

8.9.2021

EOAK/4800/2021

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Ulla-Maija Lindström

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE UUDEKSI AHVENANMAAN ITSEHALLINTOLAIKSI

Oikeusministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetusta kokonaan uudesta Ahvenanmaan itsehallintolaista. Esityksessä ehdotetaan pääasiassa nykyisen itsehallintolain periaatteisiin perustuvaa järjestelmää eduskunnan ja Ahvenanmaan maakuntapäivien välisen Ahvenanmaata koskevan lainsäädäntövallan jakautumiselle.

Esitän lausuntonani seuraavan.

1 Lakiehdotuksen 2 luku Maakuntapäivät ja Ahvenanmaan hallitus

Lakiehdotuksen 2 luvun 13 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi virkasyytteestä Ahvenanmaan hallituksen jäsentä vastaan. Pykälän 1 momentin mukaan virkarikossyytettä käsitellään Turun hovioikeudessa ja sitä ajaa valtakunnansyyttäjän määräämä syyttäjä. Pykälän 2 momentin mukaan Ahvenanmaan maakuntapäivät päättää syytteen nostamisesta virkarikoksesta, jos teossa on rikottu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvaa velvollisuutta. Virkasyyteasia tulee maakuntapäivillä vireille valtakunnansyyttäjän esityksestä. Maakuntapäivät päättää syytteen nostamisesta saatuaan oikeudellisia asioita käsittelevältä maakuntapäivien valiokunnalta kannanoton Ahvenanmaan hallituksen jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta. Pykälän 3 momentin mukaan ennen kuin maakuntapäivät tekee päätöksen, sen tulee antaa hallituksen jäsenelle tilaisuus selvityksen antamiseen.

Lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa s. 256 todetaan, että pykälän tarkoituksena on rinnastaa Ahvenanmaan hallituksen jäsenten asema siihen, mitä perustuslain 114–116 §:ssä säädetään valtioneuvoston jäsenistä koskien syytteen nostamista tiettyjen virkarikosten perusteella ja syytteen nostamismenettelyä. Perustuslain säännökset koskevat vain valtioneuvoston jäseniä, eikä vastaavia säännöksiä ole annettu Ahvenanmaan hallituksen jäsenten osalta. Ehdotuksen mukaan pykälä on perusteltu siksi, että Ahvenanmaan hallituksen päätöksenteko ja toimivalta Ahvenanmaan itsehallinnolle kuuluvilla toimivallan alueilla on rinnastettavissa valtioneuvoston vastaaviin.

Säännöksellä ei kuitenkaan luoda identtistä syytesuojajärjestelmää Ahvenanmaan hallituksen jäsenille kuin valtioneuvoston jäsenillä on. Eryistä syytekynnystä ei siis myöskään sisällytetä ahvenanmaalaisten ministerien mahdollisia virkarikoksia varten.

Ehdotuksen perusteluissa s. 257 viitataan Euroopan neuvoston korruption vastaisen valvontaelimen (GRECO) ministerivastuuasioissa Suomea koskevaan vuoden 2020 seurantaraporttiin, jossa moititaan edelleen Suomen perustuslaillista ministerivastuujärjestelmää. Valvontaelin oli viidennessä vuoden 2018 seurantaraportissaan esittänyt suosituksen ”vi”, jonka mukaan Suomi ryhtyy määrätietoisesti toimiin varmistaakseen, etteivät nykyiset menettelyt syytesuojasta ja sen purkamisesta vaikeuta tai estä korruptiorikoksista epäiltyihin ministereihin kohdistuvaa esitutkintaa. Lakiehdotuksen perusteluissa viitatussa seurantaraportissaan valvontaelin pahoitteli, ettei asiassa ollut tapahtunut kehitystä eikä suositusta ole pantu täytäntöön.

Perustuslain 110 §:ssä säädetään oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen syyteoikeudesta. Pykälän 1 momentin mukaan syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Nämä voivat ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi myös muussa laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa.

Perustuslain 115 §:ssä säädetään ministerivastuuasian vireillepanosta. Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuuden tutkinta eduskunnan perustuslakivaliokunnassa voidaan panna vireille 1) oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen perustuslakivaliokunnalle tekemällä ilmoituksella, 2) vähintään kymmenen kansanedustajan allekirjoittamalla muistutuksella sekä 3) eduskunnan muun valiokunnan perustuslakivaliokunnalle esittämällä tutkintapyynnöllä. Pykälän 2 momentin mukaan perustuslakivaliokunta voi myös omasta aloitteestaan ryhtyä tutkimaan valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuutta.

Perustuslain 116 §:ssä säädetään ministerisyytteen nostamisen edellytyksistä. Pykälän mukaan syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan voidaan päättää nostettavaksi, jos tämä tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta on olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai menettelyt muutoin virkatoimessaan selvästi lainvastaisesti.

Käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan virkasyytettä tietyistä virkarikoksista tulee edeltää Ahvenanmaan maakuntapäivien päätös syytteen nostamisesta. Virkasyyteasia tulee maakuntapäivillä vireille valtakunnansyyttäjän esityksestä. Lakiehdotuksen mukaan näissä virkarikoksissa olisi kysymys teosta, jossa on rikottu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvaa velvollisuutta.

Virkasyytettä Ahvenanmaan hallituksen jäsentä vastaan ajaa valtakunnansyyttäjän määräämä syyttäjä. Ehdotuksen perustelujen mukaan esitutkinta hoidetaan tavalliseen tapaan ja valtakunnansyyttäjä tekee esityksen syytteen nostamisesta Ahvenanmaan maakuntapäiville arvioituaan, että syytekynnys ylittyy ja edellytykset syytteen nostamiselle täyttyvät. Sen sijaan erityistä syytekynnystä ei ehdoteta ahvenanmaalaisten ministerien mahdollisiin virkarikoksiin.

Eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen arvioi eduskunnan oikeusasiamiehen vuoden 2020 toimintakertomuksen puheenvuorossaan ”Oikeusasiamies oikeusvaltion turvaajana” rikosoikeudellisen virkavastuun toteuttamista muun ohella seuraavasti s. 23.

Keskeinen osa oikeusvaltioperiaatetta on myös julkisen vallan käyttöön liittyvä rikosoikeudellinen vastuu ja vahingonkorvausvastuu. Rikoslain virkarikoksia koskevia säännöksiä sovelletaan kaikkiin julkista valtaa käyttäviin. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti edellyttänyt, että annettaessa julkinen hallintotehtävä yksityiselle, sen toimintaan on sovellettava paitsi hallinnon yleislakeja, myös rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä.

Tähän sääntelykokonaisuuteen liittyy myös perustuslain 118 §, jonka mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta. Suomessa rikoksen uhrilla eli asianomistajalla on kansainvälisesti harvinainen itsenäinen syyteoikeus, jos virallinen syyttäjä ei nosta rikoksesta syytettä. Tämä asianomistajan syyteoikeus on siis virkamiehen tai julkista tehtävää hoitavan osalta turvattu perustuslain tasolla.

Tästä näkökulmasta on merkille pantavaa, että perustuslain 110 §:n mukaan oikeusasiamies voi ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa. Oikeusasiamiehellä on siis syyteoikeus, joka ulottuu kaikkeen oikeusasiamiehen valvonnan alaiseen toimintaan, eli kaikkiin virkamiesten ja julkista tehtävää hoitavien tekemiin rikoksiin.

Valtioneuvoston jäsenten osalta oikeusasiamiehellä on perustuslain 115 §:ssä säädetty toimivalta ministerivastuuasian vireillepanoon. Syytteen nostamisesta päättää eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton valtioneuvoston jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta. Syytettä ajaa valtakunnansyyttäjä valtakunnanoikeudessa.

Kertomusvuonna Suomessa käytiin jonkin verran keskustelua ministerivastuuasioiden käsittelyn mahdollisista uudistamistarpeista. Keskustelussa on esitetty, että syyteharkinnan suorittaminen sopii huonosti eduskunnalle ja ehdotettu syyteharkinnan osoittamista oikeusasiamiehen, oikeuskanslerin tai valtakunnansyyttäjän tehtäväksi.

Jos näin haluttaisiin tehdä, mielestäni syyteharkintavalta sopisi parhaiten oikeusasiamiehelle. Eduskunnan oikeusasiamiehellä ja valtioneuvoston oikeuskanslerilla on jo nykyisin yksinomainen toimivalta nostaa syyte ja ajaa syytettä korkeimpien oikeuksien jäseniä vastaan valtakunnanoikeudessa. Ylimpien laillisuusvalvojen keskinäisessä suhteessa ministerivastuuasian syyttäjän tehtävät sopisivat paremmin oikeusasiamiehelle, koska oikeusasiamies on eduskunnan valitsema, sen puolesta toimiva laillisuusvalvoja. Siten oikeusasiamies toteuttaisi välillisesti sen ministerivastuuasioden nykyisen käsittelyjärjestyksen tausta-ajatuksen, että valtioneuvoston jäsenet ovat virkatoimistaan paitsi poliittisessa, myös oikeudellisessa vastuussa eduskunnalle. Lisäksi oikeusasiamies on arkityössään etäämpänä valtioneuvoston jäsenistä kuin valtioneuvoston oikeuskansleri,

Perustuslain mukaan ylimmät laillisuusvalvojat voivat ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa ja ministerivastuuasian vireillepano perustuslakivaliokunnassa voi tapahtua ylimpien laillisuusvalvojen tekemällä ilmoituksella. Lakiehdotuksessa eikä sen perusteluissa ole arvioitu ylimpien laillisuusvalvojen mahdollisuutta tehdä maakuntapäiville ilmoitus Ahvenmaan hallituksen jäsenen virkatoimien lainmukaisuuden tutkinnasta. Ottaen huomioon korruptionvastaisen valvontaelimen nimenomainen suositus ja oikeusasiamies Petri Jääskeläisen puheenvuorossaan esittämät näkökohdat, pidän ehdotettua sääntelyä, jonka mukaan virkasyytteen nostamisesta virkarikoksissa Ahvenanmaan hallituksen jäsentä vastaan päättäisi maakuntapäivät vain valtakunnansyyttäjän esityksestä, ongelmallisena rikosoikeudellisen virkavastuun toteuttamisen ja ylimpien laillisuusvalvojen toimivallan näkökulmasta.

3 Lakiehdotuksen 5 luku lainsäädäntö

Ehdotetun luvun 26 §:ssä todetaan, että lainsäädäntövalta on Ahvenanmaalla jaettu eduskunnan ja maakuntapäivien kesken siten kuin tässä laissa säädetään. Lain 27 §:ssä säädetään maakuntapäivien lainsäädäntövallasta ja lain 28 §:ssä säädetään eduskunnan lainsäädäntövallasta Ahvenanmaalla. Ehdotettu sääntely on näiltä osin pääasiassa sama kuin voimassa olevassa itsehallintolaissa.

Lakiehdotuksen 29 §:ssä säädettäisiin eduskunnalle kuuluvasta ja maakuntapäivien päätöksellä siirrettävästä lainsäädäntövallasta. Pykälän 1 momentissa luetellaan alat, joilla maakuntapäivät voivat siirtää lain 28 §:n nojalla eduskunnalle lainsäädäntövaltaan kuuluvan lainsäädäntövallan itselleen. Pykälän 2 momentin mukaan siirto voi tapahtua, kun valtioneuvosto ja Ahvenanmaan hallitus ovat sopineet siirron taloudellisista ja hallinnollisista sekä muista vaikutuksista. Pykälän 3 momentin mukaan, jos vaikutusten arvioinnista ei päästä sopimukseen, Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta tekee arvioinnin.

Pykälän 4 momentin mukaan valtioneuvoston tulee antaa eduskunnan perustuslakivaliokunnalle selvitys siirrosta, jos siirto ei anna aihetta antaa ehdotusta asiaa koskevan valtakunnan lainsäädännön muuttamiseksi. Valiokunta voi antaa valtioneuvostolle selvitystä koskevan lausunnon.

Pykäläehdotuksen yksityiskohtaisten perustelujen s. 155 mukaan siinä määritetään kolme oleellista periaatetta siirrolle. Ensimmäinen periaate on, että maakuntapäivät päättää itse, milloin 1 momenttiin luettava oikeudenala siirretään. Valtion viranomaiset eivät voi estää siirtoa. Lakiehdotuksen 109 §:n mukaisesti valtakunnan aineellinen lainsäädäntö jäisi kuitenkin Ahvenanmaalla voimaan, kunnes se on korvaavalla maakuntapäivälaila kumottu. Toinen peruseriaate on, että valtioneuvoston ja Ahvenanmaan hallituksen tulee 2 momentin mukaisesti käydä keskenään keskusteluja ja neuvotteluja siitä, mitkä ovat taloudelliset ja hallinnolliset vaikutukset tietyn oikeudenalan toimivallan siirtämisestä, sekä yhdessä selvittää siirron oikeudelliset ja muut vaikutukset. Lähtökohtana on, että valtioneuvosto ja Ahvenanmaan hallitus pyrkivät yhdessä muodostamaan yhteisen käsityksen vaikutuksista ja sitä kautta tarvittaessa välttämään itsehallintoviranomaisten siirtoaloitteen johdosta mahdollisesti arvioitujen rajaesteiden syntymistä Ahvenanmaan ja valtakunnan maakuntarajalla sekä arvioimaan siirrosta johtuvia sääntelytarpeita sekä Ahvenanmaalla että valtakunnassa. Kolmas periaate on, että pykälän 4 momentin mukaan valtioneuvoston tulee antaa eduskunnan perustuslakivaliokunnalle selvitys siirrosta, jos siirto ei anna aihetta antaa lakiesitystä asiaa koskevan valtakunnan lainsäädännön muuttamiseksi. Perustuslakivaliokunnan ehdotetaan voivan antaa selvitystä koskevan lausunnon. Maakuntapäivien oletetaan hyväksyvän siirtoa koskevan lain vasta sen jälkeen, kun eduskunta on riittävän käsittelyajan puitteissa pystynyt ottamaan kantaa valtioneuvoston selvitykseen siirrosta. Pääsäännön mukaan näiden edellytysten tulee täytyä, jotta maakuntapäivillä olisi muodollinen oikeus päättää toimivallan siirtämisestä. Maakuntapäivien toimivallan siirtämistä koskeva päätös tehdään maakuntapäivälaisissa säädetyssä järjestyksessä. Tällainenkin maakuntapäivälaki on lakiehdotuksen 33 §:ssä tarkoitetun lainsäädäntövalvonnan kohteena.

Myöhemmin pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa s. 160 todetaan, että maakuntapäivien pykälässä tarkoitettujen toimivallan alueiden siirtäminen itselleen on yksipuolista, mutta perustuslaillisista syistä on tärkeää, että eduskunta on tietoinen siitä, milloin eduskunnan toimivallan siirto maakuntapäiville tulee käytännössä ajankohtaiseksi. Säännöksen tarkoituksena on myös turvata eduskunnan oikeus riittävässä käsittelyajassa pystyä ottamaan kantaa hallituksen selvitykseen siirrosta ennen kuin maakuntapäivät hyväksyy siirtoa koskevan lain. Perustelujen mukaan ehdotukseen sisältyy vastavuoroisuuselementti, vaikka eduskunnan nimenomaista hyväksyntää siirrolle ei edellytetä.

Menettely on uusi, eikä sitä ole mainittu perustuslaissa. Lakiehdotuksen 9 luvussa ”Suhde perustuslakiin ja lainsäätämisyjärjestykseen” (s 247) todetaan, että menettely on poikkeus perustuslaista. Tämä ei ole ongelma, koska itsehallintolaki säädetään perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Perustelujen mukaan ehdotus aiheuttaa tarpeen muuttaa eduskunnan työjärjestystä.

Lakiehdotuksen 30 §:ssä säädettäisiin eduskunnalle kuuluvan lainsäädäntövallan siirtämisestä Ahvenanmaalle tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Lakiehdotuksen 33 §:ssä säädetään lainsäädäntövalvonnasta ja 34 §:ssä tasavallan presidentin veto-oikeudesta.

Arvioin lakiehdotuksen 29 §:ssä esitettyä uutta yksinkertaistettua menettelyä eduskunnalle kuuluvan ja maakuntapäivän päätöksellä tapahtuvasta lainsäädäntövallan siirtämisestä seuraavasti.

Perustuslain 52 §:ssä säädetään muun ohella eduskunnan työjärjestyksestä. Pykälän 1 momentin mukaan eduskunnan työjärjestyksessä annetaan tarkempia säännöksiä valtiopäivillä noudatettavasta menettelystä sekä eduskunnan toimielimistä ja eduskuntatyöstä. Työjärjestys hyväksytään täysistunnossa lakiehdotuksen käsittelystä säädettyssä järjestyksessä ja julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa.

Perustuslain 70 §:ssä säädetään lainsäädäntöaloitteesta. Pykälän mukaan lain säätäminen tulee eduskunnassa vireille hallituksen esityksellä taikka kansanedustajan lakialoitteella, joka voidaan tehdä eduskunnan ollessa koolla.

Perustuslain 74 §:ssä säädetään perustuslainmukaisuuden valvonnasta. Pykälän mukaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Perustuslain 75 §:ssä säädetään Ahvenanmaan erityislaeista. Pykälän 1 momentin mukaan Ahvenanmaan itsehallintolain ja Ahvenanmaan maanhankintalain säätämisyjärjestyksestä on voimassa, mitä siitä mainituissa laeissa erikseen säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan Ahvenanmaan maakuntapäivien oikeudesta tehdä aloitteita sekä Ahvenanmaan maakuntalakien säätämisestä on voimassa, mitä niistä itsehallintolaissa säädetään.

Eduskunnan työjärjestyksen 3 luvussa säädetään asiain vireilletulosta valtiopäivillä. Työjärjestyksen 19 §:ssä säädetään asioiden ilmoittamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan puhemies ilmoittaa täysistunnossa hallituksen esityksen sekä valtioneuvoston kirjelmän, tiedonannon ja selonteon samoin kuin kertomusten antamisesta eduskunnalle sekä asetuksen tai muun alemmanasteisen säädöksen tai päätöksen ja kansalaisaloitteen toimittamisesta eduskunnan käsiteltäväksi.

Työjärjestyksen 20 §:ssä säädetään eduskunta-aloitteista. Pykälän 1 momentin mukaan eduskunta-aloite toimitetaan keskuskansliaan. Aloite on perusteltava lyhyesti. Eduskunnan työjärjestyksen 23 §:ssä säädetään valtioneuvoston tiedonannosta ja valtioneuvoston selonteosta ja 24 §:ssä pääministerin ilmoituksesta.

Ehdotuksessa todetaan, että menettely on uusi eikä se sisälly perustuslakiin. Ehdotus antaa sen perustelujen mukaan aiheen muuttaa eduskunnan työjärjestyksiä. Lakiehdotuksessa ei kuitenkaan selvitetä, mitä mahdollisia muutoksia ehdotettu uusi menettely aiheuttaisi perustuslakiin ja eduskunnan työjärjestykseen. Ehdotuksen perustelujen mukaan valtioneuvoston tulee antaa selvitys eduskunnan perustuslakivaliokunnalle ja perustuslakivaliokunta voi antaa lausunnon selvityksestä. Ehdotuksen todetaan, että on tärkeää, että eduskunta on tietoinen, milloin eduskunnan toimivallan siirto maakuntapäiville tulee ajankohtaiseksi, ellei se muulla tavoin tule eduskunnan tietoon. Ehdotuksesta ei ilmene valtioneuvoston perustuslakivaliokunnalle antaman selvityksen ja perustuslakivaliokunnan siitä mahdollisesta antaman lausunnon käsittelyä eduskunnassa. Onko kysymys valtioneuvoston kirjelmästä, tiedonannosta tai selonteosta taikka muusta päätöksestä. Ehdotuksesta ei siten ilmene, miten ja missä muodossa asia tulisi käsitellä eduskunnassa, vai olisiko vain riittävää, että asia tullisi eduskunnan tietoon.

Pidän eduskunnalle kuuluvan lainsäädäntövallan siirtämisessä maakuntapäiville noudatettavaksi ehdotettua menettelyä ongelmallisena perustuslaissa säädetyn eduskunnan lainsäädäntövallan, lainsäädäntöaloitteiden ja lakiehdotuksen käsittelyn sekä eduskunnan työjärjestyksessä säädetyn valtiopäiväasioiden vireilletuloa koskevan sääntelyn kannalta. Mielestäni nämä ehdotetut muutokset ovat merkittäviä ja periaatteellisia. Ne vaikuttaisivat ja puuttuisivat perustuslaissa säädettyyn eduskunnan lainsäädäntövallan ydinalueeseen. Pidän eduskunnan kannalta ongelmallisena, ettei ehdotuksessa ole selostettu eikä perusteltu, minkälaisista sääntelyä uusi menettely edellyttäisi eduskunnan työskentelyyn.

Lakiehdotuksen 7 luku Hallinto

Lakiehdotuksen 47 §:ssä säädettäisiin Ahvenanmaan hallintovaltaa koskevista erityissäännöksistä. Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston oikeuskanslerilla ja eduskunnan oikeusasiamiehellä on ylimpänä laillisuusvalvojana toimivalta käsitellä jommallekummalle niistä osoitettuja Ahvenanmaan hallintotoimivallan alaa koskevia kanteluja ja viranomaisilmoituksia.

Lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa s. 183–184 todetaan muun ohella, että valtioneuvoston oikeuskanslerilla ja eduskunnan oikeusasiamiehellä on ylimpänä laillisuusvalvojana toimivalta käsitellä jommallekummalle niistä osoitettuja Ahvenanmaan hallintotoimivallan alaa koskevia kanteluja ja viranomaisilmoituksia.

Momentin mukaan Ahvenanmaan ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltuudet koskisivat ”Ahvenanmaan hallintotoimivallan” alaa.

Perustelujan mukaan ”Ahvenanmaan hallintotoimivallan” ala tarkoittaa ensinnäkin Ahvenanmaan maakuntapäivien hallintoelimissä, Ahvenanmaan hallituksessa tai sen alaisissa viranomaisissa, Ahvenanmaan kunnissa tai muissa maakuntapäivälaila perustetuissa viranomaisissa tehtäviä viranomaistoimia tai - päätöksiä. Toiseksi Ahvenanmaan hallintovaltaan kuuluu myös valtakunnan lainsäädäntöluonteisia tehtäviä, joita itsehallintoviranomaiset hoitavat itsehallintolaissa tai sopimusasetuksessa olevien nimenomaisten säännösten perusteella. Kolmanneksi laillisuusvalvonta koskee sekä mainittujen viranomaisten virkamiehiä että julkisyhteisöjen työntekijöitä ja myös muita, kun he hoitavat itsehallintoviranomaisten tai Ahvenanmaan kuntien toimeksiannosta julkisia tehtäviä. Laillisuusvalvontakäytäntönsä mukaan ylimmät laillisuusvalvojat eivät puutu eduskunnan lainsäädäntötyöhön tai hallintoasioihin, joita ei ole vielä ratkaistu lainvoimaisesti. Perustelujen mukaan oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen kaikista toimivaltuuksista ja asioiden käsittelystä on soveltuvin osin voimassa, mitä perustuslain 108–111 §:ssä sekä valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa (193/2000) ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa (197/2002) säädetään.

Pidän ehdotettua sääntelyä perusteltuna ja tärkeänä. Ahvenanmaan itsehallinnon kannalta on merkityksellistä, että ylimpien laillisuusvalvojen toimivallasta säädetään perustuslain lisäksi myös Ahvenanmaan itsehallintolaissa. Mielestäni itsehallintolaissa ylimpien laillisuusvalvojen tehtävien ja toimivallan sääntelyn tulisi kuitenkin vastata perustuslain sanamuotoa näiden laillisuusvalvontatehtävistä.

Muita havaintoja lakiehdotuksesta

Lakiehdotukseen esitetään säännöksiä, jotka vastaavat perustuslain sääntelyä. Ehdotuksen perusteluissa s. 249 luetellaan nämä säännökset. Ne ovat 1 §:n 2 momentin säännös kansanvaltaisuusperiaatteesta, 6 §:n 1 ja 3 momentti kunnallisesta itsehallinnosta, 37 §:n 1 momentti maakuntapäivälain alasta ja Ahvenanmaan hallituksen oikeudesta antaa asetuksia, 44 § maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvien tehtävien antamisesta muulle kuin viranomaiselle, 99 § perustuslain ja itsehallintolain ensisijaisuudesta, 100 § Ahvenanmaan hallituksen antamin asetusten lainmukaisuudesta ja 107 § Ahvenanmaan vaalipiiri eduskuntavaaleissa. Lakiehdotuksen perusteluissa s. 250 todetaan, että pääosaa säännöksistä ehdotetaan sisällytettäväksi itsehallintolakiin nimenomaisesti Ahvenanmaan itsehallintoviranomaisiin kohdistuvina, pääasiassa maakuntapäiviin lainsäätäjänä. Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin itsehallintolaissa säädetään.

Pidän ehdotettua sääntelyä asianmukaisena ja perusteltuna.

Lakiehdotuksen 34 §:ssä säädettäisiin tasavallan presidentin veto-oikeudesta. Pykälän 1 momentin mukaan, jos tasavallan presidentti katsoo maakuntapäivien ylittäneen lainsäädäntövaltansa hyväksyessään maakuntapäivälain tai että maakuntapäivälaki koskee Suomen sisäistä tai ulkoista turvallisuutta, tasavallan presidentti voi, hankittuaan korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden yhteisen lausunnon, päättää lain raukeamisesta kokonaan tai osittain. Päätös on tehtävä neljän kuukauden kuluessa siitä, kun päätös maakuntapäivälain hyväksymisestä annettiin oikeusministeriölle tiedoksi. Pykälän 2 momentin mukaan tasavallan presidentille annettava yhteinen 1 momentissa tarkoitettu lausunto laaditaan kokoonpanolla, jossa on kolme jäsentä korkeimmasta oikeudesta ja kaksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta sekä virkasuhteessa korkeimpaan oikeuteen oleva esittelijä.

Lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa s. 171 todetaan muun ohella, että nykyisen itsehallintolain mukaan tasavallan presidentin on saatava lausunto korkeimmalta oikeudelta ennen kuin päätös veto-oikeudesta voidaan tehdä. Tätä menettelyä ehdotetaan muutettavan niin, että veto-oikeuden käytön edellytyksenä on, että korkeimmalta oikeudelta ja korkeimmalta hallinto-oikeudelta on saatu yhteinen lausunto. Yhteinen lausunto ei sido presidenttiä. Käytännössä presidentin päätökset ovat noudattaneet korkeimman oikeuden lausuntoja melkein aina. Jossakin yksittäisessä tapauksessa presidentillä on ollut eri käsitys tai hän on seurannut vähemmistön käsitystä, kun korkeimman oikeuden päätös on syntynyt äänestämällä. Ehdotus ei pyri muuttamaan vallitsevaa käytäntöä. Myöhemmin perusteluissa todetaan, että kokoonpanon laajennuksen syynä on, että korkeimman oikeuden nykyistä osaamista on lisättävä hallinto-oikeudellisten asioiden osaamisella.

Lakiehdotuksen 55 §:ssä säädettäisiin toimivaltariidan ratkaisemisesta. Pykälän mukaan, jos Ahvenanmaan tai valtakunnan viranomaisen toimivallasta tiettyyn hallintotoimeen syntyy erimielisyyttä, Ahvenanmaan hallitus tai valtakunnan viranomainen voi siirtää asian Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnalle, joka ratkaisee asian kahden kuukauden kuluessa vireillepanosta. Valtuuskunnan ratkaisuun tyytymätön osapuoli voi 30 päivän kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan saattaa asian korkeimman oikeuden ratkaistavaksi.

Lakiehdotuksen 10 luvussa säädettäisiin kansainvälisistä velvoitteista. Lakiehdotuksen 72 §:ssä säädettäisiin Ahvenanmaan kansainvälisestä vastuusta Ahvenanmaan neuvottelemista kansainvälisistä velvoitteista. Pykäläehdotuksen mukana viime kädessä Ahvenanmaan valtiolle korvattavaa määrää koskeva erimielisyys ratkaistaisiin hallintoriita-asiana korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Lakiehdotuksen 11 luvussa säädettäisiin Euroopan unionin asioista. Lakiehdotuksen 83 §:ssä säädettäisiin Ahvenanmaan kansallisesta vastuusta ja 84 §:ssä vastuumäärän sovittelusta. Tällöinkin viime kädessä vastuumäärää koskeva erimielisyys ratkaistaisiin hallintoriita-asiana korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Pidän sääntelyä jossain määrin epäjohdonmukaisena, kun kansainvälisiä velvoitteita ja Euroopan unionin velvoitteiden kansallista vastuuta koskevat erimielisyydet ratkaistaan viime kädessä hallintoriita-asioina korkeimmassa hallinto-oikeudessa, mutta hallintotoimeen ryhtymistä koskevan erimielisyyden ratkaisisi viime kädessä korkein oikeus. Jälkimmäinen sääntely ja erimielisyyden käsittely korkeimmassa oikeudessa perustuu voimassa olevaan itsehallintolakiin. Mielestäni tällaisten hallintotoimeen ryhtymistä koskevien asioiden luonne voisi ennemminkin puoltaa erimielisyyksien käsitlemistä ja ratkaisemista korkeimmassa hallinto-oikeudessa, jossa on hallinto-oikeudellista osaamista, tai korkeimman oikeuden kokoonpanon laajentamista vaadittavalla hallinto-oikeudellisella osaamisella.

Lakiehdotuksen 12 luvussa säädettäisiin virkakielestä ja kielellisistä oikeuksista. Ehdotuksen perustelujen s. 257–258 mukaan perustuslain 17 §:n 1 ja 2 momentin säännöksiä oikeudesta omaan kieleen ei sovelleta Ahvenanmaalla. Lakiehdotuksen kieltä koskevat säännökset perustuvat jatkossakin Kansainliiton päätökseen ja ns. Ahvenanmaan sopimukseen sekä nyt voimassa olevaan itsehallintolakiin, mutta niitä on selkeytetty erityisesti sen osalta, mikä koskee oikeutta käyttää suomea tuomioistuimissa ja valtion viranomaisissa Ahvenanmaalla. Asianosaisen, jonka oma kieli on suomi, oikeus käyttää suomea tuomioistuimissa ja valtion viranomaisissa Ahvenanmaalla vastaa ehdotuksen mukaan asianosaisen, jonka oma kieli on ruotsi, kielilainsäädännön mukaista oikeutta käyttää ruotsia yksikielisesti suomenkielisissä tuomioistuimissa tai viranomaisissa maan muissa osissa. Ehdotuksen 90 §:ssä ehdotetaan laajempia kielellisiä oikeuksia asioissa, jotka koskevat pakkokeinoja tai puuttumista henkilökohtaiseen vapauteen tai koskemattomuuteen itsehallintoviranomaisissa tai kunnan viranomaisissa Ahvenanmaalla. Tämä säännös vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5.2 ja 6 artiklassa esitettyjä vaatimuksia ihmisoikeuksien suojaamiseksi.

Lakiehdotuksen perustelujan s. 258 mukaan lakiehdotuksessa ehdotetaan uusia säännöksiä yksityisten toimijoiden tai valtion kielellisistä velvoitteista suhteessa Ahvenanmaan viranomaisiin, kun yksityiselle taholle on uskottu Ahvenanmaalla suoritettavia julkisia hallintotehtäviä. Säännöksiä ehdotetaan myös kielijärjestelmästä, joka sellaisten palveluita tuottavien yritysten, joissa valtiolla on määräämisvalta ja jotka harjoittavat toimintaa Ahvenanmaalla, odotetaan ottavan huomioon suhteessa yleisöön yksikielisesti ruotsinkielisellä Ahvenanmaalla.

Ehdotus vastaa pääasiassa säännöksiä ruotsiksi annettavasta palvelusta vastaavissa tilanteissa valtakunnassa, joihin kielilaki pätee. Vastaavia säännöksiä ei ole nykyisessä itsehallintolaissa.

Ahvenanmaan yksikielisesti ruotsinkielisestä asemasta seuraa muun muassa, että Ahvenanmaan koulujen opetuskielenä on ruotsi. Maakuntapäiväläilla säädetään, mitä kieliä kouluissa opetetaan, sekä opetuksesta muilla kielillä kuin ruotsiksi. Perusteluissa todetaan, että olosuhteet Ahvenanmaalla ovat sen jälkeen muuttuneet ennen kaikkea siten, että maahanmuuton seurauksena yhä useampien ihmisten äidinkieli on muu kuin ruotsi. Tämä ei kuitenkaan aiheuta muutoksia itsehallintolakiin. Kysymystä esimerkiksi kotikielen opetuksesta säädellään maakuntapäiväläilla.

Näiltä osin pidän ehdotettua sääntelyä ja siinä toteutettuja täsmennyksiä perusteltuina ja asianmukaisina.

8.9.2021

EOAK/4800/2021

Beslutsfattare: Biträdande justitieombudsman Maija Sakslin

Föredragande: Referendarieråd Ulla-Maija Lindström

UTLÅTANDE OM REGERINGENS PROPOSITION TILL RIKSDAGEN MED FÖRSLAG TILL NY SJÄLVSTYRELSELAG FÖR ÅLAND

Justitieministeriet har begärt utlåtande av riksdagens justitieombudsman om regeringens propositionsutkast med förslag till en helt ny självstyrelselag för Åland. I propositionen föreslås i huvudsak ett system som grundar sig på den nuvarande självstyrelselagens principer för lagstiftningsbehörighetens fördelning mellan riksdagen och Ålands lagting i frågor som gäller Åland.

Som mitt utlåtande anför jag följande.

1) 2 kap. i propositionen: Lagtinget och Ålands landskapsregering

I 2 kap. 13 § i propositionen föreslås bestämmelser om tjänsteåtal mot en medlem av Ålands landskapsregering. Enligt paragrafens 1 mom. behandlas åtal för tjänstebrott i Åbo hovrätt och handläggs av en åklagare som förordnats av riksåklagaren. Enligt paragrafens 2 mom. beslutar Ålands lagting om väckande av åtal för tjänstebrott, om en skyldighet som faller inom lagtingets lagstiftningsbehörighet har överträtts. Ett tjänsteåtal anhängiggörs vid lagtinget på framställning av riksåklagaren. Lagtinget beslutar om väckande av åtal efter att det lagtingsutskott som behandlar juridiska ärenden gett ett ställningstagande om att en minister i landskapsregeringen handlat lagstridigt. Enligt 3 mom. ska lagtinget ge ministern tillfälle att lämna en redogörelse innan beslutet fattas.

På s. 256 i detaljmotiveringen till propositionen konstateras att syftet med paragrafen är att jämställa landskapsregeringens medlemmar med det som i 114–116 § i grundlagen föreskrivs om statsrådets medlemmar i fråga om åtal på grund av vissa tjänstebrott samt åtalsförfarandet. Bestämmelserna i grundlagen gäller endast statsrådets medlemmar och motsvarande bestämmelser har inte utfärdats för landskapsregeringens medlemmar. Enligt propositionen är paragrafen motiverad för att landskapsregeringens beslutsfattande och behörighet inom de behörighetsområden som hör till Ålands självstyrelse kan jämföras med statsrådets dito. Bestämmelsen skapar dock inte ett likadant identiskt åtalsskyddssystem för landskapsregeringens medlemmar som för statsrådets medlemmar. En särskild åtalströskel införs således inte heller för eventuella tjänstebrott som begås av åländska ministrar.

På s. 257 i propositionens motivering finns en hänvisning till en uppföljningsrapport för Finland 2020 av Europarådets organ mot korruption (GRECO), där Finland ännu en gång klandras för sitt grundlagsenliga ministeransvarighetssystem. Organet hade i sin femte uppföljningsrapport 2018 lagt fram rekommendationen "vi", enligt vilken Finland målmedvetet vidtar åtgärder för att säkerställa att de nuvarande förfarandena gällande åtalsskydd och avskaffande av det inte försvårar eller hindrar förundersökningen av ministrar som misstänks för korruptionsbrott. Organet beklagade i den hänvisade uppföljningsrapporten att det inte hade skett någon utveckling i ärendet och att rekommendationen inte har verkställts.

I 110 § i grundlagen föreskrivs om justitiekanslerns och justitieombudsmannens åtalsrätt. Enligt 1 mom. är det justitiekanslern eller justitieombudsmannen som beslutar om väckande av åtal mot en domare för lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd. Dessa laglighetsövervakare kan utföra åtal eller förordna att åtal ska väckas också i andra ärenden som omfattas av deras laglighetskontroll.

I 115 § i grundlagen föreskrivs om anhängiggörande av ärenden som gäller ministeransvarighet. Enligt 1 mom. kan en undersökning av lagenligheten i en ministers ämbetsåtgärd inledas i riksdagens grundlagsutskott genom 1) en anmälan till grundlagsutskottet av justitiekanslern eller justitieombudsmannen, 2) en anmärkning som undertecknats av minst tio riksdagsledamöter samt 3) en begäran om undersökning som framställts till grundlagsutskottet av något annat riksdagsutskott. Enligt 2 mom. kan grundlagsutskottet också på eget initiativ börja undersöka lagligheten av en ministers ämbetsåtgärder.

I 116 § i grundlagen föreskrivs om förutsättningarna för väckande av åtal mot en minister. Beslut om väckande av åtal mot en medlem av statsrådet kan fattas, om denne uppsåtligen eller av grov oaktsamhet på ett väsentligt sätt har brutit mot de skyldigheter som hör till en ministers uppgifter eller i övrigt förfarit klart lagstridigt i sin ämbetsutövning.

Enligt detaljmotiveringen till den aktuella propositionen ska åtal för vissa tjänstebrott föregås av ett beslut av Ålands lagting om väckande av åtal. Ett tjänsteåtal anhängiggörs vid lagtinget på framställning av riksåklagaren. Enligt propositionen skulle det i fråga om dessa tjänstebrott vara fråga om att en skyldighet som faller inom lagtingets lagstiftningsbehörighet har överträtts. Tjänsteåtal mot en minister i Ålands landskapsregering väcks av en åklagare som förordnats av riksåklagaren. Förundersökningen sköts som vanligt, enligt propositionens motivering, och riksåklagaren gör en framställning om väckande av åtal till Ålands lagting efter att ha bedömt att åtalströskeln överskrids och att förutsättningarna för väckande av åtal uppfylls. Däremot föreslås ingen särskild åtalströskel för eventuella tjänstebrott som begås av åländska ministrar.

Riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen tog bland annat upp straffrättsligt tjänsteansvar i sitt anförande "Justitieombudsmannen som garant för rättsstaten" i riksdagens justitieombudsmans verksamhetsberättelse för 2020 (s. 23):

Straffrättsligt ansvar och skadeståndsansvar i samband med utövandet av offentlig makt är en viktig del av rättsstatsprincipen. Strafflagens bestämmelser om tjänstebrott tillämpas på alla som utövar offentlig makt. Grundlagsutskottet har av hävd krävt att man vid överlåtagandet av offentliga förvaltningsuppgifter till en privat aktör inte enbart ska tillämpa allmänna förvaltningslagar på aktörens verksamhet, utan även bestämmelser om straffrättsligt tjänsteansvar.

Denna regleringshelhet omfattar också 118 § i grundlagen, enligt vilken var och en som har lidit rättskränkning eller skada på grund av en lagstridig åtgärd eller försummelse av en tjänsteman eller någon annan som sköter ett offentligt uppdrag har rätt att yrka att denne döms till straff samt rätt att få skadestånd. I Finland har brottsoffret, dvs. målsäganden, en internationellt sett sällsynt självständig åtalsrätt, om allmänna åklagaren inte väcker åtal för brottet. Denna åtalsrätt för målsägande är alltså tryggad på grundlagsnivå i fråga om en tjänsteman eller en person som sköter ett offentligt uppdrag.

Ur denna synvinkel är det anmärkningsvärt att justitieombudsmannen enligt 110 § i grundlagen kan utföra åtal eller förordna att åtal ska väckas i ett ärende som hör till justitieombudsmannens laglighetsövervakning. Justitieombudsmannen har alltså åtalsrätt som omfattar all verksamhet som står under justitieombudsmannens tillsyn, dvs. alla brott som utförs av tjänstemän och personer som sköter offentliga uppdrag.

I fråga om statsrådets medlemmar har justitieombudsmannen enligt 115 § i grundlagen behörighet att inleda ett ministeransvarighetsärende. Beslut om väckande av åtal fattas av riksdagen efter att grundlagsutskottet tagit ställning till lagligheten i en ministers ämbetsåtgärd. Åtalet förs av riksåklagaren i riksrätten.

Under berättelseåret fördes en viss diskussion i Finland om eventuella behov av att revidera behandlingen av frågor som gäller ministeransvarighet. I diskussionen har framförts att åtalsprövningen inte lämpar sig för riksdagen, varvid det har föreslagits att åtalsprövningen anvisas justitieombudsmannen, justitiekanslern eller riksåklagaren.

Om det är så man vill fortskrida anser jag att åtalsprövningsrätten bäst skulle passa justitieombudsmannen. Riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet har redan nu exklusiv behörighet att väcka och utföra åtal vid riksrätten mot medlemmarna i högsta domstolen. I förhållande till de högsta laglighetsövervakarna skulle åklagaruppgifterna i ett ministeransvarighetsärende bättre lämpa sig för justitieombudsmannen, eftersom justitieombudsmannen är en laglighetsövervakare som valts av riksdagen och fungerar under dess mandat.

Därmed skulle justitieombudsmannen indirekt fullfölja den övergripande tanken om den nuvarande behandlingsordningen för ministeransvarighetsärenden: att statsrådets medlemmar både är politiskt och juridiskt ansvariga för sin ämbetsutövning inför riksdagen. Dessutom är justitieombudsmannen mera distanserad från statsrådets medlemmar i sitt dagliga arbete än justitiekanslern i statsrådet.

Enligt grundlagen kan de högsta laglighetsövervakarna utföra åtal eller förordna att åtal ska väckas i ett ärende som hör till deras laglighetsövervakning och genom en anmälan anhängiggöra ministeransvarighetsärenden i grundlagsutskottet. I propositionen och dess motiveringar finns ingen bedömning av de högsta laglighetsövervakarnas möjligheter att göra en anmälan till lagtinget om en undersökning av lagligheten i en ministers ämbetsutövning. Med beaktande av den uttryckliga rekommendationen från organet mot korruption samt de synpunkter som justitieombudsman Petri Jääskeläinen framfört i sitt anförande anser jag att den föreslagna regleringen, enligt vilken lagtinget endast på framställning av riksåklagaren skulle besluta om väckande av tjänsteåtal mot en minister i Ålands landskapsregering vid ett tjänstebrott, är problematisk i fråga om det straffrättsliga tjänsteansvaret och de högsta laglighetsövervakarnas behörighet.

3) 5 kap. i propositionen: Lagstiftning

I 26 § i det föreslagna kapitlet konstateras att lagstiftningsbehörigheten på Åland fördelas mellan riksdagen och lagtinget på det sätt som föreskrivs i denna lag. I 27 § föreskrivs om lagtingets lagstiftningsbehörighet och i 28 § om riksdagens lagstiftningsbehörighet på Åland. Den föreslagna regleringen är till dessa delar huvudsakligen densamma som i den gällande självstyrelselagen.

I 29 § i propositionen föreskrivs om den lagstiftningsbehörighet som hör till riksdagen och som överförs genom ett beslut av lagtinget. I paragrafens 1 mom. uppräknas de områden där lagtinget med stöd av 28 § kan överföra lagstiftningsbehörigheten till riksdagen. Enligt 2 mom. kan överföringen ske när statsrådet och Ålands landskapsregering har enats om överföringens ekonomiska, administrativa och övriga konsekvenser. I paragrafens 3 mom. konstateras att om ingen överenskommelse om konsekvensbedömningen kan nås, utförs bedömningen av delegationen för Ålandsärenden. Enligt paragrafens 4 mom. ska statsrådet ge riksdagens grundlagsutskott en utredning om överföringen, om överföringen inte ger anledning till ett lagförslag om ändring av rikslagstiftningen i ärendet. Utskottet kan ge ett utlåtande om utredningen till statsrådet.

Enligt detaljmotiveringen till paragrafförslaget, s. 155, finns det tre väsentliga principer för överföringen. Den första principen är att lagtinget själv beslutar när ett rättsområde som omfattas av 1 mom. ska överföras.

Statliga myndigheter kan inte hindra en överföring. Enligt 109 § i propositionen förblir rikets materiella lagstiftning i kraft på Åland tills den har upphävts av den ersättande lagtingslagen. En annan grundprincip är att statsrådet och Ålands landskapsregering i enlighet med 2 mom. sinsemellan bör föra diskussioner och förhandla om vilka ekonomiska och administrativa konsekvenser överföringen av behörigheten inom ett visst rättsområde har, samt tillsammans utreda de rättsliga och övriga konsekvenserna av överföringen. Utgångspunkten är att statsrådet och Ålands landskapsregering tillsammans strävar efter en gemensam uppfattning om konsekvenserna, för att därigenom lämpligen undvika att eventuella gränshinder uppstår vid Ålands och rikets landskapsgräns på grund av de självstyrande myndigheternas överföringsinitiativ, samt för att fastställa de regleringsbehov som överföringen orsakar både på Åland och i riket. Den tredje principen är att statsrådet enligt 4 mom. ska ge riksdagens grundlagsutskott en utredning om överföringen, om överföringen inte ger anledning till ett lagförslag om ändring av rikslagstiftningen i ärendet. Grundlagsutskottet föreslås kunna ge ett utlåtande om utredningen. Lagtinget antas godkänna lagen om överföring först efter att riksdagen inom ramen för en tillräcklig behandlingstid har kunnat ta ställning till statsrådets utredning om överföringen. Enligt huvudregeln ska dessa förutsättningar uppfyllas för att lagtinget ska ha en formell rätt att besluta om överföringen av behörigheten. Beslut om överföring av lagtingets behörighet fattas i den ordning som lagtingslagen föreskriver. Även lagtingslagen är föremål för den lagstiftningskontroll som avses i 33 § i propositionen.

Senare i detaljmotiveringen till paragrafen, s. 160, konstateras att överföringen av de befogenhetsområden som avses i lagtingets paragraf sker ensidigt, men att det av grundlagsskäl är viktigt att riksdagen är medveten om när riksdagens behörighet i praktiken överförs till lagtinget. Syftet med bestämmelsen är att även trygga riksdagens rätt att inom tillräcklig behandlingstid kunna ta ställning till regeringens utredning om överföringen, innan lagtinget godkänner lagen om överföringen. Enligt motiveringen innehåller förslaget ett ömsesidighetselement även om riksdagens uttryckliga godkännande av överföringen inte krävs. Förfarandet är nytt och nämns inte i grundlagen. I 9 kap. i propositionen, under "Förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen" (s 247), konstateras att förfarandet är ett undantag från grundlagen. Detta är inget problem eftersom självstyrelselagen stiftas i grundlagsordning. Enligt motiveringen medför förslaget ett behov att ändra riksdagens arbetsordning.

Enligt 30 § i propositionen skulle överföringen av riksdagens lagstiftningsbehörighet till Åland stiftas i vanlig lagstiftningsordning. I 33 § i propositionen föreskrivs om lagstiftningskontroll och i 34 § om republikens presidents vetorätt.

Jag bedömer det nya, i 29 § föreslagna förenklade förfarandet för överföring av den på riksdagen ankommande lagstiftningsbehörigheten genom lagtingets beslut enligt följande.

I 52 § i grundlagen föreskrivs bland annat om riksdagens arbetsordning. 1 mom. fastställer att närmare bestämmelser om förfarandet under riksmötena samt om riksdagens organ och riksdagsarbetet utfärdas i riksdagens arbetsordning. Arbetsordningen ska godkännas i plenum i den ordning som gäller för behandling av lagförslag och publiceras i Finlands författningssamling.

I 70 § i grundlagen föreskrivs om lagstiftningsinitiativ. Enligt paragrafen väcks förslag om stiftande av lag i riksdagen genom en regeringsproposition eller genom en riksdagsledamots lagmotion. Lagmotioner kan väckas medan riksdagen är sammankallad.

I 74 § i grundlagen föreskrivs om kontroll av grundlagsenligheten. Enligt paragrafen ska riksdagens grundlagsutskott ge utlåtanden om grundlagsenligheten i fråga om lagförslag och andra ärenden som föreläggs utskottet samt om deras förhållande till internationella fördrag om mänskliga rättigheter.

I 75 § i grundlagen föreskrivs om särskilda lagar för Åland. 1 mom. fastställer att lagstiftningsordningen för självstyrelselagen för Åland och jordförvärvslagen för Åland är den som särskilt bestäms i dessa lagar. 2 mom. fastställer att Ålands lagtings initiativrätt samt stiftande av landskapslagar bestäms i självstyrelselagen.

I 3 kap. i riksdagens arbetsordning föreskrivs om upptagande av ärenden under riksmöte. I 19 § i arbetsordningen föreskrivs om meddelande om ärenden. Paragrafens 1 mom. fastställer att när regeringspropositioner samt skrivelser, meddelanden och redogörelser från statsrådet och berättelser har lämnats till riksdagen, samt förordningar eller andra författningar eller beslut på lägre nivå och medborgarinitiativ sänts till riksdagen för behandling, ska talmannen meddela detta i plenum. I 20 § i arbetsordningen föreskrivs om motioner. Enligt paragrafens 1 mom. ska riksdagsmotioner lämnas till centralkansliet. En motion ska motiveras kort. I 23 § i riksdagens arbetsordning föreskrivs om statsrådets meddelanden och redogörelser och i 24 § om statsministerns upplysning.

I propositionen konstateras att förfarandet är nytt och att det inte ingår i grundlagen. Propositionen ger enligt motiveringen anledning att ändra riksdagens arbetsordning. I propositionen utreds dock inte vilka eventuella ändringar det föreslagna nya förfarandet skulle medföra i grundlagen och i riksdagens arbetsordning. Enligt motiveringen för propositionen bör statsrådet lämna en utredning till riksdagens grundlagsutskott, och därtill kan grundlagsutskottet ge ett utlåtande om utredningen.

Propositionen framhåller vikten av att riksdagen är medveten om när överföringen av riksdagens behörighet till lagtinget blir aktuell, om det inte på något annat sätt kommer riksdagen till kännedom. Av propositionen framgår inte om statsrådets utredning till grundlagsutskottet och grundlagsutskottets eventuella utlåtande om utredningen borde behandlas i riksdagen. Är det fråga om en skrivelse, meddelande eller redogörelse eller något annat beslut av statsrådet? Av propositionen framgår således inte hur och i vilken form ärendet borde behandlas i riksdagen eller om det vore nog att ärendet delges riksdagen.

Jag anser det föreslagna förfarandet för överföringen av den på riksdagen ankommande lagstiftningsbehörigheten till lagtinget som problematiskt i ett hänseende som gäller de i grundlagen föreskrivna bestämmelserna om riksdagens lagstiftningsbehörighet, riksdagens behandling av lagstiftningsinitiativ och lagförslag, samt det i riksdagens arbetsordning föreskrivna anhängiggörandet av riksdagsärenden. Jag anser att de föreslagna ändringarna är betydande och av principiell karaktär. De skulle påverka och ingripa i det i grundlagen föreskrivna kärnområdet för riksdagens lagstiftningsbehörighet. Jag anser att det är problematiskt för riksdagen att förslaget varken redogör för eller motiverar hurdan reglering det nya förfarandet skulle medföra för riksdagens arbete.

7 kap. i propositionen: Förvaltning

I 47 § i propositionen har intagits specialbestämmelser om Ålands förvaltningsbehörighet. Enligt 2 mom. i den föreslagna paragrafen har justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman i egenskap av högsta laglighetsövervakare behörighet att behandla klagomål och myndighetsmeddelanden som riktats till någondera av dem inom ramen för Ålands förvaltningsbehörighet.

I detaljmotiveringen till propositionen, s. 183-184, konstateras bland annat att justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman har behörighet som högsta laglighetsövervakare att behandla klagomål och myndighetsmeddelanden som riktats till någondera av dem inom ramen för Ålands förvaltningsbehörighet. Enligt momentet skulle befogenheterna för Ålands högsta laglighetsövervakare höra till området för "Ålands förvaltningsbehörighet".

Enligt motiveringen avser området för "Ålands förvaltningsbehörighet" för det första myndighetsåtgärder som vidtas eller myndighetsbeslut som fattas av det åländska lagtingets förvaltningsorgan, Ålands landskapsregering eller dess underlydande myndigheter, eller av åländska kommuner eller andra myndigheter som inrättats genom lagtingslag. För det andra omfattar Ålands förvaltningsbehörighet också uppgifter av lagstiftningskaraktär i riket, som de självstyrande myndigheterna sköter med stöd av uttryckliga bestämmelser i självstyrelselagen eller överenskommelseförordningen.

För det tredje omfattar laglighetsövervakningen såväl tjänstemän vid nämnda myndigheter som offentligt anställda och även andra när de sköter offentliga uppgifter på uppdrag av de självstyrande myndigheterna eller kommunerna på Åland. Enligt sin praxis för laglighetsövervakning ingriper de högsta laglighetsövervakarna inte i riksdagens lagstiftningsarbete eller i förvaltningsärenden som ännu inte har avgjorts med laga kraft. För justitiekanslerns och justitieombudsmannens alla befogenheter och behandling av ärenden gäller enligt motiveringen i tillämpliga delar 108–111 § i grundlagen samt lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2000) och lagen om riksdagens justitieombudsman (197/2002).

Jag anser att den föreslagna regleringen är motiverad och viktig. Med tanke på Ålands självstyrelse är det av betydelse att de högsta laglighetsövervakarnas behörighet regleras i grundlagen och även i självstyrelselagen för Åland. Jag anser dock att självstyrelselagens bestämmelser om de högsta laglighetsövervakarnas uppgifter och befogenheter borde motsvara grundlagens formulering om deras laglighetsövervakningsuppgifter.

Övriga observationer om propositionen

I propositionen föreslås bestämmelser som motsvarar bestämmelserna i grundlagen. Bestämmelserna som räknas upp i förslagets motivering, s. 249, är följande: 1 § 2 mom. om demokratiprincipen, 6 § 1 och 3 mom. om kommunal självstyrelse, 37 § 1 mom. om lagtingslagens område och rätten hos Ålands landskapsregering att utfärda förordningar, 44 § om givande av uppgifter som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet till andra än myndigheter, 99 § om grundlagens och självstyrelselagens primära karaktär, 100 § om lagenligheten i förordningar utfärdade av Ålands landskapsregering och 107 § om Ålands valkrets i riksdagsval. I motiveringen till propositionen, s. 250, konstateras att de flesta bestämmelserna föreslås införas i självstyrelselagen så att de uttryckligen riktar sig till Ålands självstyrande myndigheter, huvudsakligen till lagtinget i egenskap av lagstiftare. Landskapet Åland har självstyrelse enligt vad som särskilt bestäms i självstyrelselagen för Åland.

Jag anser att den föreslagna regleringen är adekvat och motiverad.

I 34 § i propositionen föreskrivs om republikens presidents vetorätt. Om republikens president i enlighet med 1 mom. anser att lagtinget har överskridit sin lagstiftningsbehörighet när den godkänner en lagtingslag eller när en lagtingslag gäller Finlands inre eller yttre säkerhet, kan republikens president, efter att ha inhämtat ett gemensamt utlåtande av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen, besluta att lagen ska förfalla helt eller delvis.

Beslutet måste fattas inom fyra månader från det att beslutet om godkännande av lagtingslagen delgivits justitieministeriet. Ett sådant gemensamt utlåtande som avses i 1 mom. upprättas enligt 2 mom. till republikens president av en sammansättning med tre ledamöter från högsta domstolen och två från högsta förvaltningsdomstolen samt en föredragande som står i tjänsteförhållande till högsta domstolen.

I detaljmotiveringen till propositionen, s. 171, konstateras bland annat att enligt den nuvarande självstyrelselagen ska republikens president få ett utlåtande av högsta domstolen innan ett beslut om vetorätt kan fattas. Det föreslås att detta förfarande ändras så att en förutsättning för att vetorätten ska kunna utövas är att högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen har gett ett gemensamt utlåtande. Det gemensamma utlåtandet är inte bindande för presidenten. I praktiken har presidentens beslut nästan alltid följt högsta domstolens utlåtanden. I några enstaka fall har presidenten haft en annan uppfattning eller följt minoritetens uppfattning när högsta domstolens beslut har fattats genom omröstning. Förslaget syftar inte till att ändra rådande praxis. Senare i motiveringen konstateras det att orsaken till den bredare sammansättningen är att högsta domstolens nuvarande kompetens måste ökas genom förvaltningsrättslig kompetens.

I 55 § i propositionen föreskrivs om avgörande av behörighetstvister. Enligt paragrafen kan Ålands landskapsregering eller en riksmyndighet överföra ärendet till delegationen för Ålandsärenden, om det för en viss förvaltningsåtgärd uppstår meningsskiljaktigheter om behörigheten för en myndighet på Åland eller i riket. Delegationen avgör ärendet inom två månader från ärendets anhängiggörande. En part som är missnöjd med delegationens avgörande kan inom 30 dagar efter att ha fått del av beslutet föra ärendet till högsta domstolen för avgörande.

I 10 kap. i propositionen föreskrivs om internationella förpliktelser. I 72 § i propositionen föreskrivs om Ålands internationella ansvar för de internationella förpliktelser som Åland förhandlat om. Enligt paragrafförslaget skulle en meningsskiljaktighet om ett belopp som Åland ska ersätta till en stat i sista hand avgöras som ett förvaltningstvistemål i högsta förvaltningsdomstolen. I 11 kap. i propositionen föreskrivs om frågor som berör Europeiska unionen. I 83 § i propositionen föreskrivs om Ålands nationella ansvar och i 84 § om jämkning av ansvarsbelopp. Även då skulle en meningsskiljaktighet om ansvarsbeloppets storlek i sista hand avgöras som ett förvaltningstvistemål i högsta förvaltningsdomstolen.

Jag anser att regleringen i viss mån är inkonsekvent när tvister om internationella förpliktelser och nationellt ansvar för Europeiska unionens förpliktelser i sista hand avgörs som förvaltningstvistemål i högsta förvaltningsdomstolen, medan tvister om administrativa åtgärder i sista hand skulle avgöras i högsta domstolen. Den senare regleringen och behandlingen av meningsskiljaktigheter i högsta domstolen grundar sig på den gällande självstyrelselagen.

Jag anser att karaktären av sådana administrativa åtgärder snarare skulle kunna tala för att meningsskiljaktigheter behandlas och avgörs i högsta förvaltningsdomstolen, som har förvaltningsrättslig kompetens, eller för att högsta domstolens sammansättning skulle breddas med den förvaltningsrättsliga kompetens som krävs.

I 12 kap. i propositionen föreskrivs om ämbetspråket och språkliga rättigheter. Enligt motiveringen till förslaget, s. 257–258, tillämpas inte grundlagens bestämmelser om rätten till eget språk i 17 § 1 och 2 mom. på Åland. Propositionens bestämmelser om språket grundar sig även i fortsättningen på beslutet av Nationernas förbund och den s.k. Ålandskonventionen samt den nu gällande självstyrelselagen, men de har förtydligats särskilt i fråga om rätten att använda finska vid domstolar och statliga myndigheter på Åland. En parts rätt att använda finska vid domstolar och statliga myndigheter på Åland motsvarar enligt förslaget en parts rätt att enligt språklagstiftningen använda svenska enspråkigt vid finskspråkiga domstolar eller myndigheter i andra delar av landet. I 90 § föreslås mer omfattande språkliga rättigheter i ärenden som gäller tvångsmedel eller ingripande i personlig frihet eller integritet hos självstyrande myndigheter eller kommunala myndigheter på Åland. Denna bestämmelse överensstämmer med kraven i artiklarna 5.2 och 6 i europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna.

Enligt motiveringen till propositionen, s. 258, föreslås nya bestämmelser gällande språkliga skyldigheter för privata aktörer eller staten i förhållande till åländska myndigheter, när man har anförtrott en privat aktör offentliga förvaltningsuppgifter på Åland. Bestämmelser föreslås också om ett språksystem som företag som producerar tjänster i vilka staten har bestämmanderätt och som bedriver verksamhet på Åland förväntas beakta i förhållande till allmänheten på det enspråkigt svenska Åland. Förslaget motsvarar i huvudsak bestämmelserna om svenskspråkiga tjänster enligt språklagen i motsvarande situationer i riket. Motsvarande bestämmelser finns inte i den nuvarande självstyrelselagen.

Av Ålands enspråkigt svenskspråkiga ställning följer bland annat att undervisningsspråket i skolorna på Åland är svenska. Genom lagtingslag bestäms om vilka språk som undervisas i skolorna liksom även om undervisning på andra språk än svenska. I motiveringen konstateras att förhållandena på Åland har förändrats framför allt så att det till följd av invandring finns allt fler personer med annat modersmål än svenska. Detta medför dock inga ändringar i självstyrelselagen. Frågan om till exempel undervisning i hemspråket regleras genom lagtingslag.

I detta avseende anser jag att den föreslagna regleringen och dess preciseringar är motiverade och korrekta.