaan ulkomaalaiselle omistukselle. Tätä tautaa vasten tarkastellen Ahvenanmaan uuden itsehallintolain sisältö tulisi todennäköisesti tuottamaan merkittäviä vaikeuksia neuvottelujen loppuunviemiselle esimerkiksi elinkeinotoiminnan vapauden ja kiinteän omaisuuden hankinnan osalta.

Vaikka olen edellä vain pääpiirteittäin käsitellyt eräitä ongelma-alueita, ne tuovat selvästi esille sen, että Ahvenanmaan itsehallintolakia koskevan esityksen hyväksyminen tässä vaiheessa on vahingollista ja perusteetonta, koska voimassa oleva laki hyvin täyttää tälle lainsäädännölle tässä vaiheessa asetettavat vaatimukset. Järkevintä olisi, että lain käsittely eduskunnassa keskeytettäisiin ja sen käsittely siirrettäisiin seuraavan eduskunnan tehtäväksi siinä vaiheessa, kun neuvottelut ETA-sopimuksesta olisi saatu loppuun ja mahdollisten sopimusten ja nyt käsittelyssä olevan lain ristiriidat olisivat selkeästi yksilöitävissä, niin ihmisoikeuskysymysten kuin elinkeinotoiminnan ja maanomistusoikeuksienkin osalta. Muuten laki joudutaan heti ottamaan uudellen käsiteltäväksi Ahvenanmaan asemaa Eurooppa-sopimuksen yhteydessä määriteltäessä.

Edellä olevan johdosta katson, että ulkoasiainvaliokunnan olisi pitänyt lausunnossaan esittää lain käsittelyn keskeyttämistä olemassa olevin parlamentaarisin keinoin, tai lain hylkäämistä kokonaisuudessaan kaikkien esityksessä olevien kolmen lain osalta.

Helsingissä joulukuun 4 päivänä 1990

Sulo Aittoniemi

EDUSKUNNAN
VALTIOVARAINVALIOKUNTA

Liite 3

Helsingissä
1 päivänä helmikuuta 1991
Lausunto n:o 10

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt 13 päivänä syyskuuta 1990 päivätyllä kirjeellään eduskunnan päätöksen mukaisesti valtiovarainvaliokunnan lausunnon hallituksen esityksestä n:o 73 uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi. Perustuslakivaliokunta on lisäksi pyytänyt mainitulla kirjeellään valtiovarainvaliokunnan lausunnon ed. Janssonin lakialoitteesta n:o 44 Ahvenanmaan itsehallintolaiksi.

Valtiovarainvaliokunta on lausuntoa antaessaan käsitellyt asiaa lähinnä Suomen valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välisen rahoitusjärjestelmän uudistamisen sekä esityksen taloudellisten vaikutusten osalta.

Hallituksen esitykseen sisältyy ehdotus uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi. Lakiehdotuksen mukaan Ahvenanmaan itsehallintoa laajennetaan lainsäädännön, hallinnon ja talouden aloilla.

Ehdotukseen sisältyy monia uudistuksia, joilla korostetaan maakunnan itsehallintoa ja sen asukkaiden erityisasemaa. Ehdotuksen mukaan valtiolle lain mukaan tulevan perinnön saa maakunta. Samoin verovapaus ja siihen rinnastettavat edut kuuluvat maakunnalle samalla tavoin kuin valtakunnassa valtiolle.

Rahoitusjärjestelmän uudistamisessa on lähdetty siitä, että verot kertyisivät kuten tähänkin saakka valtiolle. Maakunnan lainsäädäntövaltaan ei verotuksen osalta ehdoteta muutoksia. Nykyinen säännölliseen tasoitukseen ja ylimääräisiin määrärahoihin perustuva rahoitusjärjestelmä ehdotetaan korvattaksi yksinkertaisemmalla ja yleiskatsauksellisemmalla sekä samalla maakunnan taloudellista itsenäisyyttä korostavalla järjestelmällä.

Ahvenanmaan itsehallintolain 7 luvussa ehdotetaan säädettäväksi maakunnan taloudenhoidosta. Lakiehdotuksen 44 §:n mukaan maakuntapäivät vahvistavat maakunnalle tulo- ja menoarvion. Se sisältää maakunnan kaikki tulot ja menot. Lakiehdotuksen 18 §:n 5 kohdan mukaan maakuntapäivät käyttävät lainsäädäntövaltaa maakunnalle tulosta perittävää lisäveroa ja tilapäistä ylimääräistä tuloveroa sekä elinkeino- ja huviveroja, maakunnalle perittävien maksujen perusteita ja kunnalle tulevaa veroa koskevissa asioissa.

Lakiehdotuksen 45 §:n mukaan maakunnalle suoritetaan itsehallinnosta aiheutuvien menojen kattamiseksi vuosittain valtion varoista tasoitusmäärä, joka vahvistetaan erityisessä tasoituksessa. Tasoitus toimitetaan vuosittain jälkikäteen kultakin kalenterivuodelta, mutta tasoitusmäärästä maksetaan vuosittain ennakkoa. Tasoitusmäärä lasketaan lakiehdotuksen 46 §:n mukaan siten, että valtion tilinpäätöksen mukaiset asianomaisen vuoden tulot, lukuun ottamatta uusia valtionlainoja, kerrotaan tietyllä suhdeluvulla eli tasoitusperusteella. Tasoitusperuste on lakiehdotuksen 47 §:n mukaan 0,45 prosenttia.

Tasoitusperustetta voidaan muuttaa tiettyjen lakiehdotuksen 48 §:ssä määriteltyjen edellytysten vallitessa. Tasoitusperustetta voidaan korottaa tai alentaa. Tasoitusperusteen muuttamisesta säädetään valtakunnan lailla, johon maakuntapäivät on antanut suostumuksensa. Maakunta voisi vapaasti päättää tasoitusmäärän käytöstä oman tulo- ja menoarvionsa puitteissa.

Lakiehdotuksen 49 § sisältää säännökset ns. verohyvityksestä. Jos maakunnassa verovuodelta maksuun pantu tulo- ja varallisuusvero ylittää 0,52 prosenttia vastaavasta verosta koko maassa, ylimenevä osa kuuluu maakunnalle verohyvityksenä. Tämän lisäksi voitaisiin maakunnalle antaa lakiehdotuksen 51 §:ssä mainittujen edellytysten vallitessa erityistä avustusta.

Hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen mukaan maakunnan tarpeisiin voitaisiin ottaa obligaatio- ja muuta lainaa kotimaasta ja

ulkomailta. Ulkomaiseen lainanottoon ei vaadittaisi enää tasavallan presidentin suostumusta. Maakunta saisi lisäksi valtion varoista erityistä avustusta lakiehdotuksen 51 §:ssä mainituissa poikkeuksellisissa olosuhteissa.

Ahvenanmaan valtuuskunta käsittelisi kuten nykyisinkin maakunnan ja valtakunnan välisiä taloudellisia asioita. Lakiehdotuksen 55 §:n mukaan Ahvenanmaan valtuuskunnan puheenjohtajana toimii maaherra tai muu henkilö, jonka tasavallan presidentti määrää tehtävään sovittuaan asiasta maakuntapäivien puhemiehen kanssa. Valtuuskunnan jäseniksi valitsevat valtuuskunta ja maakuntapäivät kumpikin kaksi henkilöä ja näille varamiehet. Valtuuskunta on päätösvaltainen vain täysilukuisena. Valtuuskunnan tehtävänä on lakiehdotuksen 56 §:n 3 momentin mukaan edellä tarkoitetut tasoituksen toimittaminen, veronhyvityksen vahvistaminen ja erityisen avustuksen myöntäminen sekä tasoitusmäärän ennakon vahvistaminen. Tasavallan presidentti kuitenkin vahvistaa valtuuskunnan edellä tarkoitetussa asiassa tekemän päätöksen. Jos päätöstä ei vahvisteta, asia palautetaan valtuuskunnalle uudelleen käsittelyä varten.

Ehdotettu rahoitusjärjestelmä yksinkertaistuu nykyisestä erityisesti sen johdosta, että säännöllisen tasoituksen peruste on määrätty ennalta. Valtio ja maakunta voivat etukäteen suunnilleen laskea niin ennakkosumman kuin lopullisenkin tasoitusmäärän. Säännöllisen tasoituksen osalta ei ehdotettu järjestelmä johda prosenttiluvun kasvuun verrattuna säännöllisten ja ylimääräisten määrärahojen keskiarvoon vuosien 1975—1988 tason mukaan laskettuna. Viime vuosiin verrattuna markkamäärä kuitenkin hallituksen esityksen mukaan nousee.

Ehdotettu uusi rahoitusjärjestelmä ei periaatteessa lisää maakunnan käytettävissä olevia varoja verrattuna siihen, mikä voimassa olevan järjestelmän mukaan saadaan säännöllisten ja ylimääräisten määrärahojen muodossa. Uusien toimialojen, kuten postilaitoksen, haltuunotto tuo maakunnalle enemmän varoja, mutta samalla maakunta ottaa vastuun kustannuksista. Valtion vastuu näistä kustannuksista lakkaa, minkä johdosta taloudelliset kokonaisvaikutukset eivät muuttune. Hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus ei suoranaisesti vaikuta Ahvenanmaan kuntien talouteen.

Lakialoitteeseen n:o 44 sisältyvässä lakiehdotuksessa ehdotetaan tasoitusperusteeksi 0,48 prosenttia.

Valiokunnan kannanotot

1. *Taustanäkökohtia*

Ehdotetun rahoitusjärjestelmän pääasiallisena perusteluna on ollut, että saataisiin luoduksi vapaampi valtion määrärahojen käyttöjärjestys ilman maakunnan menojen yksityiskohtaista tarkastamista ja vertaamista valtion vastaaviin menoihin. Ehdotettu järjestelmä helpottaa tasoituksen käsittelyä tarkastusviranomaisissa.

Hallituksen esityksen perusteluissa on esitetty käyttöön otettavaksi ehdotetun tasoitusperusteen laskennassa huomioon otettavia seikkoja. Perustiedot ovat tältä osin siinä mielessä puutteelliset, etteivät kaikki valtion tuet ja avustukset käy niistä ilmi. Sitä paitsi tiedot välillisistä veroista ja maksuista puuttuvat.

Muun muassa verosuhteen luotettavaan selvittämiseen liittyvien vaikeuksien vuoksi parlamentaarinen vuonna 1979 asetettu Ahvenanmaankomitea ehdotti tasoitusperusteeksi sitä valtion määrärahojen vuotuista määrää, joka annettiin maakunnalle vuosina 1978—1982 säännönmukaisina ja ylimääräisinä määrärahoina. Valitun ajanjakson katsottiin edustavan normaalikautta. Vuoden 1982 jälkeistä aikaa ei otettu huomioon, koska itsehallintolain muutoksen valmistelun voitiin ajatella vaikuttavan vuoden 1982 jälkeisiin vuotuisiin taloudellisiin ratkaisuihin. Ehdotuksen jatkovalmistelussa on kuitenkin otettu huomioon se, että tilinpäätöksen tulot ovat viime vuosina voimakkaasti lisääntyneet. Tämä kasvu on otettu huomioon siten, että Ahvenanmaankomitean ehdottamaa tasoitusperustetta 0,48 prosenttia on alennettu 0,45 prosenttiin. Vaikka suhdeluku on komitean ehdottamaa alempi, tasoituksen markkamäärä tulee kuitenkin nousemaan.

Ajanjaksolle 1978—1982, joka oli Ahvenanmaankomitean laskelmien pohjana, on tasoitusperuste 0,48 prosenttia. Jos vuoden 1982 jälkeen saadut valtion määrärahat otetaan huomioon, johtaisi tämä suhdelukuun 0,46 prosenttia ajanjaksona 1975—1984 ja 0,44 prosenttia ajanjaksona 1978—1988.

Edellä mainittuja suhdekeskiarvoja vasten ja ottaen huomioon valtion tilinpäätöksen kehityksen viime vuosina hallitus on ehdottanut, että tasoitusperuste olisi 0,45 prosenttia. Jos valtion vuoden 1989 tulo- ja menoarvio otetaan pohjaksi, nousisi tasoitusmäärä lähes 597 miljoonaan markkaan. Alustavien laskelmien mukaan tulee vuoden 1989 tasoitus olemaan

runsas 462 miljoonaa markkaa. Vuonna 1989 ehdotus olisi siten merkinnyt vajaan 135 miljoonan markan lisäystä. Tätä nousua perustellaan sillä, että tasoitusmäärä edellä mainituista syistä on ollut liian alhainen viime vuosina, sekä sillä, että ehdotus merkitsee lisämenoja maakunnalle.

2. *Ahvenanmaan itsehallintoviranomaisten vaatimuksia tukevia näkökohtia*

Ahvenanmaan itsehallintoviranomaiset ovat ilmoittaneet haluavansa uudelta itsehallintolailta sitä, että ne verot ja maksut, jotka siirretään takaisin Ahvenanmaalle, riittävät kattamaan Ahvenanmaan tarpeet tulevaisuudessa, ottaen huomioon erityisolosuhteet, uudet tehtävät, muuttuvat tarpeet sekä itsehallinnon vahvistamisesta ja kehittämisestä aiheutuvat kustannukset.

Kun nyt oletettavasti talous on menossa kohti matalasuhdannetta, voidaan todeta, että erityisesti vuodet 1989—1990 olivat poikkeuksellisia, eikä niitä voida asettaa perustaksi Ahvenanmaan menojen tulevan tason vahvistamiselle.

Hallituksen esityksen perusteluissa esitettyyn 135 miljoonan markan laskennalliseen tulojen lisäykseen on monta syytä. Ero syntyy vertaamisesta vuoteen 1989, jolloin valtion tulot lisääntyivät voimakkaasti ja jolloin budjettia kuormittivat työllisyyden edistämistoimet, sijoitukset tutkimukseen ja tekniikkaan sekä muihin niihin verrattaviin menoihin. Samanaikaisesti Ahvenanmaalla sijoitukset vastaavia tarpeita varten olivat vähäisiä korkeasuhdanteen vuoksi. Nämä patoutuneet tarpeet rahoitettaisiin nykyisen itsehallintolain mukaan niin kutsutuilla ylimääräisillä määrärahoilla, mutta se mahdollisuus loppuu uuden itsehallintolain myötä. Tästä aiheutuva menetys on noin 30 miljoonaa markkaa vuodessa. Käsiteltävänä oleva lakiehdotus siirtää uusia hallintotehtäviä valtiolta maakunnalle noin 30 miljoonan markan edestä vuositasolla.

Itsehallintolain periaatteiden mukaisesti maakunnalle kuuluu elinkeinojen edistäminen. Maakunnan peruselinkeino on kauppamerenkulku. Sen merkitys Ahvenanmaalle on eräiden arvioiden mukaan yhtä suuri kuin metsäteollisuuden koko maalle. Sen johdosta kauppamerenkululle menevä tuki maakunnan budjetin kautta on suhteellisesti merkittävä (1991: 7,6 milj. mk), kun se valtakunnan budjetissa on merkitykseltään vähäinen (80 milj. mk).

Hallituksen esityksen 0,45 prosenttia vastaava määräraha ei riitä Ahvenanmaan tarpeisiin eikä itsehallinnon kehittämiseen. On myös painotettava sitä, että mahdollisuudet hallinnon rationalisoimiseen ovat pienemmät Ahvenanmaalla kuin valtakunnassa, koska Ahvenanmaa ei voi saavuttaa suurtuotannon etuja.

Tätä taustaa vasten Ahvenanmaan itsehallintoviranomaiset ovat olleet sitä mieltä, että vähintään 0,48 prosentin osuus valtion tuloista, lukuun ottamatta uusia lainoja, on välttämätön, oikeudenmukainen ja kohtuullinen.

3. *Hallituksen esitystä puoltavia näkökohtia*

Ahvenanmaan maakunnan itsehallintoviranomaisten esittämä eräs keskeinen argumentti on ollut, että tasoitusmäärän pitäisi olla riittävän suuri tyydyttämään maakunnan kasvavat tarpeet. Ehdotetun uuden itsehallintolain eräs pääperiaate on kuitenkin maakunnan itsenäinen budjetointivalta ja -vastuu. Siihen liittyy se, että myös maakunnan on asetettava menotaloutensa taloudellisten kehystensä ja mahdollisuuksiensa puitteisiin eikä maakuntakaan voi mitoittaa tulojaan menotarpeidensa mukaan.

Esitetyt kasvupaineet ovat maakunnan osalta erittäin pitkälti samoja kuin valtakunnan vuoden 1991 tulo- ja menoarviossa on esitetty. Työttömyyden uhkaamassa oleva lisääntyminen on tarkoitus saada kuriin talous- ja finanssipoliittisin toimenpitein.

Valtakunnan menojen kasvu on tarkoitus saada erittäin hitaalle uralle. Julkisen sektorin pidättyvällä menopolitiikalla parannetaan avoimen sektorin työvoima- ja muiden resurssien saantimahdollisuuksia. Edellä sanottu edellyttää sitä, että valtakunnan muissa menoissa saadaan aikaan lähes nollakasvu.

Eri yhteyksissä on viitattu maakunnan patoutuneeseen investointitarpeeseen. Myös valtakunnassa on 1980-luvun lopulla jarrutettu investointeja (esim. rakennusvero) ja patoutunutta tarvetta on syntynyt. Ahvenanmaan itsenäisen budjetointivallan puitteissa maakunta voi itse päättää investointitarpeidensa tyydyttämisestä ja investointien aikataulusta. Päätökset vaikuttaisivat mm. maakunnan velkaantumisasteeseen, mikä olisi sopusoinnussa itsenäisen taloudellisen päätöksentekovallan kanssa.

On esitetty, että kausi 1978—1982 olisi ollut

valtiontaloudellisen tasoituksen osalta ''normaali'' ja 1980-luvun loppuvuodet ''poikkeuksellisia''. Sen vuoksi pitäisi tasoitusmäärät perustaa sanotun kauden keskimääräiseen valtiontaloudelliseen tasoitukseen ja ylimääräisiin määrärahoihin. Julkisten tulojen määrä ja kirjaamistavat vaihtelevat eikä vaihteluja ole yleensä syytä pitää joinakin ajanjaksoina normaaleina ja toisina ajanjaksoina epänormaaleina. Päinvastoin, mitä pitemmän ajanjakson lukujen perusteella tasoitusmäärä lasketaan, sitä edustavampi se on. Hallituksen esityksessä on otettu huomioon se mahdollisuus, että kertoimen 0,45 % perusteella lasketut tasoitusmäärät eivät enää olisi perusteltuja. Lakiehdotuksen 48 § sisältää säännöksen tasoitusperusteiden tarkistamisesta.

Tasoitusmäärän korotusta puoltavana argumenttina on esitetty, että maakunnanhallinnon uudet tehtävät lisäävät menoja noin 30 miljoonaa markkaa vuodessa. Hallituksen esityksen yleisperusteluista käy ilmi, että tehtävien siirto on otettu huomioon tasoitusmäärää laskettaessa.

On esitetty, että patoutuneet tarpeet rahoitettaisiin ylimääräisillä määrärahoilla. Sanotunlainen rahoitus ei kuitenkaan ole mitenkään varmaa. Itsehallintolain 30 §:n mukaan ylimääräisiä määrärahoja voidaan myöntää ''suurehkoihin kertamenoihin sellaisten laitosten tai yritysten kustantamiseksi tai avustamiseksi, joiden suunnittelu ja kustannuslaskelmat vaativat erityistä, perusteellista käsittelyä ja joihin tarvittavien varojen osoittaminen ei kuulu vakinaisen menoarvion järjestelyyn''. Ylimääräisistä määrärahoista päättää projektikohtaisesti Ahvenanmaan valtuuskunta. Merkittävimmät ylimääräiset määrärahat on viime vuosina myönnetty hotelli- ja ravintolakoulun rakentamiseen sekä maakunnan sähköistämisohjelman toteuttamiseen.

Kansantalouden viimeaikainen kehitys näyttäisi edellyttävän valtakunnan osalta sitä, että vuosille 1991—1995 kaavailtu menojen kehitys ei voisi toteutua kovin optimistisella kasvuuralla. Tätä tiukempi menojen hillintä on tarpeen.

Tasoitusmäärän sitominen valtion tuloihin eikä menoihin ei muuta sitä seikkaa, että Ahvenanmaan maakunnan on noudatettava vastaavaa pidättyvyyttä menotaloudessaan kuin valtakunnankin. Maakunnan talouspoliittisen päätäntävallan lisääminen ei tarkoita sitä, että maakunta voisi lisätä menotaloutensa liikkumavaraa ja että se voisi saada käyttöönsä oleellisesti suuremman osan valtion tuloista kuin mitä maakunta on keskimäärin saanut ennen uudistusta. Valtiovarainministeriö on ilmoittanut, ettei se katso olevan aihetta muuttaa hallituksen esityksessä ehdotettua tasoitusperustetta.

4. *Valiokunnan ehdotus*

Edellä esitettyihin seikkoihin viitaten valtiovarainvaliokunta toteaa, ettei ole perusteltua syytä muuttaa valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan taloudenhoitoa koskevan ehdotuksen perusperiaatteita. Valiokunta ehdottaa kuitenkin tehtäväksi seuraavat muutokset.

Voimassa olevan Ahvenanmaan itsehallintolain 30 §:n mukaisesti voidaan lainkohdassa tarkemmin määritellyissä tapauksissa myöntää valtion varoista Ahvenanmaan maakunnalle määräraha ylimääräisiin menoihin. Valiokunta ehdottaa, että myös uudessa itsehallintolaissa säilytettäisiin mahdollisuus myöntää ylimääräinen määräraha.

Valtiovarainvaliokunta ehdottaa, että itsehallintolain 48 §:ään sisällytettäisiin ylimääräistä määrärahaa koskeva säännös, joka kuuluisi seuraavasti:

48 §

''Ylimääräinen määräraha

Ylimääräinen määräraha voidaan maakuntapäivien esityksestä myöntää poikkeuksellisen suuriin sellaisiin kertamenoihin, joita ei kohtuudella voida rahoittaa maakunnan talousarviosta. Ylimääräinen määräraha voidaan myöntää vain maakunnan toimivaltaan kuuluvien tehtävien suorittamiseen.''

Samalla valiokunta ehdottaa, että ylimääräisestä määrärahasta päättäisi Ahvenanmaan valtuuskunta samoin kuin se hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen mukaan päättää 45 §:ssä tarkoitetusta tasoituksesta, 49 §:n mukaisesta veronhyvityksestä ja 51 §:ssä tarkoitetusta avustuksesta.

Lakiehdotuksen 56 §:n 5 momentin mukaan tasavallan presidentti vahvistaa myös ylimääräistä määrärahaa koskevan valtuuskunnan päätöksen. Päätös olisi kolmen kuukauden kuluessa vahvistettava sitä muuttamatta tai jätettävä vahvistamatta. Jos päätöstä ei vahvistettaisi, asia olisi palautettava valtuuskunnalle

uutta käsittelyä varten. Valtuuskunnan ylimääräisestä määrärahasta tekemän ja tasavallan presidentin vahvistaman päätöksen sisältö olisi lopullinen ja siten valtakuntaa sitova, joten määräraha olisi sellaisenaan sisällytettävä valtion vuotuiseen talousarvioon.

Lakiehdotuksen 55 §:n 2 momentin mukaan Ahvenanmaan valtuuskunta on päätösvaltainen vain täysilukuisena. Valtiovarainvaliokunnan käsityksen mukaan tämä käytännössä merkitsee sitä, että Ahvenanmaan valtuuskunnassa on saavutettava yksimielisyys ylimääräisestä määrärahasta, jotta se voitaisiin toteuttaa.

Edellä esitetyn mukaisesti valiokunta ehdottaa, että itsehallintolain 56 § kuuluisi seuraavasti:

56 §

''(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Valtuuskunnan tehtävänä on lisäksi:

(1 ja 2 kohta kuten hallituksen esityksessä)

3) *48 §:ssä tarkoitetun ylimääräisen määrärahan sekä* 51 §:ssä tarkoitetun avustuksen myöntäminen ja *niihin* mahdollisesti liittyvistä ehdoista päättäminen.

(4 ja 5 mom. kuten hallituksen esityksessä)''

Edellä selostetut muutokset aiheuttavat lisäksi sen, että *ehdotuksen mukaisesta 47 §:stä tulisi 47 §:n 1 momentti, lakiehdotuksen mukaisista 48 §:n 1—4 momentista 47 §:n 2—5 momentti ja näin yhdistetyn 47 §:n otsikoksi tulisi ''Tasoitusperuste ja sen muuttaminen''.* Samalla olisi lisäksi muutettava lakiehdotuksen 77 §:n 3 momentin viittaus ''48 §:n 1 momentissa'' muotoon *''47 §:n 2 momentissa''.*

Käsittelemänsä aloitteen suhteen valiokunta on asettunut kielteiselle kannalle.

Valtiovarainvaliokunta, joka on käsitellyt asiaa siltä osin kuin sen katsotaan kuuluvan valiokunnan toimialaan, esittää kunnioittaen lausuntonaan,

että perustuslakivaliokunta ottaisi edellä lausutun huomioon mietintöään laatiessaan.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Mäki-Hakola, varapuheenjohtaja Luttinen, jäsenet Ahonen, Hokkanen, Isohookana-Asunmaa, Järvenpää (osittain), Kettunen, Laaksonen, Lahti-Nuuttila, Malm, Rusanen, Tenhiälä ja Vähäkangas sekä varajäsenet Kalliomäki, Pohjanoksa ja Vihriälä.

Eriävä mielipide

Hallitus on esittänyt nykyisen Ahvenanmaan itsehallintolain korvaamista uudella laajalla lailla. Lakiehdotuksen mukaan Ahvenanmaan itsehallintoa aiotaan laajentaa lainsäädännön, hallinnon ja talouden alalla.

Maakunnan taloudenhoitoon ehdotetaan uutta rahoitusjärjestelmää, joka on nykyiseen verrattuna yksinkertaisempi, mutta lisää samalla maakunnan itsenäisyyttä. Käytännössä maakunta voisi tasoitusmäärän mukaisen kiintiön puitteissa itse päättää menoistaan.

Puuttumatta tässä yhteydessä esitetyssä uudessa Ahvenanmaan itsehallintolaissa oleviin lukuisiin jopa suoranaisiin kansainvälisten sopimusten rikkomisiin ja Suomen kansalaisten tasavertaisuuden loukkaamisiin, haluan esittää mielipiteeni valiokunnan hyväksymästä lisäyksestä lakiin.

Valiokunnan hyväksymä uusi 48 § merkitsee sitä, että ylikorkean tasoitusmäärän lisäksi voisi Ahvenanmaan maakunta saada ylimääräistä määrärahaa Suomen valtiolta poikkeuksellisten

suurten hankkeiden rahoittamiseen. Lisätty pykälä on vaarallinen semminkin, kun maakunta perustelee esitettyä korkeampaa tasoitusmäärää suurella investointipaineellaan. Ylimääräinen määräraha olisi liian helppo keino maakunnalle lypsää lisämäärärahoja valtiolta ohi normaalien kiintiöiden. Lisäksi päätöksenteko tapahtuu liian pienessä piirissä, kun se on tarkoitus tehdä Ahvenanmaan valtuuskunnassa, jossa enemmistö on ahvenanmaalaisia. Laki ei myöskään selkeästi määrää tasoitusmäärän alentamisesta vaan ainoastaan sen korottamisesta.

Katson, että muutosta hallituksen esitykseen ei olisi tullut tehdä ja samalla katson, että koko lakiesitys olisi tullut esittää hylättäväksi.

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hylättäisiin.

Mikäli lakiehdotusta ei kuitenkaan hylättäisi, ehdotan,

että lain perusteluissa lausuttaisiin seuraavaa:

''Hyväksyessään lain eduskunta edellyttää, että

1) ylimääräisen määrärahan myöntämisestä päätetään vasta, kun eduskuntaa on asiassa kuultu,

2) tasoitusmäärän korottamisen lisäksi mahdollistetaan myös sen alentaminen,

3) Ahvenanmaan kotiseutuoikeus myönnetään kaikille maakunnassa kaksi vuotta vakinaisesti asuneille ilman kielitaitovaatimuksia,

4) suomenkielisille lapsille taataan perusopetus heidän omalla äidinkielellään koko maakunnan alueella,

5) Ahvenanmaan kotiseutuoikeutta vailla oleville taataan perintökaaren mukainen täydellinen perintöoikeus Ahvenanmaan maakunnan alueelta kuten myös avio-oikeuden nojalla,

6) pohjoismaiden kansalaisille, jotka ovat asuneet maakunnassa vähintään kaksi vuotta vakituisesti, annetaan äänioikeus ja vaalikelpoisuus kunnallis- ja maakuntapäivävaaleissa,

7) Suomen kansainväliseen meriliikenteeseen liittyvistä merenkulkuväylistä sekä ilmailuliikenteeseen kuuluvasta tarkastustoiminnasta päätetään valtakunnantasolla,

8) Ahvenanmaan kotiseutuoikeuden omaavan henkilön kuoltua, mikäli vainajalla ei ole perintökaaren mukaisia perillisiä, kiinteän omaisuuden tulee mennä Suomen valtiolle eikä Ahvenanmaan maakunnalle kuten lakiesityksessä on esitetty.''

Helsingissä 1 päivänä helmikuuta 1991

Pentti Kettunen