



VALTIONEUVOSTON KANSLIA

## **EU:n toimivalta ja Ahvenanmaa**

**Selvitysmies Niilo Jääskisen selvitys**

Valtioneuvoston kanslia

# EU:n toimivalta ja Ahvenanmaa

Selvitysmies Niilo Jääskisen selvitys

Niilo Jääskinen

ISBN: 952-5354-33-4

ISSN: 0782-6028

Julkaisupaikka/vuosi: Helsinki 2003

Valtioneuvoston kanslia/Monistamo

Tekijä: Niilo Jääskinen	Julkaisun laji: selvitys	
	Toimeksiantaja: Valtioneuvoston kanslia	
Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen): EU:n toimivalta ja Ahvenanmaa EU:s behörighet och Åland		
Julkaisun osat:		
<p>Tiivistelmä:</p> <p>Selvitysmies Jääskinen käsittelee selvityksessään Euroopan unionin tulevaisuutta pohtivassa valmistelukunnassa vireillä olevien uudistushankkeiden mahdollisia vaikutuksia Ahvenanmaan itsehallinnon kannalta. Selvitystehtävän taustalla on valtioneuvoston 14.6.2002 Eduskunnan suurelle valiokunnalle antama selvitys toimivallanjaosta Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välillä (E 66/2002 vp.), jossa valtioneuvosto ilmoitti tarkoituksensa selvittää erikseen sitä, miten unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallan mahdolliset muutokset vaikuttavat Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan.</p> <p>Selvitysmies käsittelee sekä EU:n toimivallan muutosten vaikutusta Ahvenanmaan toimivalta-alueeseen että EU:n toimivallan ja päätöksentekomenettelyjen muutosten vaikutuksia Ahvenanmaan asemaan Suomen EU-politiikan harjoittamisessa. Selvitysmies on jakanut johtopäätöksensä kolmeen ryhmään: jatkovalmistelua ja poliittista päätöstä edellyttävät kysymykset, konventin ja hallitustenvälisen konferenssin kansallisessa valmistelussa huomioonotettavat kysymykset sekä asiat, joissa ei ole tarvetta jatkovalmisteluun.</p>		
Avainsanat: Ahvenanmaa, Euroopan unioni, tulevaisuuskonventti, hallitusten välinen konferenssi		
Muut tiedot:		
Sarjan nimi ja numero: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6/2003	ISSN: 0782-6028	ISBN: 952-5354-33-4
Kokonaissivumäärä: 67	Kieli: Fi	Hinta: Luottamuksellisuus: julkinen
Jakaja: Valtioneuvoston kanslia/Monistamo	Kustantaja: Valtioneuvoston kanslia	

## Sisällysluettelo

<b>Luovutuskirje</b> .....	<b>1</b>
<b>SELVITYSMIEHEN JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET</b> .....	<b>3</b>
I    Johdanto.....	10
<b>A    EU:N TOIMIVALLAN MUUTOKSIEN VAIKUTUS AHVENANMAAN TOIMIVALTA- ALUEESEEN</b> .....	<b>15</b>
II   Itsehallintolain mukainen toimivaltajärjestelmä ja EU:n toimivaltajärjestelmä .....	15
II.1   Ahvenanmaan ja valtakunnan toimivallanjako EU:n toimivallan kannalta .....	15
II.2   EU:n ja jäsenvaltioiden välinen toimivallanjako.....	16
II.3   Ahvenanmaan erityisasema EU:ssa.....	20
III  EU:n toimivaltajärjestelmän rakenteisiin liittyvät uudistusaavailut.....	23
III.1  Yleistä.....	23
III.2  Toimivaltojen ryhmittely ja täsmentäminen.....	23
III.3  Toissijaisuusperiaate.....	28
III.4  Kansallisten parlamenttien asema .....	31
III.5  EU:n oikeushenkilöllisyyden vaikutus Ahvenanmaan kannalta .....	33
III.6  Euroopan unionin perusoikeuskirja.....	36
IV   EU:n toimivallan muutoksia koskevat ehdotukset Ahvenanmaan toimivallan kannalta .....	37
<b>B    EU:N TOIMIVALLAN JA PÄÄTÖKSENTEKOMETTELYJEN MUUTOSTEN VAIKUTUKSET AHVENANMAAN ASEMAAN SUOMEN EU-POLITIIKAN HARJOITTAMISESSA</b> 47	<b>47</b>
V    Perussopimuksia ja EU-lainsäädäntöä koskeva unionin päätöksenteko .....	47
V.1    Primäärioikeuden muutoksiin liittyvät muutoshankkeet ja Ahvenanmaa .....	47
V.2    Ahvenanmaan pöytäkirjan asema.....	53
V.3    Ahvenanmaan asema EU-päätöksenteossa.....	55
V.4    Ahvenanmaan edustus Euroopan parlamentissa .....	58
V.5    Unionin politiikan täytäntöönpano .....	61
V.6    Alueiden kanneoikeus ja Ahvenanmaan asema unionin lainkäytössä .....	63

## Luovutuskirje

### Valtioneuvoston kanslialle

Valtioneuvoston kanslia on 3.9.2002 tilannut allekirjoittaneelta selvityksen Euroopan unionin tulevaisuutta käsittelevässä valmistelukunnassa vireillä olevien uudistushankkeiden vaikutuksesta Ahvenanmaan maakunnan itsehallintoon. Selvitystehtävän taustalla on valtioneuvoston 14.6.2002 Eduskunnan suurelle valiokunnalle antama selvitys toimivallanjaosta Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välillä (E 66/2002 vp), jossa valtioneuvosto ilmoitti tarkoituksensa selvittää erikseen sitä, miten unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallan mahdolliset muutokset vaikuttavat Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan.

Selvitysmiehen on tehtävänä on ollut selvittää:

- 1) Miltä osin konventissa ja tulevassa hallitusten välisessä konferenssissa mahdollisesti esiin nousevat unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon muutokset voisivat vaikuttaa Ahvenanmaan maakunnan toimivalta-alueeseen?
- 2) Miten unionin toimivaltaan ja päätöksentekomenettelyihin mahdollisesti tehtävät muutokset voisivat vaikuttaa Ahvenanmaan asemaan Suomen EU-politiikan harjoittamisessa?

Selvityksen valmistumisen määräajaksi asetettiin 31.1.2003.

Selvityksen valmistelun yhteydessä olen saanut palautetta seuraavilta henkilöiltä:

- valtioneuvoston Ahvenanmaan asioiden esittelijä lainsäädäntöneuvos *Sten Palmgren* oikeusministeriöstä;
- Ahvenanmaan valtuuskunnan jäsen hallintoneuvos *Olof Olsson*;
- korkeimman oikeuden presidentti *Leif Sevón*.

Lisäksi olen 9.12.2002 vierailut Maarianhaminassa ja siinä yhteydessä keskustellut selvityksen aihepiiriin liittyvistä kysymyksistä seuraavien kanssa:

- Ahvenanmaan maakuntapäivien itsehallintopoliittisesta valiokunnasta varapuhemies *Christer Jansson* sekä jäsenet *Roger Jansson*, *Britt Lundberg*, *Hasse Svensson* ja *Lasse Wiklöf*;
- maakuntahallituksesta maaneuvos *Roger Nordlund*, varamaaneuvos *Olof Erland* ja maakuntahallituksen jäsen *Sune Eriksson*;
- maakuntahallituksen ja maakuntapäivien virkamiehistöstä EU-koordinaattori *Anne Mäkelä*, vt. yksikön päällikkö *Sören Silverström*, finanssiosaston osastopäällikkö *Dan E Eriksson*, finanssiosaston osastonlakimies *Niclas Slotte*, elinkeino-osaston osastonlakimies *Susanne Andersson*, maakunnaneläinlääkäri *Mikael Karring* ja maakuntapäiväsihteeri *Lars Ingmar Johansson*; sekä
- maaherra *Peter Lindbäck*.

Selvitystyötä on vaikeuttanut se, että EU:n tulevaisuutta käsittelevän Eurooppa-valmistelukunnan työskentely ei selvitystyön aikana ole edennyt lopullisiin johtopäätöksiin. Sama koskee luonnollisesti myös Suomen hallituksen ja eduskunnan sekä Ahvenanmaan maakuntahallituksen ja maakuntapäivien neuvottelutavoitteita, jotka täsmentynevät valmistelukunnan ja sitä seuraavan hallitusten välisen konferenssin edetessä.

Tämän vuoksi selvitystyön lähtökohdaksi on EU:n toimivaltarakenteiden yleispiirteiden osalta otettu lokakuussa 2002 julkaistut valmistelukunnan asianomaisten työryhmien raportit sekä sen puheenjohtajiston esittämä luonnos Euroopan unionin perustuslainluontoiseksi sopimukseksi.

Käytettävissäni on myös ollut muita ehdotuksia perustuslainluontoiseksi sopimukseksi, muun muassa komissiossa valmisteltu, 4.12.2002 julkistettu epävirallinen ehdotus. Konkreettisten toimivaltamuutosten osalta arvioinnin perustana on käytetty valtioneuvoston edellä mainitussa selvityksessä ilmaistuja kannanottoja.

Ahvenanmaan osalta käytettävissäni on ollut maakuntapäivien ja maakuntahallituksen Suomen EU-jäsenyyden aikana eri yhteyksissä ilmaisemia kannanottoja. Niiden pohjalta olen pyrkinyt muodostamaan käsitykseni ongelmista, joita maakunnassa on nähty EU:n toimivallan ja itsehallintojärjestelmän välisessä suhteessa. Viitataan tässä yhteydessä erityisesti maakunnan kannanottoihin Amsterdamin ja Nizzan sopimusten valmisteluihin ja voimaan saattamiseen liittyen sekä maakuntahallituksen vuosittain maakuntapäiville antamiin itsehallintopoliittisiin selontekoihin ja niitä koskeviin maakuntapäivien itsehallintopoliittisen valiokunnan lausuntoihin.

Selvityksen toimeksiannossa käsitellyt kysymykset ovat osin päällekkäisiä niiden kanssa, joita on tarkasteltu oikeusministeriön asettamassa Ahvenanmaa-työryhmässä (Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 3/1999). Työryhmän valmistelujen pohjalta on annettu hallituksen esitykset 147/1998 vp ja 18/2002 vp laeiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta. Ensiksi mainitussa hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset on saatettu voimaan 1.3.2000 voimaan tulleella lailla Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta (75/2000). Viimeksi mainittu hallituksen esitys on ollut eduskuntakäsittelyssä syysistuntokaudella 2002, ja siinä ehdotettujen muutosten voimaantulon edellytyksenä on vielä maakuntapäivien suostumus sekä maaliskuussa 2003 valittavan uuden eduskunnan hyväksyminen. Selvityksen ulkopuolelle on rajattu mainituissa hallituksen esityksissä käsitellyt asiat siltä osin, kuin valmistelukunnan työssä esillä olevien ehdotusten ei suoranaisesti ole katsottu antavan aiheita niiden esille ottamiseen.

Selvitystyöni aikana olen voinut havaita, että valtioneuvoston käyttöön on edellä mainittujen Ahvenanmaan itsehallintolain muutosten sekä 24.10.2001 pidetyn Ahvenanmaan EU-suhdetta käsitelleen valtioneuvoston iltakoulun valmistelujen yhteydessä valmisteltu laajasti itsehallintojärjestelmää sekä Ahvenanmaan ja EU:n välistä suhdetta kuvailevaa asiakirja-aineistoa. Tähän nähden on selvityksessä pyritty rajoittamaan mainittuihin seikkoihin liittyvä selostava osuus siihen, jota voidaan pitää tarpeellisena selvityksen johtopäätöksenä esitettävien suositusten taustaksi.

Saatuani työni valmiiksi luovutan kunnioittavasti selvitykseni valtioneuvoston kanslialle.

Helsingissä 14. päivänä tammikuuta 2003.

Niilo Jääskinen  
hallintoneuvos

## SELVITYSMIEHEN JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

Tässä jaksossa esitetään selvitysmiehen johtopäätökset ja suositukset keskitetysti. Ne on jaoteltu kolmeen ryhmään seuraavasti:

Jatkovalmistelua ja poliittista päätöstä edellyttävät  
Valmistelukunnan ja HVK:n kansallisessa valmistelussa huomioon otettavat  
Asiat, joissa ei ole tarvetta jatkovalmisteluun.

Ensimmäisessä ryhmässä johtopäätökset ja suositukset esitetään selvitysmiehen käsityksen mukaisessa tärkeysjärjestyksessä.

### ***Jatkovalmistelua ja poliittista päätöstä edellyttävät johtopäätökset ja suositukset***

#### *Ahvenanmaan pöytäkirjan statuksen turvaaminen*

Valmistelukunnassa ja sitä seuraavassa hallitusten välisessä konferenssissa Suomen on pyrittävä sellaiseen sopimustekniseen ratkaisuun, joka säilyttää Ahvenanmaan pöytäkirjan nykyiset oikeusvaikutukset sekä EU:n että Suomen valtiosäännön tasolla, mukaan luettuna mahdollisuus hankkia maakuntapäivien suostumus pöytäkirjan muutosten voimaansaattamissädöksille. Edelleen on verotusta koskevan päätöksentekomenettelyn uudistamisen yhteydessä pidettävä huolta siitä, että Suomi ei muutosten johdosta menetä mahdollisuuttaan käyttää veto-oikeutta pöytäkirjassa määrätyn veropoikkeuksen muuttamista tai kumoamista koskevassa päätöksenteossa. Sopimusteknisiä vaihtoehtoja tämän turvaamiseksi on selvitettävä yhdessä muiden samanlaisessa asemassa olevien jäsenvaltioiden (Tanska, Yhdistynyt kuningaskunta) kanssa.

#### *Osallistuminen EU-asioiden päätöksentekoon*

En pidä mahdollisena sitä, että lakiasäätävälle alueille yleensä tai Ahvenanmaalle erikseen voitaisiin EU:n primäärioikeuden tasolla taata välitön osallistumisoikeus neuvoston päätöksentekoon. Itsehallintolain muutokset antavat valtioneuvoston päätöksenteon ja siihen liittyen neuvoston valmistelun ja päätöksenteon osalta Ahvenanmaalle aseman, jota ei mielestäni perustuslain 93 §:n periaatteita loukkaamatta enää voida laajentaa. Sen sijaan olisi selvitettävä mahdollisuudet täydentää itsehallintolakia säännöksillä, jotka luovat maakunnan itsehallintoelimille mahdollisuuden saattaa kantansa eduskunnan tietoon osana perustuslain 96 ja 97 §:ssä säädettyä EU-asioiden ennakkokäsittelyä eduskunnassa.

#### *EU:n oikeushenkilöys*

Valmistelukunnan unionin oikeushenkilöllisyyttä käsitellyt työryhmä on ehdottanut unionin ja Euroopan yhteisöjen yhdistämistä yhden perussopimuksen nojalla toimivaksi kansainväliseksi oikeushenkilöksi ja siihen liittyen unionin ulkoisen toiminnan tehostamista. Valtioneuvosto suhtautuu ehdotuksiin myönteisesti.

Arvioni mukaan erillisen kansainvälisen oikeushenkilöllisyyden myöntäminen unionille ja siihen liittyvä unionin ulkoisen toimivallan käytön tehostaminen voi vaikuttaa niin, että Ahvenanmaan itsehallinnosta johtuvien rajoitteiden huomioon ottaminen olisi unionin ulkoista toimivaltaa käytettäessä merkittävästi vaikeampaa kuin unionin sisäisessä päätöksenteossa. Valmistelujen tässä vaiheessa kuitenkin ei ole edellytyksiä tarkemmin ottaa kantaa asiaan liittyviin osakysymyksiin, koska unionin sisäisen toimivallan ja siihen liittyen myöskään ulkoisen toimivallan materiaalisista muutoksista ei ole lopullista tietoa. Suositukseni on, että



asianomaiset viranomaistahot (ulkoasianministeriön kauppapoliittinen osasto ja oikeudellinen osasto, oikeusministeriö, valtioneuvoston kanslia) erikseen selvittävät yhdessä maakuntahallituksen kanssa unionin ulkoisen toimivallan järjestelyihin liittyviä kysymyksiä itsehallintolain kannalta. Selvitettäviin kysymyksiin kuuluu erityisesti se, miten käytännössä voidaan turvata Ahvenanmaan pöytäkirjasta EU:n ulkoisen toimivallan käytölle seuraavien rajoitusten noudattaminen, ja edellyttääkö tämä esimerkiksi tietyn ennalta määritellyn varaumakäytännön omaksumista Suomen tai komission taholta. Asian saattaminen toisten jäsenvaltioiden ja komission tietoon voi myös edellyttää erityisen julistuksen antamista hallitusten välisessä konferenssissa tai muuta sopivaa järjestelyä.

#### *Ahvenanmaan lainsäädäntövallan suhde Suomen kansainvälisiin sopimuksiin*

Voimassaolevan valtiosäännön kannalta - riippumatta EU:n tulevaisuuskeskusteluun liittyvistä muutoksista - Ahvenanmaan itsehallinto ei nauti efektiivistä suojaa sellaisia Suomen hyväksymiä velvoitteita kohtaan, joilla maakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvaa toimivaltaa delegoidaan unionille.

Maakunnan lainsäädäntövallan suojaamiseksi säädetyn maakuntapäivien suostumusvaatimuksen tehokkuuden turvaamiseksi tilanteissa, joissa EU:n toimivaltaa laajennetaan itsehallintolain mukaisen maakunnan toimivallan piirissä, olisi itsehallintolain 59 §:n tarkistamista harkittava. Tämä tarve on olemassa riippumatta EU:n tulevaisuuskeskusteluissa esitetyistä ehdotuksista. Valmistelukunnassa esillä ollut perussopimuksen jako perustuslainomaiseen ja tekniseen osaan ja viimeksi mainitun muuttamistoimivallan delegointi unionille itselleen voi olennaisesti lisätä asian merkitystä. Pykälän mahdolliset muutokset olisi perustuslain ja itsehallintolain yleiset periaatteet huomioon ottaen toteutettava tavalla, jossa muutoksen vaikutus kohdistuisi yksinomaan maakunnan toimivallan siirtymiseen unionin käytettäväksi. Teknisesti tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi ottamalla itsehallintolain 59 §:ään uusi momentti, jonka mukaan maakunnan suostumus on saatava Suomen kansainväliselle veloitteelle siltä osin kuin sillä siirretään maakunnan itsehallintolain mukaista toimivaltaa kansainvälisen toimielimen käytettäväksi.

Itsehallintolain 59 §:ssä säädettyä maakuntapäivien suostumusvaatimusta ei voida tulkinnallisesti ulottaa koskemaan sellaisia EU:n perussopimusten muutoksia, joissa ei ole kysymys ristiriidasta itsehallintolain kanssa taikka maakunnan toimivaltaan kuuluvista asioista. Pelkkä siirtyminen yksimielisyydestä määräenemmistö päätöksentekoon ei itsessään edellytä maakuntapäivien suostumusta, vaikka kysymys olisi maakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvista asioista.

#### *Alueiden kanneoikeus ja Ahvenanmaan asema EU:n lainkäytössä*

Perusteet sille, että alueille ei myönnetä perussopimuksessa etuoikeutetun kannesubjektin asemaa, ovat painavammat kuin päinvastaiselle ratkaisulle. Kansallisella tasolla on maakunnan asema valtioneuvoston valmistelussa turvattava niin, että maakunnan oman käsityksen mukaan sen toimivaltaa loukkaavaan EU:n toimivallan käyttöön jätetään reagoimatta Suomen kanteella vain, jos huolellisen oikeudellisen valmistelun ja poliittisen tason konsultaatioiden jälkeen valtioneuvosto päätyy siihen käsitykseen, että kanteen nostaminen ei olisi Suomen EU-politiikan yleisten periaatteiden mukaista. Sen sijaan ratkaisut, jotka oikeudellisesti sitovalla tavalla rajoittaisivat valtioneuvoston ratkaisuvalltaa kanteen nostamisen osalta, eivät olisi sopusoinnussa perustuslain 93 §:n ja itsehallintolain toimivaltasääntelyn kanssa. Ahvenanmaata koskevien, komission virheellisen implementaation perusteella nostamien rikkomuskanteiden osalta on katsottava, että Suomen puolustuksen on itsehallintolain lainsäädäntövalvonnassa omaksuttujen perusteiden nojalla lähdeittävä siitä, että maakunnan tulkinta EU:n lainsäädännön asettamista

velvoitteista on oikeudellisesti perusteltu. Tällöin Suomen puolustuksesta EY:n tuomioistuimessa voi harkinnan mukaan huolehtia maakuntahallitus Suomen hallituksen valtuuttamana tai Suomen hallituksen asiamies yhteistyössä maakuntahallituksen kanssa. Puutteellista implementaatiota Ahvenanmaalla koskevien komission kanteiden osalta on hyväksyttävää, että valtakunta on asiassa yhtä mieltä komission kanssa. Kun toisaalta valtioneuvostolla ei ole perustuslaillisia edellytyksiä pakottaa maakuntaa säätämään tarvittavia säännöksiä, olisi prosessiasetelman selkeyden kannalta tällaisissa tilanteissa tarkoituksenmukaisinta, että Suomen puheenvuorot asiassa käyttäisi Suomen hallituksen valtuuttamana maakuntahallituksen edustaja ja että Suomen puolelta ei ilman erityisiä perusteita puututtaisi puolustukseen.

#### *Alueellisen ja paikallisen itsehallinnon mainitseminen perussopimuksessa*

Ahvenanmaan keskeisiin tavoitteisiin EU-jäsenyyden aikana on kuulunut sen itsehallinnollisen erityisaseman merkityksen tunnustaminen perussopimuksissa. Valmistelukunnan täydentävää toimivaltaa käsitelleen työryhmän raportissa ehdotetaan, että unionisopimuksen 6 artiklan 3 kohdassa mainittaisiin esimerkkeinä unionin arvossa pitämästä jäsenvaltioiden kansallisesta ominaislaadusta muun muassa jäsenvaltioiden perustuslaillinen ja alueellinen rakenne alueellinen ja paikallinen itsehallinto mukaan luettuna.

Suositukseni on, että valtioneuvosto arvioi asiaa yhdessä maakunnan edustajien kanssa ja harkitsee, onko alustavasti esitettyjä kielteisiä arvioita pidettävä perusteltuina Ahvenanmaan itsehallinnon turvaamisen näkökulmasta ottaen huomioon maakuntahallituksen ja maakuntapäivien esittämät neuvottelutavoitteet.

#### *Jäsenvaltioiden sisäisen toimivallan jaon kunnioittaminen unionin lainsäädännössä*

Esittämättä omaa suositustani asiasta saatan valtioneuvoston tietoon sen näkökohdan, että tiettyjen valmistelukunnassa esillä olleiden ehdotusten käsittelyyn liittyen on mahdollista poliittisella tasolla tuoda esille se periaate, ettei unionin lainsäädännön kautta tulisi jäsenvaltioiden alueellista ja paikallista itsehallintoa koskevia periaatteita loukatun tosiasiallisesti säännellä kansallisen täytäntöönpanon toimivaltasuhteita ja organisaatorakenteita.

#### *Alueiden komitean kanneoikeus*

Ahvenanmaan suora edustautuminen EU:n päätöksentöissä on järjestetty itsehallintolain 59 c §:llä, jonka mukaan maakunnalla on oikeus nimetä yksi Suomen edustajista EU:n alueiden komiteassa. Valmistelukunnan toissijaisuusperiaatetta käsitellyt työryhmä on ehdottanut, että alueiden komitealle annettaisiin kanneoikeus EY:n tuomioistuimessa toissijaisuusperiaatteen valvomiseksi. Valtioneuvosto on suhtautunut ehdotukseen kielteisesti.

Suositukseni on, että alueiden komitean kanneoikeutta arvioitaisiin laajemmin osana komitean asemaa EU:n toimielinrakenteessa koskevaa valmistelua ja että tältä osin otettaisiin myös huomioon alueiden komitean erityinen merkitys Ahvenanmaan EU-suhteen kannalta.

## ***Valmistelukunnan ja HVK:n kansallisessa valmistelussa huomioon otettavat johtopäätökset ja suositukset***

### *Rikosoikeus*

Itsehallintolain 18 §:n 25 kohtaan maakunnan toimivaltaan kuuluu teon säätäminen rangaistavaksi sekä rangaistuksen määrä, kun kysymys on maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta. Siihen nähden, että maakunnan toimivalta kattaa merkittäviä unionin lainsäädännön aloja, muun muassa ympäristönsuojelun sekä maatalous- ja kalastuspolitiikan, merkitsisi valtioneuvoston selvityksessä mainitun komission tulkinnan omaksuminen sitä, että merkittävä osa mainitusta maakunnan lainsäädäntövallasta tältä osin kuuluisikin unionille. Valtioneuvoston rikosoikeuden yhteistyön osalta omaksumaa kantaa voidaan siten pitää perusteltuna myös maakunnan toimivallan suojaamisen kannalta.

### *Maatalous- ja kalastuspolitiikka*

Unionin maatalous- ja kalastuspolitiikan osalta selonteossa esitetyt kannanotot perustuvat asianomaisten alojen osalta tehtyihin sisällöllisiin poliittisiin arvioihin. Tällaisina niillä ei ole erillistä Ahvenanmaan itsehallintoon vaikuttavaa merkitystä. Maakuntahallituksella on kuitenkin itsehallintolain 58 §:n 2 momentissa säädetty oikeus saada tietoa ja vaikuttaa Suomen neuvottelukantojen muovaamiseen näillä aloilla.

### *Sisämarkkinat*

Valtioneuvoston tavoitetta sisämarkkinoihin liittyvien sektorikohtaisten oikeusperustojen sekä tiukemman kansallisen sääntelyn mahdollisuuden selkeyttämisestä voi pitää perusteltuna myös Ahvenanmaan itsehallinnon sisällön turvaamisen kannalta.

### *Julkiset terveystalvet*

Itsehallintolain 18 §:n 12 kohdan mukaan terveyden- ja sairaanhoito kuuluu eräin poikkeuksin Ahvenanmaan toimivaltaan. Valtioneuvoston kannassa ehdotettu perustamissopimuksen muutos, jonka mukaan perustamissopimuksen palveluiden vapaata liikkuvuutta koskevat määräykset eivät koskisi julkisia terveystalvet, selkeyttäisi tältä osin tilannetta myös Ahvenanmaan osalta.

### *Sosiaaliturva*

Valtioneuvoston selvityksen mukaan sosiaaliturvan sääntelyä voitaisiin selkeyttää täsmentämällä artiklan 42 sanamuotoa siten, että lakisääteinen sosiaalihuolto ja sosiaalipalvelut jäisivät artiklan soveltamisalan ulkopuolelle.

Itsehallintolain 18 §:n 13 kohdan mukaan sosiaalihuolto kuuluu Ahvenanmaan toimivaltaan. Valtioneuvoston kannassa ehdotettu perustamissopimuksen muutos selkeyttäisi tältä osin tilannetta myös Ahvenanmaan osalta.

### *Liikenne- ja viestintäpolitiikka*

Audiovisuaalisen alan politiikka on sisältöjen osalta katsottava maakunnan kulttuuripoliittiseen toimivaltaan sisältyväksi. Muiden liikenne- ja telealan kysymysten osalta toimivalta voi kuulua joko valtakunnalle tai maakunnalle riippuen EU:n sääntelyn kohteena olevista asioista. Tämän

vuoksi Suomen tarkennettuja neuvottelukantoja valmisteltaessa on otettava huomioon Ahvenanmaan toimivallan vaikutus ja noudatettava itsehallintolain 58 §:n 2 momentissa säädettyjä tiedottamis- ja kuulemisvelvoitteita.

#### *Välillinen verotus ja julkiset maksut*

Itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan mukaan maakunnan toimivaltaan kuuluvat muun muassa elinkeinoverot sekä maakunnalle perittävien maksujen perusteet. Elinkeinoveron käsite ei ole yksiselitteinen, ja itsehallintolaille on tältä osin annettu käytännön tulkinnoissa varsin suppea sisältö. Valtioneuvoston ehdotus määräenemmistöpäätöksenteon mahdollistamisesta esimerkiksi eri liikennemuodoilta perittävien maksujen osalta voisi mahdollisesti, kun lisäksi otetaan huomioon maakunnan toimivalta liikenteen eri aloilla, merkitä maakunnan toimivaltaan kuuluvien kysymysten siirtämistä EU:n toimivaltaan ja sen puitteissa määräenemmistöpäätöksenteolla ratkaistaviksi. Tämän vuoksi Suomen tarkennettuja neuvottelukantoja valmisteltaessa on otettava huomioon Ahvenanmaan toimivallan vaikutus ja noudatettava itsehallintolain 58 §:n 2 momentissa säädettyjä tiedottamis- ja kuulemisvelvoitteita.

#### *Koulutuspolitiikka*

Itsehallintolain 18 §:n 14 kohdan mukaan opetus, oppisopimus, ja nuorisotyö kuuluvat maakunnan lainsäädäntövallan piiriin. Tämän vuoksi Suomen tarkennettuja neuvottelukantoja valmisteltaessa on otettava huomioon Ahvenanmaan toimivallan vaikutus ja noudatettava itsehallintolain 58 §:n 2 momentissa säädettyjä tiedottamis- ja kuulemisvelvoitteita, vaikka kysymys olisi perussopimusten selkeyttämiseen tähtäävistä muutoksista, joista ei aiheutuisi toimivallan siirtymistä EU:lle.

#### *Kansanterveys*

Itsehallintolain 18 §:n 12 kohdan mukaan toimivalta terveyden- ja sairaanhoidon osalta kuuluu maakunnalle. Ahvenanmaalla on oma tupakkalaki. Tupakkatuotteilla lauttaliikenteen verovapaassa myynnissä olevan merkityksen takia maakunnalla on ollut erimielisyyksiä sekä valtakunnan että ja EU:n kanssa esimerkiksi liittyen suunuuskan lautoilla myyntiin. Valtioneuvoston selvityksessä ehdotettu erillisen oikeusperustan luominen kansanterveysperusteiselle unionin tupakkalainsäädännölle merkitsisi Ahvenanmaan lainsäädäntövallan siirtämistä EU:lle tältä osin. Tämän vuoksi Suomen tarkennettuja neuvottelukantoja valmisteltaessa on otettava huomioon Ahvenanmaan toimivallan vaikutus ja noudatettava itsehallintolain 58 §:n 2 momentissa säädettyjä tiedottamis- ja kuulemisvelvoitteita.

#### *Aluepolitiikka*

EU:n aluepolitiikan osalta toimivalta Ahvenanmaalla kuuluu itsehallintolain 18 §:n usean eri kohdan yhteisvaikutuksena maakunnalle. Itsehallintolain 59 b §:n nojalla EU:n aluepolitiikan soveltamista Ahvenanmaalla koskeva päätöksenteko kuuluu maakuntahallitukselle. Alue- ja rakennepolitiikan osalta on ilmennyt joiltakin osin samantapaisia toimivaltaan ja yhteistyöhön liittyviä ongelmia kuin maatalous- ja kalastuspolitiikan täytäntöönpanossa. Siltä osin kuin valtioneuvoston selvityksessä mainitut muutospaineet ajankohtaistuvat, Suomen neuvottelukantoja valmisteltaessa on otettava huomioon Ahvenanmaan toimivallan vaikutus ja noudatettava itsehallintolain 58 §:n 2 momentissa säädettyjä tiedottamis- ja kuulemisvelvoitteita.

### *Ympäristö*

Itsehallintolain 18 §:n 7 kohdan mukaan maakunnan toimivaltaan kuuluu rakennus- ja kaavoitustoimi ja 10 kohdan mukaan luonnon- ja ympäristönsuojelu, luonnon virkistyskäyttö sekä vesioikeus. Tämän vuoksi Suomen tarkennettuja neuvottelukantoja valmisteltaessa on otettava huomioon Ahvenanmaan toimivallan vaikutus ja noudatettava itsehallintolain 58 §:n 2 momentissa säädettyjä tiedottamis- ja kuulemisvelvoitteita, vaikka kysymys olisi perussopimusten selkeyttämiseen tähtäävistä muutoksista, joista ei aiheutuisi toimivallan siirtymistä EU:lle.

### *Urheilu*

Unionilla ei ole toimivaltaa urheilun alalla. Valtioneuvoston selvityksen mukaan Suomi katsoi Amsterdamin sopimusta valmistelleessa HVK:ssa voivansa tukea mahdollista esitystä rajoitetusta toimivallasta, jonka yleisenä tavoitteena on liikunnan edistäminen sekä jäsenvaltioiden välisen yhteistyön kehittäminen liikunta-alalla.

Urheilu kuuluu itsehallintolain 18 §:n 14 kohdan mukaan maakunnan toimivaltaan. Tämän vuoksi Suomen tarkennettuja neuvottelukantoja valmisteltaessa on otettava huomioon Ahvenanmaan toimivallan vaikutus ja noudatettava itsehallintolain 58 §:n 2 momentissa säädettyjä tiedottamis- ja kuulemisvelvoitteita, vaikka kysymys olisi muutoksista, joista ei aiheutuisi toimivallan siirtymistä EU:lle.

### *Pelastuspalvelu*

Pelastuspalvelu kuuluu EY 3 artiklan mukaiseen yhteisön toimintaan, mutta sillä ei ole omaa nimenomaista oikeusperustaansa perustamissopimuksessa. Valtioneuvoston selvityksen mukaan unionin toimivalta pelastuspalveluasioissa voitaisiin määritellä nykyistä selkeämmin perussopimuksessa.

Itsehallintolain 18 §:n 6 kohdan mukaan palo- ja pelastustoimi kuuluu maakunnan toimivaltaan. Toisaalta väestönsuojelu on lain 27 §:n 28 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövallan piirissä sillä rajoituksella, että henkilöiden siirtäminen maakunnan ulkopuolelle edellyttää maakuntahallituksen suostumusta. Tämän vuoksi Suomen neuvottelukantoja valmisteltaessa on otettava huomioon Ahvenanmaan toimivallan vaikutus ja noudatettava itsehallintolain 58 §:n 2 momentissa säädettyjä tiedottamis- ja kuulemisvelvoitteita.

### ***Asiat, joissa ei ole tarvetta jatkovalmisteluun***

#### *Välitön verotus*

Kysymys Ahvenanmaalla sovellettavasta verotusjärjestelmästä on itsehallintojärjestelmän keskeisiä periaatteita koskeva yleinen kysymys. Siihen liittyvien maakunnan ja valtakunnan välisten erimielisyyksien käsittely on syytä pitää erillään EU:n tulevaisuutta koskevista valmisteluista. Tämä koskee myös mahdollisia epäasialliseen verokilpailuun liittyviä neuvottelukysymyksiä.

*Ahvenanmaan oma edustaja Euroopan parlamentissa*

Unionin oikeusjärjestys ei nykyisin edellytä eikä estä Ahvenanmaan erottamista omaksi vaalipiirikseen Euroopan parlamentin vaaleissa. Tällaisella ratkaisulla ei kuitenkaan oikeudellisesti kompensoitaisi sitä Ahvenanmaan maakuntapäivien valitsijakunnan demokraattisten osallistumismahdollisuuksien menetystä, joka on aiheutunut maakuntapäivien toimivallan siirtymisestä unionille. Perustuslain 6 §:stä saattaisi kuitenkin aiheutua myös oikeudellisia rajoituksia tällaiselle ratkaisulle ottaen erityisesti huomioon sen, että Ahvenanmaa nauttii yksipuolisia poikkeuksia jäsenyysvelvoitteista merkitsevästä erityisasemasta EU:ssa. Muilta osin kysymys on maakunnan ja muun Suomen välisestä poliittisesta eturistiriidasta.

*Kansallisten parlamenttien asema*

Maakunnan kannanotoissa on edellytetty maakuntapäivien rinnastamista eduskuntaan EU:n kansallisten parlamenttien asemaa koskevassa sääntelyssä sekä kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin yhteistyössä.

Suositukseni on, etteivät Ahvenanmaan kansallisten parlamenttien asemaan EU:n tasolla liittyvät kannanotot anna aihetta jatkovalmisteluun valtioneuvoston piirissä.

*Perusoikeuskirjan saattaminen oikeudellisesti sitovaksi*

Perusoikeuskirjan muuttamisella oikeudellisesti sitovaksi ei olisi nykyistä oikeustilaa muuttavia seurauksia Ahvenanmaan kansallisuussuojan ja itsehallinnon kannalta.

## I Johdanto

Euroopan unioni perustuu jäsenvaltioiden välisinä kansainvälisinä sopimuksina tehtyihin perussopimuksiin, jotka sääntelevät unionin tehtäviä, toimivaltaa, toimielinjärjestelmää sekä jäsenvaltioiden lainkäyttöpiirissä olevien yksityisten subjektien oikeuksia ja velvollisuuksia. Unioni - ja siihen sisältyvinä Euroopan yhteisöt - on oikeudelliselta luonteeltaan omanlaatuisensa eli niin sanottu *sui generis* -yhteisö. Sen rakenteissa yhdistyy hallitustenvälisen kansainvälisen järjestön, poliittisen valtioliiton (konfедераation) sekä liittovaltion (federaation) piirteitä.

Eräät unionin konstituution erityispiirteet perustelevat käsitystä, jonka mukaan unioni on paitsi jäsenvaltioiden myös niiden kansojen välinen liitto. Huomionarvoisia ovat tässä suhteessa erityisesti kaksi seikkaa: Unionilla on oma välittömällä vaaleilla valittava kansanedustuslaitoksensa, Euroopan parlamentti, joka osallistuu unionin lainsäädäntö-, budjetti- ja sopimuksetekovallan käyttöön erivahvaisilla valtaoikeuksilla. Yksityiset ovat laajalti unionin oikeusjärjestykseen perustuvien oikeuksien ja velvollisuuksien välittömiä subjekteja.

Tästä huolimatta unionia voidaan edelleenkin pitää olennaisesti valtiokeskeisenä yhteistoimintarakenteena. Jäsenvaltioilla ja niiden hallituksilla on sekä unionin politiikan muovaamisessa että sen täytäntöönpanossa ja hallinnoinnissa etuoikeutettu asema suhteessa jäsenvaltioita alemman alueellisen tai paikallisen tason toimijoihin, vaikka näillä olisi asianomaisen jäsenvaltion sisäisen valtiosäännön mukaan lainsäädäntö- tai toimeenpanovalta kysymyksessä olevassa asiassa.

Neuvostossa ovat edustettuina jäsenvaltiot, joskin jäsenvaltion puhevaltaa voi myös käyttää osavaltiohallituksen tai vastaavan elimen ministeritasoinen edustaja, jos tällä on jäsenvaltionsa hallitusta sitovat valtuudet.<sup>1</sup> Tämä mahdollistettiin Maastrichtin sopimuksella, jotta esimerkiksi Saksan osavaltiohallitusten ministerit voisivat toimia Saksan edustajina neuvostossa niiden toimivaltaa kuuluvissa asioissa. Jäsenvaltiot muodostavat kansallisine edustajakiintiöineen Euroopan parlamentin vaalijärjestelmän perusyksiköt, ja niillä on oikeus päättää komissioon ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimiin nimitettävistä henkilöistä. Jäsenvaltiot ovat pääsäännön mukaan myös vastuussa unionin lainsäädännön täytäntöönpanosta. Lisäksi unionin oikeussuojajärjestelmässä jäsenvaltioilla on etuoikeutetun kannesubjektin asema muun muassa siinä suhteessa, että oikeus saattaa unionin säädösten pätevyys yhteisön tuomioistuimen tutkittavaksi on toimielinten lisäksi rajattu jäsenvaltioihin (EY 230.3 art.).

EY:n tuomioistuin on ratkaisussaan asiassa *Région wallonne v Komissio (C-95/97, Kok. 1997 I s.1787)* ilmaissut unionin valtiokeskeisen oikeudellisen luonteen seuraavasti:

“Perustamissopimusten rakenteesta käy tältä osin ilmi, että jäsenvaltion käsitteellä, sellaisena kuin sitä on käytetty institutionaalisia seikkoja koskevissa oikeussäännöissä ja erityisesti kanteen nostamista koskevissa oikeussäännöissä, tarkoitetaan ainoastaan Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioiden hallituksia, eikä sitä voida laajentaa koskemaan aluehallituksia tai itsenäisiä yhteisöjä, riippumatta niille myönnetyn toimivallan laajuudesta. Päinvastaisen näkemyksen hyväksymisellä loukattaisiin perustamissopimusten mukaista institutionaalista tasapainoa.  
*Perustamissopimuksissa määritellään erityisesti ne edellytykset, joilla jäsenvaltiot*

<sup>1</sup> Euroopan yhteisön perustamissopimuksen (jäljempänä EY ja ao. artikla) 203 artiklan 1 kohta. Vastaavasti Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen viitataan EU ja ao. artikla. Kirjoituksessa käytetään nimitystä (Euroopan) unioni myös koskien Euroopan yhteisöjä, jollei asiayhteys edellytä suurempaa täsmällisyyttä.

*eli perustamissopimusten ja liittymissopimusten sopimuspuolina olevat valtiot osallistuvat yhteisöjen toimielinten toimintaan. Euroopan yhteisöihin ei nimittäin voi kuulua enempää jäsenvaltioita kuin on niitä valtioita, jotka näihin yhteisöihin ovat virallisesti liittyneet.”<sup>2</sup>*

Tuomioistuin epäsi näillä perusteilla asianomaisen unionilainsäädännön kansallisesta täytäntöönpanosta vastuussa olleelta Vallonian alueelta kanneoikeuden.

Useissa jäsenvaltioissa lainsäädäntövaltaa käyttävät valtion perustuslaillisten valtioelinten ohella myös alueelliset yksiköt. Belgia, Saksa ja Itävalta ovat osavaltioihin jakautuneita liittovaltioita. Espanjassa on lainsäädäntövaltaa käyttäviä alueita (autonomiat), joiden toimivallan laajuus kuitenkin vaihtelee. Italiassa lainsäädäntövalta kuuluu vuonna 2001 voimaantulleen perustuslain muutoksen nojalla alueille siltä osin, kuin sitä ei ole erikseen osoitettu keskusvallan toimivaltaan tai jaettu keskusvallan ja alueiden kesken. Yhdistyneessä kuningaskunnassa Skotlannilla ja Walesilla on osittainen lainsäädännöllinen itsehallinto. Myös Portugalissa (Azorit ja Madeira) sekä Suomessa (Ahvenanmaa) osa valtakunnasta nauttii lainsäädännöllistä itsehallintoa.<sup>3</sup>

EU:n valtiokeskeisyyden ja jäsenvaltioiden kansalliseen valtiosäntöön perustuvan alueellisen lainsäädännöllisen itsehallinnon suhde on osoittautunut ongelmalliseksi. EU:n toimivallan laajenemisen on katsottu johtaneen itsehallintoalueiden toimivallan rapautumiseen sekä suhteessa Euroopan unioniin että suhteessa jäsenvaltion keskusvaltaan.

Ensiksi mainitussa suhteessa ongelmana on, että kun jäsenvaltioiden toimivaltaa siirtyy nimenomaisten perussopimusmuutosten taikka unionin lainsäädäntö- ja oikeuskäytännön kautta vaivihkaa unionille, samalla siirtyy myös alueellisilta itsehallintoyksiköiltä lainsäädäntövaltaa unionille siltä osin kuin unionille siirtynyt lainsäädäntövalta ja muu toimivalta kuuluu kansallisen valtiosäännön mukaan niille.

Unionin päätöksentekojärjestelmän valtiokeskeisyydestä taas seuraa, että itsehallintoyksiköt eivät yleensä ole edustettuina neuvostossa. Tosin Saksan ja Belgian osalta osavaltioiden/alueiden tai kieliyhteisöjen ministerit voivat ao. yksiköiden toimivaltaan kuuluvissa asioissa edustaa jäsenvaltiota. Lisäksi esimerkiksi Skotlannin ja Ahvenanmaan osalta itsehallintoalueella on ollut käytännössä mahdollisuus osallistua jäsenvaltion neuvotteluvaltuuskuntaan.

Jäsenvaltiota alemman tason hallitusten edustajien puhevallan käyttö onkin mahdollista järjestää, jos jäsenvaltion alue jakautuu kokonaisuudessaan itsehallintoyksiköihin, ja näillä on keskinäinen kollektiivinen päätöksentekojärjestelmä, niin kuin esimerkiksi Saksassa liittoneuvosto. Mikäli jäsenvaltion itsehallintojärjestelmä on alueellisesti asymmetrinen, tällaista puhevallan käyttöä on huomattavasti vaikeampi toteuttaa ilman, että se samalla heikentäisi ao. itsehallintoyksikön ulkopuolisen jäsenvaltion osien ja jäsenvaltion kokonaisuuden vaikutusmahdollisuuksia. Tähän lopputulokseen johtaisi esimerkiksi ratkaisu, jossa jäsenvaltion hallitus ei voisi käyttää äänivaltaansa neuvostossa, ellei se saa neuvottelukannalleen itsehallintoalueen hyväksyntää.

Osavaltioiden tai itsehallintoalueiden osalta niiden unionille siirtynyttä toimivaltaa ei siten kompensoi vaikutusvallan saaminen unionin tason päätöksenteossa samalla tavalla kuin

---

<sup>2</sup> Korostus tässä - NJ.

<sup>3</sup> EU:ssa on 72 lainsäädäntövaltaa omaavaa aluetta, joilla asuu noin 56 % unionin väestöstä.



jäsenvaltioiden osalta. Näin ollen unionin toimivallan kasvu johtaa myös jäsenvaltion hallituksen vallan kasvuun suhteessa itsehallintoelimiin, vaikka unionin päätösten lainsäädännöllinen täytäntöönpano pysyisikin niiden lainsäädäntövallan piirissä. Lisäksi unionin lainsäädännössä ja hallintokäytännöissä on joskus omaksuttu ratkaisuja, jotka edellyttävät jäsenvaltion hallinnon suhteita komissioon hoidettaviksi yhden pisteen kautta tai vaativat unionin ohjelmien tai lainsäädännön hallintoon liittyvän päätöksenteon keskittämistä kansallisesti yhdelle viranomaiselle. Tällöin itsehallinto voi tosiasiallisesti supistua myös hallinnollisella tasolla keskusvallan hyväksi.

Unionin valtiokeskeisyydestä ja siihen liittyvästä jäsenvaltioiden hallitusten tosiasiallisen vallan kasvusta aiheutuvat ongelmat eivät rajoitu itsehallintoalueisiin. Niiden ongelmat ovat tältä osin pitkälti samanlaisia kuin kansallisten parlamenttien asemaan Euroopan unionissa liittyvät kysymykset. Rajojen asettaminen unionin toimivallan laajenemiselle on toisaalta usein koettu tärkeäksi myös yleisellä tasolla jäsenvaltioiden päätöksentekovallan itsenäisyyden turvaamiseksi. Tämän vuoksi Euroopan unionin tulevaisuuskeskusteluun liittyvässä valmistelussa ovat keskeisesti esillä kysymykset unionin toimivallan tarkemmasta määrittelystä, kansallisten parlamenttien roolista ja toissijaisuus- eli subsidiariteettiperiaatteesta.

EU:n tulevaisuusvalmistelukunnassa mainittuja kysymyksiä tarkastellaan kuitenkin pääasiallisesti jäsenvaltioiden näkökulmasta, vaikkakin konventissa on esitetty aloitteita myös alueellisen tason päätösvallan turvaamisesta. Tämä koskee erityisesti sellaisia alueita, joilla on itsenäistä lainsäädäntövaltaa.<sup>4</sup> Tällaisten lakiasäätävien itsehallintoalueiden hallitukset harjoittavat ns. *Regleg*-yhteistyötä. Siihen liittyen alueiden ja osavaltioiden hallitusten päämiehet antoivat 14.-15.11.2002 yhteisen julistuksen EU:n toimielinuidustuksesta. Alueiden kansanedustuslaitokset puolestaan pitivät niin sanottuja CARLE-konferensseja, ja ne ovat tämän yhteistyön puitteissa hakeutuneet keskusteluyhteyteen Euroopan parlamentin kanssa. CARLE on 29.10.2002 hyväksynyt EU:n tulevaisuusvalmistelua koskevan julistuksen.

Ahvenanmaan maakunnalla on Suomen perustuslain ja Ahvenanmaan itsehallintolain nojalla laaja ja vahva oma toimivaltansa, jolla se käyttää lainsäädäntö- ja toimeenpanovaltaa Suomen eduskunnasta ja hallituksesta riippumattomana. Valtion valvonta rajoittuu tältä osin maakunnan lainsäädäntömenettelyyn liittyvään tasavallan presidentin veto-oikeuteen. Veto-oikeuden käyttö on valtakunnan sisäistä ja ulkoista turvallisuutta koskevien asioiden ulkopuolella rajattu oikeudellisiin perusteisiin, siis sen valvomiseen, etteivät maakuntapäivät ole ylittäneet toimivaltaansa. Itsehallintolain mukainen rahoitusjärjestelmä ei sanottavasti jätä tilaa taloudellisia keinoja hyväksi käyttävälle valtion ohjaukselle. Lisäksi on todettava, että tuomiovalta kuuluu myös Ahvenanmaan osalta valtion tuomioistuimille, joista korkeimmalla oikeudella on itsehallintolain nojalla erityisiä maakunnan toimivallan ja valtakunnan toimivallan rajaamiseen liittyviä tehtäviä. Maakuntahallituksen päätöksistä voi itsehallintolain 25 §:n mukaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka tältä osin valvoo maakuntahallituksen päätösten lainmukaisuutta.

---

<sup>4</sup> Esimerkiksi valmistelukunnan jäsenet Karel De Gucht (Belgian edustajainhuone) ja Andrew Duff (Euroopan parlamentti) sekä varajäsen Patrick Dewael (Alueiden komitea) tekivät valmistelukunnalle 26.6.2002 lainsäädäntövaltaa käyttävien valtion tasoa alempien yksiköiden aseman käsittelystä valmistelukunnassa. Edelleen Suomen eduskunnan edustaja Kimmo Kiljunen teki valmistelukunnalle 7.10.2002 ehdotuksen lainsäädäntövaltaa käyttävien alueiden asemasta EU:ssa. Ehdotuksen on allekirjoittanut yhteensä 16 valmistelukunnan jäsentä ja varajäsentä, muun muassa Eva-Riitta Siitonen (Alueiden komitea) ja Teija Tiilikainen (Suomen hallitus).

Ahvenanmaan itsehallinnon perustana ovat ne kansainvälisoikeudelliset velvoitteet, jotka Suomi hyväksyi osana Kansainliiton vuonna 1921 päättämää Ahvenanmaan kysymyksen ratkaisua liiton antaman päätöslauselman mukaisesti. Näiden kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden tavoitteena on turvata Ahvenanmaan saarten väestölle mahdollisuus säilyttää ruotsalaiset kielensä, kulttuurinsa ja tapansa sekä tähän liittyen säilyttää ruotsin kieli kouluissa, säilyttää maaomaisuus asukkaiden omissa käsissä, asettaa tarpeelliset rajoitukset maakuntaan muuttaneiden äänioikeuden saavuttamiselle, taata sellaisen maaherran nimittäminen, joka nauttii väestön luottamusta, sekä turvata maakunnalle tietty osuus verojen tuotosta itsehallinnon rahoittamiseksi.

Ahvenanmaan itsehallintoa on laajennettu vuoden 1920 itsehallintolaista ja vuonna 1921 Kansainliiton päätöslauselman toteuttamiseksi säädetyistä takuulaista vuosien 1951 ja 1991 itsehallintolaeilla. Itsehallinnon ansiosta Ahvenanmaa on kehittynyt vauraaksi sekä kulttuuriselta ja poliittiselta identiteetiltään Manner-Suomesta - myös Suomen muusta ruotsinkielisestä väestöstä - erottuvaksi yksiköksi. Ahvenanmaan kansanvaltaiset poliittiset instituutiot, maakuntapäivät ja maakuntahallitus, ovat luoneet maakuntaan oman puoluejärjestelmän ja siihen perustuvan parlamentaarisen järjestelmän, joka ilmaisee maakunnan väestön tahtoa. Myös pyrkimys itsenäisen kansainvälisen näkyvyyden saamiseen esimerkiksi omien kansallisten tunnusten ja symbolien avulla on yhä vahvemmin havaittavissa maakunnassa.

Suomen liittyessä Euroopan unioniin Ahvenanmaan asema turvattiin liittymissopimukseen otetulla pöytäkirjalla. Näin mahdollistettiin Kansainliiton päätöslauselmaan ja itsehallintolakiin perustuvien, kiinteän omaisuuden hankkimista ja elinkeinonharjoittamista koskevien rajoitusten soveltaminen myös EU-jäsenyyden aikana. Pöytäkirja myös määritteli Ahvenanmaan EU:n veroalueen ulkopuoliseksi alueeksi välillisessä verotuksessa. Ratkaisulla turvattiin maakunnan taloudellisen elinkykyisyyden ja liikenneyhteyksien kannalta välttämättömän lauttaliikenteen verovapaan myynnin jatkuminen myös tilanteessa, jossa verovapaa myynti muutoin loppuisi EU:n sisäisessä liikenteessä.

Ahvenanmaalla on Suomen liittymissopimuksessa tehdystä erityisratkaisusta huolimatta eri tahoilla koettu huolta ja tyytymättömyyttä EU-jäsenyyden seurauksien johdosta. Monia näistä kysymyksistä on tarkasteltu edellä mainitussa hallituksen esityksessä itsehallintolain muuttamiseksi. Osittain kysymys on asioista, joilla ei ole välitöntä yhteyttä EU:n tulevaisuutta koskevassa valmistelussa esillä oleviin asioihin. Tässä suhteessa voidaan mainita ruotsin kielen heikkenevästä asemasta Suomen keskushallinnossa aiheutuvat käytännön ongelmat maakunnan ja valtakunnan viranomaisten välisessä tietojenvaihdossa<sup>5</sup>, joka itsehallintolain mukaan tapahtuu ruotsin kielellä, sekä verorajan käytännön seuraamuksiin liittyvät ongelmat.

Edellä mainituilla itsehallintoalueiden yleisillä ongelmilla - toimivallan siirtyminen yhtäältä unionille ja toisaalta jäsenvaltion hallituksille - on sen sijaan lukuisia kosketuskohtia tulevaisuusvalmistelukunnassa esillä oleviin kysymyksiin. Tämän vuoksi selvityksessä on toimeksiannon mukaisesti pyritty kartoittamaan tulevaisuuskeskustelussa esitettyjen ratkaisujen suhdetta Ahvenanmaan itsehallintoon, ja arvioimaan mahdollisuuksia ratkaista EU:n

---

<sup>5</sup> Suomen hallintoviranomaisten edellytykset noudattaa kielilain mukaisia velvoitteitaan näyttävät selvitysmiehen hallintolainkäyttöön perustuvien omakohtaisten kokemusten mukaan yleisemminkin sangen epätyytyttäviltä. On korostettava, että Ahvenanmaan osalta kysymys ei ole pelkästään kielipoliittisista periaatteista. Maakunnan virkamiehistön suomen kielen taitoa rajoittaa se, että ahvenanmaalaiset saavat korkeakoulusivistyksensä yhä useammin Ruotsissa.

perustuslainluontoisen sopimuksen valmistelun yhteydessä tai kansallisin ratkaisuin maakunnan esille nostamia kysymyksiä.

Selvityksessä esitettävien suositusten lähtökohtana on se itsehallintojärjestelmän poliittinen ja valtiosääntöinen perusratkaisu, jonka mukaan Ahvenanmaan itsehallintoelimillä on toimivaltaansa kuuluvissa asioissa oikeus päättää poliittisista tavoitteistaan ja prioriteeteistaan riippumatta siitä, ovatko nämä yhdenmukaisia Suomen hallituksen ja eduskunnan omaksumien kannanottojen kanssa. Toisaalta sen enempää Kansainliiton päätöslauselmalla kuin itsehallintolaillakaan ei ole rajoitettu eikä tarkoitettukaan rajoittaa Suomen tai sen Ahvenanmaan ulkopuolisen väestön edustajien toimintavapautta kansainvälisillä ja eurooppalaisilla foorumeilla siltä osin, kuin päätöksillä ei puututa itsehallintoelinten päätösvaltaan kuuluviin kysymyksiin Ahvenanmaan maakunnan alueella.<sup>6</sup>

Euroopan unionin päätöksentekojärjestelmässä näiden kahden perusperiaatteen välillä on pysyvä rakenteellinen ristiriita, jota voidaan tietyissä rajoissa hallita EU-tasolla tai kansallisesti toteutettavin järjestelyin. Selvityksen tulokset osoittavat kuitenkin, että ristiriitaa ei oikeudellisin keinoin voida jäännöksettömästi ratkaista tai poistaa, mistä seikasta tehtävät poliittiset johtopäätökset jäävät maakunnan ja valtakunnan asianomaisten elinten harkittaviksi.

---

<sup>6</sup> Kansainliiton päätöslauselma ei perustanut maakunnalle kansainvälistä toimintakelpoisuutta, vaan antoi maakuntapäiville oikeuden tehdä valituksia ja muistutuksia kansallisuussuojan takeiden soveltamisesta Suomen hallitukselle, jonka tuli toimittaa ne Kansainliiton liittoneuvostolle. Tämä takuu sisällytettiin vuoden 1921 takuulain 6 §:ään, mutta Neuvostoliiton vastustuksen johdosta vuoden 1951 itsehallintolakiin ei otettu kansallisuussuojan kansainvälisiä takeita koskevaa säännöstä. Neuvostoliitto piti tällaista Suomen velvoitteisiin kohdistuvaa kansainvälistä valvontaa Pariisin rauhansopimuksessa määrätyn Suomen täysivaltaisuuden vastaisena.

## **A EU:N TOIMIVALLAN MUUTOKSIEN VAIKUTUS AHVENANMAAN TOIMIVALTA-ALUEESEEN**

### **II Itsehallintolain mukainen toimivaltajärjestelmä ja EU:n toimivaltajärjestelmä**

#### II.1 Ahvenanmaan ja valtakunnan toimivallanjako EU:n toimivallan kannalta

Ahvenanmaan lainsäädäntövallan ala on osoitettu itsehallintolain 18 ja 29 §:ssä. Ensiksi mainittu pykälä määrittelee maakunnan lainsäädäntövallan itsehallintolain mukaisen piirin. Jälkimmäisessä pykälässä luetellaan sellaisia valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita, joita voidaan itsehallintolakia muuttamatta tavallisella lailla maakuntapäivien suostumuksella siirtää maakunnan lainsäädäntövallan piiriin.

Abstraktilla tasolla voidaan katsoa, että Euroopan unionilla on eriasteista toimivaltaa useimmilla Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluvilla aloilla. Suuressa osassa näistä asioista EU:n toimivalta on kuitenkin ohutta eikä mahdollista olennaista puuttumista maakunnan päätöksenteon itsenäisyyteen. Esimerkiksi itsehallintolain 18 §:n 7 kohdassa tarkoitettun rakennus- ja kaavoitustoimen osalta unionin toimivalta rajoittunee nykyisellään lähinnä rakennustuotteita koskevien teknisten määräysten harmonisointiin. Toisaalta itsehallintolain mukaisen maakunnan toimivallan piiriin sisältyy myös EU:n yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvia kysymyksiä kuten kalastuspolitiikka.

Pelkästään itsehallintolain säännösten ja unionin perussopimusten tekstejä vertaamalla ei kuitenkaan voida päätellä sitä, missä laajuudessa EU:lla voi olla yksittäistapauksissa toimivaltaa antaa lainsäädäntöä tai toteuttaa muita toimia maakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvilla aloilla. Tähän johtaa muun muassa se, että EU:lla on toimivalta yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden lainsäädäntöä sisämarkkinoiden ja yhteismarkkinoiden toiminnan turvaamiseksi. Tähän liittyen unionin lainsäädäntö voi ulottua myös sellaisiin kysymyksiin, jotka asiasisältönsä puolesta ovat lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden lainsäädäntövallan piiriin kuuluvia. Toisaalta on itsehallintolain tulkinnassa katsottu, huolimatta siitä, että ulkomaankauppa kuuluu valtakunnan toimivaltaan, että toimivalta on Ahvenanmaalla erityisesti niin sanottujen epäsuorien kaupanesteiden osalta, jos kysymys sisältönsä puolesta koskee maakunnan lainsäädäntövaltaa kuuluvia asioita, esimerkiksi ympäristönsuojelua.

Saatavilla olevien tietojen pohjalta on mahdotonta esittää määrällisiä arvioita siitä, kuinka laajalti EU:n ja Ahvenanmaan toimivallat tosiasiallisesti kattavat toisensa. Suuntaa antavana voi ehkä kuitenkin pitää maakuntahallituksen vuoden 2000 itsehallintopoliittiseen selontekoon sisältyvää tietoa, jonka mukaan noin 15 prosenttia valtioneuvoston maakuntahallitukselle toimittamista EU:n valmisteluasiakirjoista oli merkityksellisiä maakunnan kannalta.<sup>7</sup>

Ahvenanmaan itsehallintolain lähtökohtana on lainsäädäntövallan jäännöksetön jakaminen joko maakunnalle tai valtakunnalle kuuluvaksi. Useimmista federatiivisista valtiosäännöistä ja myös jäljempänä selostettavasta EU:n järjestelmästä poiketen lainsäädäntövaltaa ei ole miltään osin osoitettu yhteiseksi ja jaetuksi osapuolen kesken. Itsehallintolaki ei tunne niin kutsuttua jaettua toimivaltaa, jolla kumpikin osapuoli on toimivaltainen ja jossa siten yhden osapuolen lainsäädäntö voi tulla toissijaisesti sovellettavaksi tapauksissa, joissa toinen osapuoli ei ole

<sup>7</sup> Landskapsstyrelsens Redogörelse enligt 32 § LO till Lagtingets självstyrelsepolitiska nämnd, för tiden 1.11.1998-31.10.1999 (156 K 10, 31.3.2000), s. 1.

käyttänyt toimivaltaansa.<sup>8</sup> Näin ollen ei se seikka, että Ahvenanmaa ei ole antanut säännöksiä jonkin toimivaltaansa kuuluvan kysymyksen osalta, johda siihen, että asiassa voitaisiin soveltaa vastaavaa valtakunnan yleistä lainsäädäntöä.

Itsehallintolain toimivaltajaon soveltamisessa voidaan tosin puhua jaetusta toimivallasta siinä merkityksessä, että tietyn itsehallintolaissa maakunnan toimivaltaan yleensä kuuluvan asiaryhmän osalta jotkin erityiskysymykset voivat kuulua valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin tai päinvastoin. Näissäkään tilanteissa ei kuitenkaan ole mahdollista soveltaa toisen osapuolen lainsäädäntöä toissijaisesti, vaan toimivaltakysymys on ratkaistava Ahvenanmaan valtuuskunnan ja korkeimman oikeuden tarkentavien tulkintojen pohjalta.

Itsehallintolain yleisestä perusratkaisusta seuraa, että maakunnalla on *lainsäädäntöpakko* lainsäädäntövaltaansa kuuluvilla aloilla, jollei kokonaan sääntelemätöntä tilaa pidetä hyväksyttävänä.<sup>9</sup> Tämä on johtanut niin sanottujen blankettilakien käyttöön maakuntalainsäädännössä, jolloin maakuntalailla osoitetaan asianomainen valtakunnan lainsäädäntö sovellettavaksi myös maakunnassa. Mainittu lainsäädäntöpakko on merkityksellinen erityisesti liittyen Euroopan unionin lainsäädännön täytäntönnpanoon maakunnassa ja siinä ilmenneisiin direktiivien puuttuvan tai viivästyneen implementoinnin ongelmiin. Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluu EU-lainsäädännön aloja, joilla on voimassa satoja, sivumääriltään tuhansiin nousevia EU-säädöksiä esimerkiksi yhteisen maatalouspolitiikan tai eläinlääkintälainsäädännön aloilla.

Itsehallintolain 23 §:n mukaan itsehallintoviranomaiset huolehtivat maakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvien asioiden hallinnosta. Tätä sääntelyä täydentää lain 59 b §:n säännös, jonka mukaan maakuntahallitus muodostaa, siltä osin kuin asia kuuluu maakunnan toimivaltaan, Suomen kansalliset kannanotot, jotka koskevat Euroopan yhteisön yhteisen politiikan soveltamista Ahvenanmaalla.<sup>10</sup>

## II.2 EU:n ja jäsenvaltioiden välinen toimivallanjako

Euroopan unionille kuuluu vain sille erityisesti perussopimuksissa luovutettu toimivalta. Unioni voi siis toimia vain niissä kysymyksissä ja niitä keinoja käyttäen, joiden osalta jäsenvaltiot ovat luovuttaneet sille toimivaltaansa. Perussopimusten erityismääräysten tarkoituksena on unionin toimivallan määrittäminen ja toimivallan käyttöön liittyvän menettelyn osoittaminen. Toimivaltapresumptio jäsenvaltioiden toimivallan eduksi sisältyy yhteisön oikeudessa voimassa olevaan *attribution des compétences* -periaatteeseen. Sanotun periaatteen mukaisesti ”Yhteisö toimii sille tällä sopimuksella annetun toimivallan ja asetettujen tavoitteiden rajoissa.” (EY 5.1

<sup>8</sup> Tosin itsehallintolain 71 §:n siirtymäsäännös jättää valtakunnan ja vastaavasti maakunnan ennen lain voimaantuloa säädetyn lainsäädännön sovellettavaksi toistaiseksi, jos toimivalta on lailla siirtynyt valtakunnalta maakunnalle tai päinvastoin.

<sup>9</sup> Maakunnassa annettiin esimerkiksi maakuntalaki yleisten asiakirjojen julkisuudesta (*Lanskapslagen om allmänna handlingars offentlighet 72/1977*) sen jälkeen, kun korkein hallinto-oikeus oli päätöksessään 8.11.1973 taltio 4478 todennut, ettei valtakunnan julkisuuslainsäädäntöä voitu soveltaa maakuntahallituksen asiakirjoihin.

<sup>10</sup> Hallituksen esityksessä 18/2002 vp 59 b §:n sisältöä ehdotetaan muutettavaksi huomattavasti voimassa olevaa yksityiskohtaisemmaksi sen turvaamiseksi, että EU:n yhteisten politiikkojen soveltamista Ahvenanmaalla koskevat kysymykset ratkaistaan päätöksenteon eri vaiheissa sisällöltään maakunnan kannan mukaisesti siltä osin, kuin asia koskee maakunnan toimivaltaa kuuluvia kysymyksiä.

artikla) Jos yhteisölle ei ole perussopimusmääräyksellä annettu toimivaltaa, se kuuluu jäsenvaltioille niiden täysivaltaisuuteen sisältyvänä yleisenä kelpoisuutena.

Toimivallan käsitteellä ymmärretään unionin toimielinten valtaa antaa sitovia säädöksiä tai toteuttaa muita toimenpiteitä. EU:n toimivaltaa ja sen käyttöä koskevat määräykset on kirjattu kunkin politiikkasektorin osalta sitä koskeviin artikloihin perussopimuksissa. Unionin toimivalta määräytyy näiden sektorikohtaisten toimivaltamääräysten pohjalta ottaen huomioon myös kullekin politiikka-alalle sopimuksissa määritellyt unionin tavoitteet.

Nimenomaisiin perussopimusmääräyksissä määrättyihin oikeusperustoihin perustuvan toimivallan lisäksi unionilla voi olla myös implisiittistä toimivaltaa toteuttaa perussopimuksissa määriteltyjen tavoitteiden toteuttamisen vaatimia toimia, vaikka niistä ei olisikaan nimenomaista mainintaa toimivallan perustavassa määräyksessä. Tällainen implisiittinen toimivalta perustuu muun muassa EY:n tuomioistuimen yhteisön ulkosuhteita koskevaan oikeuskäytäntöön, neuvoston EY:n perustamissopimuksen entisen 235 artiklan (nykyinen 308 artikla) laajamittaiseen soveltamiseen 1970- ja 1980-luvun lainsäädäntökäytännössä sekä siihen, että unionin talousarvion vapaaehtoisten menojen suorittamisen on oikeuskäytännössä katsottu edellyttävän unionin lainsäädäntöön tai toimielimen päätökseen perustuvaa oikeusperustetta. Täten budjettivallan käytön kautta on tavallaan voitu laajentaa unionin hoidettavakseen ottamien tehtävien piiriä.

Unionin toimivalta voi olla luonteeltaan yksinomaista, jäsenvaltioiden kanssa jaettua taikka jäsenvaltioiden toimivaltaa täydentävää tai koordinoivaa toimivaltaa. Tämä vakiintunut jaottelu ei kuitenkaan ilmene suoraan perussopimusten tekstistä, vaan sen perustana on EY:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö ja siihen tukeutuva oikeustieteellinen doktriini.

Aloilla, jotka tyhjentävästi kuuluvat unionin *yksinomaiseen* toimivaltaan, jäsenvaltiot eivät ennen unionin toimivallan käyttöä saa ryhtyä mihinkään toimenpiteisiin, jotka saattaisivat vaarantaa unionin tavoitteiden tehokkaan toteutumisen näillä aloilla. Unionin käytettyä toimivaltaansa jäsenvaltioiden toimien asianomaisella alalla on perustuttava unionin lainsäädäntöön sisältyvään oikeusperustaan.

Siitä, mitkä alat kuuluvat unionin yksinomaiseen toimivaltaan, ei vallitse täyttä yksimielisyyttä. Valtioneuvoston toimivaltaselonteon mukaan ryhmään kuuluvat nykykäsityksen mukaan ainakin yhteinen kauppapolitiikka, kalavarojen suojelu ja rahapolitiikka. Lisäksi on usein katsottu, että tavaroiden, palvelujen, pääomien ja ihmisten liikkumisvapauden toteuttamiseksi tarpeelliset toimet sisämarkkinoilla, yhteisönlajuinen liikennepolitiikka, jäsenvaltioiden rajojen yli vaikuttavat kilpailunrajoitukset sekä yhteiseen maatalouspolitiikan toteuttamiseksi tarpeelliset markkinajärjestelyt sijoittuvat eräänlaiselle yksinomaisen ja jaetun toimivallan väliselle harmaalle alueelle.

Unionin ja jäsenvaltioiden välillä *jaettuun* toimivaltaan kuuluvat alat, joilla unionin toimivalta ei itsessään sulje pois jäsenvaltioiden toimivaltaa. Sen jälkeen kun unioni antaa perustamissopimuksen mukaisen politiikkansa toteuttamiseksi yhteisiä sääntöjä, jäsenvaltiot eivät kuitenkaan voi unionin toimielinten ulkopuolella ryhtyä toimiin, jotka voivat vaikuttaa kyseisiin sääntöihin tai muuttaa niiden merkitystä. Tällä tavoin unionin toimivallan käyttäminen voi periaatteessa johtaa jäsenvaltioiden vastaavan toimivallan täydelliseen syrjäytymiseen, jos unionin sääntelyä voidaan laajuutensa ja yksityiskohtaisuutensa vuoksi pitää tyhjentävänä. Unionin jaetun toimivallan käytön seuraukset jäsenvaltion tason päätösvallan laajuuden kannalta riippuvat tältä osin siitä, tähtääkö unionin lainsäädäntö pelkästään vähimmäisvaatimusten asettamiseen vai lainsäädännön kattavaan yhdenmukaistamiseen.

Unionin *täydentävään* toimivaltaan kuuluvat ne alat, joilla unionin politiikka perustamissopimuksen mukaan aina vain täydentää jäsenvaltioiden harjoittamaa politiikkaa. Tähän ryhmään kuuluvilla aloilla unionin toimenpiteet eivät siis milloinkaan voi johtaa jäsenvaltioiden toimivallan täydelliseen syrjäytymiseen.

Edellä mainituista unionin toimivallan muodoista on erotettava esimerkiksi niin sanotun avoimen koordinaation kaltaiset menettelytavat. Niiden yhteydessä jäsenvaltiot harjoittavat yhteistyötä unionin tarjoaman institutionaalisen järjestelmän kehyksissä, vaikka asiasta ei ole määräyksiä perussopimuksissa eikä siten kysymys unionin toimivallan käyttämisestä.<sup>11</sup>

Muilla kuin unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvilla aloilla tulee tapauskohtaisesti ratkaista, käyttävätkö toimivaltaa unioni vai jäsenvaltiot vai käyttävätkö ne toimivaltaa samanaikaisesti. Tällöin kysymys toimivallan käyttämisestä on ratkaistava soveltamalla toissijaisuus- eli subsidiariteettiperiaattetta. Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti unioni toimii vain siinä tapauksessa ja siinä laajuudessa kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla toteuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, jotka suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten takia voidaan tämän vuoksi toteuttaa paremmin unionin tasolla. Unionin toimivallan käyttämiseen liittyy läheisesti myös suhteellisuusperiaate, jonka mukaan unionin toiminnassa ei saada ylittää sitä, mikä on tarpeen unionin perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi.

EU:n tulevaisuutta koskevassa keskustelussa unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa koskevia perussopimusten määräyksiä on pidetty liian epäsystemaattisina ja epätarkkoina. Keskustelun taustalla eri jäsenvaltioissa 1980-luvulta alkaen koettu huoli siitä, että unionin toimivalta näyttää laajenevan ennakoimattomasti ja johtavan yhä yksityiskohtaisempaan, yrityksiä ja kansalaisia ärsyttävään sääntelyyn. Vaikka tätä keskustelua onkin käyty kaikissa jäsenvaltioissa, lienee tärkein syy unionin toimivallan rajaamisen nousulle keskeiseen asemaan EU:n tulevaisuuskeskustelussa Saksassa koettu huoli siitä, että unionin toimivalta koskee yhä laajemmalti myös osavaltioiden (*Länder*) yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvia kysymyksiä.

Maastrichtin sopimuksen johdosta hyväksytyllä Saksan perustuslain muutoksella pyrittiin rajoittamaan unionin toimivallan laajentumisesta liittohallituksen ja *Ländereiden* välisiin toimivaltasuhteisiin syntyvää epäjärjestystä. Osavaltiot oikeutettiin käyttämään Saksan puhevaltaa EU:ssa siltä osin, kuin kysymys on niiden yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvista asioista.<sup>12</sup>

Saksalaisessa keskustelusta on myös peräisin ajatus toimivaltaluettelon laatimisesta EU:lle. Luettelossa määriteltäisiin unionin ja mahdollisesti myös jäsenvaltioiden osalta niiden yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvat alat sekä unionin ja jäsenvaltioiden jaetun toimivallan piiriin kuuluvat kysymykset. Tällaisen *Kompetenzkatalogin* yhteys Saksan liittoperustuslain järjestelmään on ilmeinen.

Toimivaltaluetteloa koskevan keskustelun taustalla on siis unionin toimivallan laajentuminen ja syventyminen ilman selkeää perustamissopimuksesta luettavaa oikeusperustaa. Tätä toimivaltaa laajensi yhtäältä EY:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka erityisesti sen ennakkoratkaisumenettelyssä ratkaistavissa asioissa tulkitsi yhteisön tehtäviä ja toimivaltaa samoin kuin yhteisön oikeuden sitovuusastetta laajentavasti. Unohtaa ei kuitenkaan voida

<sup>11</sup> Ks. Valtioneuvoston selvitys 22.3.2002 avoimesta koordinaatiosta (E 20/2002 vp) sekä siihen liittyvät valiokunta-asiakirjat (PeVL 23/2002 vp ja UaVL 2/2002 vp).

<sup>12</sup> Saksan perustuslain 23 artiklan 5 kohdan mukaan liittoneuvosto määrää liittotasavallan edustajasta tällaisissa tilanteissa.

myöskään neuvostoa, joka eksplisiittisen oikeusperustan puuttuessa antoi Rooman sopimuksen tuolloisen 235 artiklan (nykyinen EY 308 artikla) nojalla harmonisointisäädöksiä sellaisilla 1970-luvulla merkittäviksi nousseilla aloilla kuin kuluttajansuoja, ympäristönsuojelu ja tasa-arvopolitiikka. EY-sopimuksen 308 artikla antaa neuvostolle yksimielisenä mahdollisuuden tehdä yhteisön tavoitteiden edellyttämiä päätöksiä, joita varten perustamissopimuksessa ei ole erityistä toimivaltamääräystä.

Toimivaltaluettelon periaatteelliset ongelmat liittyvät siihen, että unionin toimivalta on rajattu funktionaalisesti asettamalla EU:n toiminnalle tietyt tavoitteet kullakin alalla ja määrittämällä mahdollisesti tarkemmin niiden toimenpiteiden laatua, jotka ovat unionin käytettävissä. EU-integraatio on alkanut taloudellisena integraationa, ja on sitä valtaosaltaan edelleenkin.

Kärjistettynä tämä koskee em. 308 artiklan ohella lainsäädännön lähentämistä yhteismarkkinoiden (EY 94 artikla) tai sisämarkkinoiden (EY 95 artikla) toteuttamiseksi. Se, millä alalla, missä laajuudessa ja minkä kysymyksen osalta lähentäminen on tarpeen kilpailun vääristymien poistamiseksi tai kilpailun edellytysten tasoittamiseksi, ei ole ennalta rajattavissa oikeudellisin kriteerein.

Sisämarkkinoiden toteuttamisessa ei siten varsinaisesti ole kysymys itsenäisestä politiikan lohkokosta vaan funktionaalisesta lainsäädäntötoiminnasta. Sisämarkkinasääntelyn osalta ei voida puhua ainakaan tyhjentävästi unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvasta asiasta. Sisämarkkinat ovatkin lähinnä jaetun toimivallan piirin kuuluva ala. Unionin toimivalta kuitenkin voi muuttua yksinomaiseksi yhteisiä sääntöjä hyväksyttäessä. Toisaalta sisämarkkinoiden toteuttaminen kuuluu yksinomaan unionille siinä mielessä, että vain unioni voi antaa tavoitteen toteuttamiseksi tarvittavaa sääntelyä. Sisällöllisesti sääntely kuitenkin koskee sellaisia kysymyksiä, jotka muutoin kuin sisämarkkinoiden toteuttamisen osalta kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan.

Nykyisessä EU:ssa ei enää liene yhtään sellaista yhteiskuntaelämän tai oikeusjärjestyksen sektoria, joka olisi jäsenvaltioille varattu alue siinä merkityksessä, että se olisi täydellisesti suojattu unionin toimivallan käytöltä. Toisaalta unionin toimivalta on maataloutta ja kalastusta, ulkomaankauppaa ja tulleja sekä rahapolitiikkaa lukuun ottamatta sangen ohutta. Se kattaa harvoin kansallisen lainsäädännön kannalta merkityksellisiä kohdealueita kokonaisuudessaan.

Poliittisella tasolla keskustelussa toimivaltaluettelosta on siten kysymys oikeudellisten rajojen asettamisesta unionin toimivallan laajentumiselle. Integraation kannalta tämä merkitsee kannanottoa, jonka mukaan niin sanotun *spilloverin* aika ohi. Sitä, että yhdellä alalla toteutettu yhdentyminen ilman tietoista ja demokraattisesti oikeutettua kansallista päätöksentekoa "läikkyisi" myös muille aloille, ei enää pidetä samalla tavalla hyväksyttävänä kuin 1970- ja 1980-luvuilla.

EU:n yleisen toimivaltakeskustelun taustalla olevat ongelmat ovat pitkälti samoja kuin ne, jotka ovat aiheuttaneet huolta ja tyytymättömyyttä Ahvenanmaalla. Ennakoimaton toimivallan siirtyminen EU:lle kovertaa itsehallintolain mukaisen maakunnan lainsäädäntövallan sisältöä. Se merkitsee samalla ainakin jonkinasteista vallan siirtymistä itsehallintoviranomaisilta valtakunnan viranomaisille, erityisesti valtioneuvostolle ja sen ministeriöille, jotka oikeudellisesti ja tosiasiallisesti käyttävät Suomen ja siihen kuuluvan Ahvenanmaan puhevaltaa unionin päätöksenteossa.



## II.3 Ahvenanmaan erityisasema EU:ssa

Vuoden 1994 liittymissopimuksella Suomelle varattiin mahdollisuus jättää Ahvenanmaa Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten soveltamisalan ulkopuolelle. Ratkaisu perustui siihen, että yhteisön perustamissopimusten mukainen toimivalta vaikutti huomattavasti itsehallintolain mukaiseen Ahvenanmaan toimivaltaan. Ahvenanmaalla järjestetyn erillisen EU-kansanäänestyksen tulos sekä maakuntapäivien liittymissopimuksen voimaansaattamislailla antama suostumus mahdollistivat sen, että Suomi antoi liittymissopimuksen ratifioinnin yhteydessä ilmoituksen, jonka mukaan kaikki EU:n perussopimukset tulivat sovellettaviksi myös Ahvenanmaalla.<sup>13</sup>

Liittymissopimuksen pöytäkirja N:o 2 Ahvenanmaasta sisälsi ne erityisehdot, jotka tulivat sovellettaviksi, jos Ahvenanmaasta tulee osa yhteisöaluetta. Pöytäkirjan sisältö on seuraava:

“Ottaen huomioon Ahvenanmaan kansainvälisen oikeuden mukaisen erityisaseman sopimuksia, joihin Euroopan unioni perustuu, sovelletaan Ahvenanmaahan seuraavin poikkeuksin:

### *1 artikla*

EY:n perustamissopimuksen määräykset eivät estä soveltamasta 1 päivänä tammikuuta 1994 Ahvenanmaalla voimassa olleita säännöksiä:

- rajoituksista, jotka syrjimättömällä tavalla koskevat Ahvenanmaan kotiseutuoikeutta (*hembygdsrätt*) vailla olevien luonnollisten henkilöiden taikka oikeushenkilöiden oikeutta hankkia ja omistaa kiinteää omaisuutta Ahvenanmaalla ilman Ahvenanmaan toimivaltaisten viranomaisten lupaa;

- rajoituksista, jotka syrjimättömällä tavalla koskevat Ahvenanmaan kotiseutuoikeutta (*hembygdsrätt*) vailla olevien luonnollisten henkilöiden taikka oikeushenkilöiden sijoittautumisoikeutta ja oikeutta tarjota palveluja Ahvenanmaalla ilman Ahvenanmaan toimivaltaisten viranomaisten lupaa.

### *2 artikla*

a) Ahvenanmaan alue, jota pidetään neuvoston direktiivin 77/388/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna, 3 artiklan 1 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettuna kolmantena alueena sekä neuvoston direktiivin 92/12/ETY 2 artiklassa tarkoitettuna valmisteveron yhdenmukaistamista koskevien direktiivien soveltamisalan ulkopuolelle jäävänä kansallisena alueena, jää liikevaihtoveroja ja valmisteveroja sekä muita välillisen verotuksen muotoja koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdenmukaistamista koskevien EY:n säännösten soveltamisalan ulkopuolelle. Tämä vapautus ei vaikuta millään tavalla yhteisön omiin varoihin. Tätä kohtaa ei sovelleta pääomasijoitusten verotusta koskevan neuvoston direktiivin 69/335/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna, säännöksiin.

b) Tämän poikkeuksen tarkoituksena on elinkelpoisen paikallisen talouden ylläpitäminen Ahvenanmaalla eikä se vaikuta kielteisesti unionin etuihin tai sen yhteisiin politiikkoihin. Jos komissio katsoo, että a kohdan määräykset eivät enää ole perusteltuja, erityisesti rehellisen kilpailun tai omien varojen kannalta, se tekee aiheelliset esitykset neuvostolle, joka toimii EY:n perustamissopimuksen asiaa koskevien artiklojen mukaisesti.

### *3 artikla*

Suomen tasavalta varmistaa, että kaikkia jäsenvaltioiden luonnollisia ja oikeushenkilöitä kohdellaan samalla tavalla Ahvenanmaalla.”

---

<sup>13</sup> Amsterdamin sopimuksella EY:n perustamissopimuksen 299 artiklan 5 kohta on ajantasaistettu siten, että sopimuksen määräyksiä todetaan sovellettavan Ahvenanmaahan vuoden 1994 liittymisasiakirjan 2 pöytäkirjan määräysten mukaisesti.

Pöytäkirjan 1 artikla mahdollisti itsehallintojärjestelmän taustalla olevan kansallisuussuojan peruselementtien - sellaisina kuin niitä oli laajennettu vuosien 1951 ja 1991 itsehallintolaeissa - soveltamisen myös EU-jäsenyyden oloissa. Toisaalta näiden rajoitusten laajentaminen vuoden 1994 eli ETA-sopimuksen voimaantulon aikaisesta tilanteesta ei enää ollut mahdollista. Vastoin Suomen neuvottelutavoitteita pöytäkirjassa ei otettu huomioon kunnallisen äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden rajoituksia, mutta tuolloiset jäsenvaltiot antoivat liittymissopimuksen päätösasiakirjassa julistuksen, jonka mukaan niiden edellyttämä sääntely toteutetaan kuuden kuukauden kuluessa Suomen jäsenyyden alkamisesta. Sitten asianomaisen kunnallista äänioikeutta koskevan direktiivin muutoksessa ei annettu erillissäännöksiä Ahvenanmaan osalta, mutta direktiivin johdannon mukaan direktiivin mahdollistama asumisaikarajoitus oikeuksien saamisen ehtona koskee Ahvenanmaalla asuvia kotiseutuoikeutta vailla olevia Suomen kansalaisia sekä muiden jäsenvaltioiden kansalaisia.

Pöytäkirjan 2 artiklan veropoikkeus sulkee Ahvenanmaan EU:n veroalueen ulkopuolelle arvonlisä-, valmiste- ja muun välillisen verotuksen osalta. Edellä on jo todettu artiklan tarkoitus, joka oli verovapaan myynnin mahdollistaminen Ahvenanmaan lauttaliikenteessä myös tilanteessa, jossa se muuten poistuisi EU:n sisäisestä liikenteestä. Tämä veropoikkeuksen tarkoitus näkyy myös artiklan tekstissä, jossa varataan lisäksi komissiolle oikeus tehdä neuvostolle ehdotuksia tilanteissa, joissa poikkeuksen määräykset eivät enää olisi perusteltuja. Artiklan mukaan neuvosto tekisi tuossa tilanteessa päätöksensä "EY:n perustamissopimuksen asiaa koskevien artiklojen mukaisesti."

Vuoden 1994 liittymisasiakirjan<sup>14</sup> 7 artiklan mukaan, jollei liittymisasiakirjassa toisin määrätä, sen määräyksiä ei saa olla väliaikaisesti soveltamatta, muuttaa tai kumota muutoin kuin alkuperäisten sopimusten tarkistamista koskevalla menettelyllä, josta määrätään kyseisissä sopimuksissa. Liittymisasiakirjan 8 artiklan mukaan niiden toimielinten antamien säädösten oikeudellinen luonne, joihin tässä asiakirjassa vahvistetut siirtymämääräykset liittyvät, säilyy ennallaan; erityisesti kyseisten säädösten muuttamista koskevia menettelyjä sovelletaan edelleen.

Liittymisasiakirjan 7 artiklan nojalla näyttää selvältä, että Ahvenanmaan pöytäkirjan 1 ja 3 artiklan muutoksiin sovellettava menettely on EU:n perussopimusten muuttamisessa yleensä noudatettava menettely, josta määrätään Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 48 artiklassa. Muutosten voimaantulon edellytyksenä on mainitun artiklan 3 kohdan mukaan se, että kaikki jäsenvaltiot ovat ratifioineet ne oman valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti.

Ahvenanmaan pöytäkirjan 2 artiklan veropoikkeuksen osalta tilanne on sen sijaan epäselvä. Artiklan b alakohta viittaa siihen, että neuvosto voi komission ehdotuksesta muuttaa poikkeusta tai jopa kokonaan poistaa sen. Näin siksi, että alakohdassa viitataan tilanteeseen, jossa poikkeukset eivät enää olisi perusteltuja. Kun liittymisasiakirjan laatimishetkellä perussopimusten muuttamismenettely on jo siirretty yhteisön perustamissopimuksesta Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen, määräyksen kielellinen tulkinta näyttää johtavan siihen, että muuttamismenettelyssä sovellettaisiin EY:n perustamissopimuksen 93 artiklaa (entinen 99 artikla).

---

<sup>14</sup> Suomen EU-liittymissopimuksen määräykset sisältyvät valtaosaltaan liittymissopimukseen erottamattomana osana kuuluvaan liittymisasiakirjaan ja sen liitteisiin ja pöytäkirjoihin. Ahvenanmaan pöytäkirja on liittymisasiakirjan 28 artiklalla EY-sopimuksen tuolloiseen 227 artiklan 5 kohtaan lisättyssä d alakohdassa viitattu pöytäkirja.

Mainittu artikla koskee liikevaihto-, valmiste- ja muiden välillisten verojen yhdenmukaistamista sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan varmistamiseksi. Artiklassa säädetty päätöksentekomenettely on se, että neuvosto tekee päätöksensä yksimielisesti komission ehdotuksesta sekä Euroopan parlamenttia ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan. Neuvoston päätös ei siten edellytä ratifiointimenettelyä kansallisella tasolla.

Edellä esitettyyn tulkintaan tuo kuitenkin epävarmuutta se, että Ahvenanmaan pöytäkirjan 2 artiklassa ei ole kysymys yhteisön sekundäärilainsäädännön mukauttamisesta. Ahvenanmaan osalta tehtyä poikkeusta ei ole EU:n julkaisemissa kuudennen arvonlisäverotusdirektiivin ja valmisteverodirektiivin ajantasaistetuissa versioissa katsottu direktiivien tekstin muuttamiseksi. Komissio on siten ymmärtänyt veropoikkeuksen primäärioikeuden tasolla tehdyksi järjestelyksi eikä liittymissopimuksen 8 artiklassa tarkoitetuksi yhteisösäädösten mukautukseksi.<sup>15</sup>

EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä ei myöskään ole suoranaisesti käsitelty nyt esillä olevan ongelman kaltaista tilannetta. Yhteisön tuomioistuimen vuonna 1988 yhdistetyissä asioissa 31 ja 35/1986 (*Levantina Agricola Industrial SA (LAISA) and CPC España SA v Council*, 1988 ECR 2285)<sup>16</sup> antama ennakkoratkaisu antaa kuitenkin tukea sille, ettei Ahvenanmaan verotuksellisen erityisaseman täydellinen kumoaminen tai radikaali muuttaminen välttämättä kuulusi neuvoston toimivaltaan.

Tuomioistuimien katsoi, etteivät Espanjan ja Portugalin liittymisasiakirjan liitteen 1 määräykset olleet toimielinten antamia säädöksiä vaan primäärioikeudellisia määräyksiä, joiden muuttamiseen ja kumoamiseen oli sovellettava perustamissopimusten muuttamista koskevaa menettelyä, jollei liittymisasiakirjassa ollut muuta määrätty. Suomen liittymisasiakirjan 8 artiklaa vastaavasta määräyksestä huolimatta neuvoston asetuksen liittymisasiakirjan mukaisen muutoksen pätevyyttä ei siten voitu saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Liittymisasiakirjaa oli selvästi pidettävä jäsenvaltioiden välisenä sopimuksena eikä toimielimen toimenä, minkä takia siihen liittyen ei voitu vaatia sopimussuhteen ulkopuolista vahingonkorvausta toimielimiltä.

Ahvenanmaan veropoikkeuksen kannalta merkityksellinen on tuomioistuimen johtopäätös, jonka mukaan edellä esitettyä tulkintaa voi pitää sitäkin perustellumpana sen takia, että liittymisasiakirjan määräykset vahvistavat jäsenyysneuvottelujen tulokset, joilla on pyritty ratkaisemaan kokonaisuutena ne ongelmat, joita liittymisestä aiheutuu yhteisölle ja hakijavaltiolle.

Tähän nähden neuvoston toimivalta veropoikkeuksen muuttamisen osalta voi rajoittua ainoastaan poikkeuksen väärinkäytösten estämiseen. Sen sijaan niin kauan kuin poikkeuksen tavoitteena oleva elinkykyisen paikallisen talouden ja maakunnan liikeyhteyksien turvaaminen edellyttää verotuksellista erityisstatusta Ahvenanmaan osalta, ei neuvostolla liene toimivaltaa kokonaan mitätöidä 3 artiklan sisältöä.

Ahvenanmaan pöytäkirjan aseman turvaaminen EU:n tulevaisuuskeskusteluun liittyvissä uudistuksissa on herättänyt huolta Ahvenanmaalla. Valmistelukunnassa esille tulleet ehdotukset

---

<sup>15</sup> Komission jäsen Bolkestein on vastauksessaan 15.11.2001 Euroopan parlamentin jäsenen Jonas Sjöstedtin kysymykseen todennut, että Ahvenanmaan katsotaan olevan yhteisön verotusalueen ulkopuolella. Tämä asema, joka myönnettiin Suomen pyynnöstä liittymisneuvotteluiden aikana, on perusteltu Suomen perustuslain mukaisella Ahvenanmaan erityisasemalla.

<sup>16</sup> Tuomiota ei ole julkaistu suomeksi tai ruotsiksi.

näyttävätkin herättävän useita jäljempänä tarkemmin selostettavia kysymyksiä pöytäkirjan statuksen ja muuttamismenettelyn kannalta.

### III EU:n toimivaltajärjestelmän rakenteisiin liittyvät uudistuskaavailut

#### III.1 Yleistä

Seuraavassa tarkastellaan niitä perustuslainluontoisen sopimuksen luonnokseen sisällytettyjä tai valmistelukunnan työryhmien esittämiä ehdotuksia, joilla on merkitystä Ahvenanmaan aseman kannalta. Käsittelyn yhteydessä arvioidaan myös valtioneuvoston valmistelussa esitettyjä neuvottelukantoja sekä ehdotuksiin liittyviä tiedossa olevia maakuntahallituksen ja maakuntapäivien kannanottoja. Työryhmien ehdotuksista osa liittyy unionin päätöksentekomenettelyjen kehittämiseen, ja tältä osin niiden arviointiin palataan selvityksen myöhemmissä jaksoissa.

#### III.2 Toimivaltojen ryhmittely ja täsmentäminen

Eurooppa-valmistelukunnan työssä ja EU:n tulevaisuuskeskustelussa on ollut keskeisesti esillä kysymys EU:n toimivaltojen ryhmittelystä ja täsmentämisestä. Tähän liittyvänä esillä on myös pyrkimys jakaa EU:n perussopimuksilla säännellyt kysymykset kahteen osaan: perustuslailliseen ja teknisempään. Ajatuksena on myös samalla se, että päätöksentekomenettely perustuslaillisen osan muutosten osalta olisi raskaampi kuin teknisen osan.

Luonnoksessa EU:n perustuslailliseksi sopimukseksi esitetään otsikkotasolla sopimuksen rakenne sekä eri artiklojen asiasisältö. Sopimuksen I:n perustuslaillisen osan III osasto käsittelee unionin toimivaltaa ja toimintaa. Sopimuksen II - siis "vähemmän perustuslaillinen" - osa sisältäisi eri politiikan aloja koskevat toimivalta- ja menettelymääräykset. Sopimuksen III osa sisältäisi yleiset määräykset koskien muun muassa sopimuksen muuttamista sekä sen alueellista soveltamisalaa.

Sopimuksen I osan III osastossa olisivat seuraavia asioita koskevat määräykset:

*7 artikla:* Tässä artiklassa esitetään unionin toiminnan periaatteet: unioni toimii perussopimuksen määräysten mukaisesti ja perussopimuksessa sille annetun toimivallan rajoissa, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita noudattaen.

*8 artikla:* Artiklassa vahvistetaan periaate, jonka mukaan kaikki toimivalta, joka ei perustuslain määräysten mukaan kuulu unionille, on jäsenvaltioiden toimivaltaa. Artiklassa määrätään, että unionin käyttäessä sille annettua toimivaltaa, unionin oikeus on ensisijainen. Siinä vahvistetaan säännöt toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen noudattamisen valvonnasta. Kansallisten parlamenttien asema mainitaan tässä yhteydessä. Artiklassa määritellään säännöt, joiden mukaan järjestelmää voidaan mukauttaa (308 artikla). Siinä määrätään, että jäsenvaltioiden on toimittava lojaalisti yhteistyössä unioniin nähden ja pantava täytäntöön toimielinten antamat säädökset.

*9 artikla:* Tässä artiklassa luetellaan unionin toimivaltauokat.

*10 artikla:* Tässä artiklassa luetellaan alat, joilla unionilla on yksinomainen toimivalta.

*11 artikla:* Tässä artiklassa luetellaan alat, joilla unionilla ja jäsenvaltioilla on jaettu toimivalta. Siinä vahvistetaan periaate, jonka mukaan unionin toimiessa näillä aloilla jäsenvaltiot voivat toimia vain unionin lainsäädännön asettamissa rajoissa.

*12 artikla:* Tässä artiklassa luetellaan alat, joilla unioni tukee tai koordinoi jäsenvaltioiden toimintaa mutta joilla sillä ei ole lainsäädäntövaltaa.

*13 artikla:* Joillakin aloilla jäsenvaltiot määrittelevät ja panevat unionin puitteissa täytäntöön yhteistä politiikkaa erityissääntöjen mukaisesti. Tässä artiklassa luetellaan nämä alat.

Valmistelukunnan täydentävää toimivaltaa käsittelevä työryhmä keskittyi erityisesti täydentävän toimivallan määritelmään ja sen piiriin kuuluviin politiikka-aloihin. Työryhmä päätyi kuitenkin tarkastelemaan myös toimivallanjakoon liittyviä peruskysymyksiä.

Työryhmän konkreettisia ehdotuksia valmistelukunnalle olivat muun muassa:

Ilmaus "täydentävä toimivalta" (*complementary competence*) tulisi korvata sellaisella ilmaisulla kuin "tukemistoimenpiteet" (*supporting measures*), joka tuo paremmin esille sen, mikä on olennaista jäsenvaltioiden ja unionin välisessä suhteessa, sekä sen, että unionin toteutettavissa olevien toimenpiteiden voimakkuus on rajoitettu.

Tulevaan perustuslain luonteiseen sopimukseen tulisi kuulua erillinen osasto, joka käsittäisi kaikki toimivaltaa koskevat kysymykset (erityisesti määräykset toimivallan perusjaosta kullakin politiikan alalla, unionin toimivallan kolmen eri luokan määrittely, unionin toimivallan käyttöön liittyvät ehdot). Lisäksi työryhmä esittää, että konventissa harkittaisiin unionisopimuksen 1 artiklassa olevan viittauksen "yhä läheisempään liittoon" uudelleenmuotoilua tai selventämistä, jottei syntyisi sellaista vaikutelmaa, että toimivallan siirtäminen entistä enemmän unionille olisi unionille päämäärä ja tavoite sinänsä.

Perustuslainluontoisessa sopimuksessa olisi määrättävä toimivallan perusjaosta kullakin politiikan alalla, mutta tarkka ja yksityiskohtainen toimivallan määrittely olisi jätettävä olemassa oleviin perussopimukseen (tai tulevan perustuslain luonteisen sopimuksen "toiseen osaan").

Tukemistoimenpiteet määriteltäisiin tulevassa perustuslain luonteisessa sopimuksessa niin, että niitä sovelletaan niillä politiikan aloilla, joilla jäsenvaltiot eivät ole siirtäneet lainsäädäntövaltaa unionille paitsi, jos asiaa koskevassa perussopimuksen artiklassa on poikkeuksellisesti ja selkeästi määrätty toisin. Tukemistoimenpiteiden avulla unioni voi avustaa ja täydentää kansallisia politiikkoja silloin, kun se on unionin ja jäsenvaltioiden yhteisen edun mukaista.

Tukemistoimenpiteet antavat unionille vallan hyväksyä suosituksia, päätöslauselmia, suuntaviivoja, ohjelmia ja muita oikeudellisesti ei-sitovia säädöksiä sekä oikeudellisesti sitovia päätöksiä siinä laajuudessa kuin sopimuksen "toisessa osassa" asianmukaisissa artikloissa määrätään. Unioni ei voi antaa lainsäädäntöä (asetuksia ja direktiivejä) tukemistoimenpiteenä paitsi, jos siitä on asiaa koskevassa perussopimuksen artiklassa poikkeuksellisesti ja selkeästi määrätty. Unionin talousarviosta voidaan myöntää varoja tukemistoimenpiteiden nojalla.

Unionin yksinomainen toimivalta ja unionin ja jäsenvaltioiden välillä jaettu toimivalta ehdotetaan määriteltäväksi yhteisöjen tuomioistuimen nykyiseen oikeuskäytäntöön perustuen. Yksinomaiseen ja jaettuun toimivaltaan kuuluvat konkreettiset politiikka-alat ehdotetaan otettavaksi sopimukseen tuomioistuimen luomien perusteiden mukaisesti.

Työryhmä esittää, että seuraavat politiikka-alat kuuluvat tukemistoimenpiteiden piiriin:

- työllisyys (EY 125–130 art.)
- koulutus ja ammatillinen koulutus (EY 149 ja 150 art.)
- kulttuuri (EY 151 art.)
- kansanterveys (EY 152 art.)
- Euroopan laajuiset verkot (EY 154–156 art.)
- teollisuus (EY 157 art.)
- tutkimus ja kehitys (EY 163–173 art.)

Tulevaan perustuslailliseen sopimukseen tulisi sen nykyisen EY 5.1 artiklan ilmaiseman periaatteen, jonka mukaan EU:n toimivalta on jäsenvaltioiden luovuttamaa erityistoimivaltaa, lisäksi ja sitä täydentäen sisällyttää määräys, jonka mukaan se toimivalta, jota sopimuksessa ei ole annettu unionille, pysyy jäsenvaltioilla.

Nykyisen unionisopimuksen 6 artiklan 3 kohdassa olevasta määräyksestä, jonka mukaan unioni pitää arvossa jäsenvaltioiden kansallista ominaislaatua, olisi tehtävä avoimempi. Tämä tapahtuisi täsmentämällä, että kansallisen ominaislaadun olennaisiin tekijöihin sisältyvät muun muassa jäsenvaltioiden perusrakenteet ja olennaiset tehtävät, varsinkin niiden poliittinen ja perustuslaillinen rakenne alueellinen ja paikallinen itsehallinto mukaan lukien, kielivalinnat, jäsenvaltion kansalaisuus, maantieteellinen alue, kirkkojen ja uskonnollisten yhteisöjen oikeudellinen asema, kansallinen puolustus ja asevoimien organisaatio.

Sopimuksessa olisi täsmällisemmin ilmaistava, että toimenpiteitä perussopimuksen sisämarkkinoita koskeviin määräyksiin (EY 94 ja 95 art.) perustuvan lainsäädännön yhdenmukaistamiseksi voidaan toteuttaa tukemistoimenpiteiden aloilla ainoastaan, jos kyseisten toimenpiteiden päätavoitteet, sisältö ja toivotut vaikutukset liittyvät perussopimuksen sisämarkkinoita koskeviin artikloihin.

Perustuslainomaisen sopimuksen toimivaltaa koskevan yleisen osaston toimivallan käytön edellytyksiä koskevassa luvussa olisi erilliset lausekkeet seuraavista periaatteista:

- toissijaisuusperiaate
- suhteellisuusperiaate
- yhteisön oikeuden ensisijaisuuden periaate
- kansallisen täytäntöönpanon periaate (jollei perussopimuksissa määrätä, että täytäntöön panijana on komissio)
- perustelujen esittäminen säädöksen antamiselle, mukaan lukien tarvittavat tiedot kaikkien toimivallan käyttöä ohjaavien yleisperiaatteiden noudattamisen tarkistamiseksi
- yhteisen edun ja solidaarisuuden periaatteet.

Nykyisen EY 308 artiklan tapainen joustavuusartikla on säilytettävä sopimuksessa, mutta sen käytön edellytyksiä tulisi tiukentaa työryhmän tarkemmin esittämällä tavalla. Tämän lähtökohdan perusteella työryhmä päätyi muun muassa suosittamaan, että EY:n perustamissopimuksen 3 artiklan u alakohta<sup>17</sup> olisi muutettava poistamalla matkailuun liittyvät toimet unionin tehtävien piiristä. Perussopimukseen olisi otettava määräyksiä uusista erityisistä oikeusperustoista sellaisten asioiden osalta, joista on aikaisemmin

---

<sup>17</sup>

Mainitun määräyksen mukaan unionin toimintaan sisältyvät tehtävät energian, pelastuspalvelun ja matkailun aloilla. EY-sopimuksessa ei kuitenkaan ole tarkempia määräyksiä unionin toimivallasta tai tavoitteista mainituilla aloilla.

määrätty 308 artiklan nojalla, esimerkiksi kolmansille maille suoritettavat maksutasetuet, teollis- ja tekijänoikeudet, energia, pelastuspalvelu ja virastojen perustaminen, jos unioni aikoo harjoittaa näiden alojen politiikkaa.

Jotta 308 artiklan soveltamista voitaisiin paremmin valvoa, artiklan aineellisia ja menettelytapaa koskevia soveltamisedellytyksiä olisi uudistettava ja vahvistettava niin, että artiklan perusteella ei voida laajentaa unionin valtuuksia, muuttaa perussopimuksen sisältöä tai toteuttaa yhdenmukaistamistoimia sellaisella politiikan alalla, jonka unioni on päättänyt jättää yhdenmukaistamisen ulkopuolelle. Artiklan nojalla hyväksytyt toimenpiteet pitäisi koskea yhteismarkkinoiden toimintaa, talous- ja rahaliittoa tai EY 3 ja 4 artiklassa tarkoitettujen yhteisten politiikkojen tai toimien täytäntöönpanoa.

EY 300.6 artiklaan verrattava ennakkollinen tuomioistuINVALVONTA pitäisi tehdä mahdolliseksi 308 artiklan nojalla. Artiklassa pitäisi tehdä mahdolliseksi sen nojalla annettujen säädösten kumoaminen määränemistöllä.

Työryhmä ehdottaa uuden hyvää hallintoa koskevan oikeusperustan luomista tulevaan sopimukseen. Suosituksen mukaan uusi oikeusperusta loisi unionille kahdenlaista toimivaltaa:

- toimivalta hyväksyä sääntöjä hyvästä hallinnosta EU:n toimielimissä
- toimivalta toteuttaa tukemistoimenpiteitä unionin oikeuden kansalliseen hallintoon liittyvien tietojen ja henkilöiden vaihtotoiminnan edistämiseksi ja unionin tuen antamiseksi koulutus- ja kehitysohjelmille.

#### *Ehdotusten arviointi Ahvenanmaan itsehallinnon kannalta*

Ahvenanmaa<sup>18</sup> on asettanut maakunnan päätavoitteeksi valmistelukunnan työskentelyyn liittyen sen, että EU tunnustaisi alueellisen lainsäädäntö- ja hallintovallan ensisijaisesti kaikkien EU:n lakiasäätävien alueiden osalta ja toissijaisesti Ahvenanmaan osalta. Maakunta on myös kannattanut perussopimusten yksinkertaistamista sekä toimivallanjaon täsmentämistä sillä edellytyksellä, ettei näillä muuteta Ahvenanmaan pöytäkirjan asemaa.

Valmistelukunnan täydentävää toimivaltaa käsitelleen työryhmän ehdotuksista ilmenee näkemys, jonka mukaan EU:n toimivallan perusteita koskevaa sääntelyä on tarkennettava, jotta toimivallan liukumista EU:lle ei voisi tapahtua ilman tietoista ja asianmukaisessa järjestyksessä tapahtuvaa päätöksentekoa. Myös luonnoksessa perustuslainluontoiseksi sopimukseksi esitetyt rakenteelliset ratkaisut voivat johtaa samaan lopputulokseen, mutta ehdotustekstin luonnosmaisuuuden takia sen pohjalta ei voida tehdä vastaavaa sisällöllistä arviointia.

Sikäli kuin tavoitteeksi asetetaan Ahvenanmaan itsehallinnon reaalisen sisällön turvaaminen, voidaan työryhmän ehdotuksia pitää tätä tavoitetta edistävinä. EU:n toimivaltojen ryhmittelyllä tai täydentävän toimivallan uudelleen nimeämisellä ei sinänsä olisi merkitystä Ahvenanmaan itsehallintolain mukaisen toimivallan kannalta, koska maakunnalla on toimivaltaa kaikkiin toimivaltaryhmiin kuuluvissa asiaryhmissä.<sup>19</sup> Sen sijaan työryhmän ehdotus siitä, että

<sup>18</sup> Landskapet Ålands positioner i förhållande till arbetet i det Europeiska konventet. Omfattade av Ålands lagtings självstyrelsepolitiska nämnd den 4 augusti 2002. Ålands lagtings självstyrelsepolitiska nämnds betänkande 1/2002-2003 om Europeiska unionens framtida utveckling, 2002-11-15.

<sup>19</sup> Ottaen huomioon toissijaisuusperiaatteen, jota on ajatuksellisesti sovellettu sekä luotaessa EU:n toimivaltaperusteita että siirrettäessä Suomessa itsehallintolain uudistuksien

tukemistoimenpiteitä koskevaan toimivaltaan ei sisälly ilman erityistä perustetta unionin lainsäädäntövaltaa, turvaisi selkeästi maakunnan lainsäädäntövaltaa, erityisesti kun työryhmän tässä yhteydessä mainitsemat asiaryhmät kuuluvat pääosin maakunnan lainsäädäntövallan piiriin.<sup>20</sup> Sama koskee sekä 308 artiklan että sisämarkkinoiden oikeusperustojen (EY 94 ja 95 artikla) soveltamiselle ehdotettuja menettelyllisiä edellytyksiä.

Toisaalta EY 308 artiklaan liittyen ehdotettu uusien oikeusperustojen antaminen voi myös lisätä EU:n toimivaltaa maakunnan toimivallan alalla energiapolitiikan ja pelastuspalvelun<sup>21</sup> osalta. Tältä osin on kuitenkin ratkaisevaa se, olisiko tältä osin kysymys jaetusta toimivallasta vai ainoastaan tukemistoimenpiteitä koskevasta unionin toimivallasta.

Sekä luonnoksessa perustuslainluontoiseksi sopimukseksi että työryhmän ehdotuksessa on ehdotettu täsmennettäväksi, että toimivalta, jota sopimuksessa ei ole annettu unionille, pysyy jäsenvaltioilla. Tällainen sopimusmääräys suojaisi Ahvenanmaan toimivaltaa samassa määrin kuin Suomenkin toimivaltaa.

Tähän liittyen työryhmä on ehdottanut, että nykyisessä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklassa oleva määräys siitä, että unioni pitää arvossa jäsenvaltioiden kansallista ominaislaatua, olisi tehtävä avoimemmaksi niin, että artiklassa mainittaisiin esimerkkeinä tähän kansalliseen ominaislaatuun kuuluvia seikkoja. Työryhmä on ehdottanut mainittavaksi muun muassa jäsenvaltioiden perustuslaillisen rakenteen, alueellinen ja paikallinen itsehallinto mukaan lukien, jäsenvaltion kansalaisuuden sekä kielivalinnat ja kansallinen puolustuksen ja asevoimien organisaation.

Ahvenanmaan keskeisiin tavoitteisiin EU-jäsenyyden aikana on kuulunut sen itsehallinnollisen erityisaseman merkityksen tunnustaminen perussopimuksissa. Tämä kannanotto sisältyy päätavoitteena edellä mainittuihin valmistelukunnan työtä koskeviin Ahvenanmaan kannanottoihin. Työryhmän mainitsemat esimerkit kansalliseen omalaatuisuuteen kuuluvista asioista kattaisivat sellaisia keskeisiä Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmän elementtejä kuin itsehallinto instituutiona, Ahvenanmaa muusta Suomesta eroavana alueyksikkönä, Ahvenanmaan yksikielisyys sekä maakunnan väestön vapauttaminen asevelvollisuudesta. Siltä osin kuin Ahvenanmaan kotiseutu-oikeus voidaan ymmärtää Suomen kansalaisuutta

---

yhteydessä toimivaltaa maakunnalle, siis kansallisvaltiosta ylöspäin ja alaspäin, on sinänsä mielenkiintoista, että merkittävää päällekkäisyyttä on ylipäänsä voinut syntyä EU:n ja Ahvenanmaan toimivaltapiirien välille.

<sup>20</sup> Työryhmän mainitsemista aloista kuuluvat itsehallintolain 18 §:n nojalla maakunnan toimivaltaan lähtökohtaisesti kokonaan työllisyys (23 kohta), koulutus ja ammatillinen koulutus (14 kohta), kulttuuri (14 kohta) sekä pääosin kansanterveys (12 kohta) ja teollisuus (22 kohta). Ilmeisesti myös tutkimus ja kehitys on katsottava lähtökohtaisesti pykälän 14 kohdassa tarkoitettun opetuksen ja kulttuurin piiriin, ja sellaisena maakunnan toimivaltaan kuuluviksi. Euroopan laajuisten verkkojen osalta toimivalta on valtakunnalla tai maakunnan sen mukaan, millaisesta verkosta on kysymys.

<sup>21</sup> Itsehallintolain 27 §:n 18 kohdan mukaan ydinenergiapolitiikka on valtakunnan toimivallassa muun energiapolitiikan kuuluessa elinkeinotoiminnan sääntelynä 18 §:n 22 kohdan nojalla maakunnan toimivaltaan. Vastaavasti väestönsuojelu kuuluu 27 §:n 28 kohdan nojalla valtakunnan toimivaltaan, kun taas yleinen järjestys ja turvallisuus sekä palo- ja pelastustoimi kuuluvat 18 §:n 6 kohdan mukaan maakunnan toimivaltaan. EY:n perustamissopimuksessa käytetyn käsitteen ”pelastuspalvelu” (civil protection) suhde Suomen lainsäädännön termeihin pelastustoimi ja väestönsuojelu ei liene yksiselitteinen.



täydentäväksi erityiseksi oikeudelliseksi kelpoisuudeksi, työryhmän ehdotuksen voitaisiin katsoa mahdollistavan myös sen lukemisen osaksi Suomen kansallista ominaislaatua.

Valtioneuvostossa valmisteltu Suomen kanta työryhmän ehdotuksiin näyttää mainitsemieni Ahvenanmaan kannalta keskeisten kysymysten osalta kuitenkin varsin torjuvalta. Muun muassa on katsottu, että tässä vaiheessa Suomen on liian aikaista sitoutua työryhmän ehdottamaan listaan tukemistoimenpiteiden piiriin kuuluvista politiikan aloista. Näitä on vielä arvioitava vielä erikseen työryhmän esittämien kriteerien ja sopimuksen tulevan kokonaisjärjestelmän valossa.

Edelleen on esitetty, että Suomi kannattaa nykyisen unionisopimuksen 6 artiklan 3 kohdan tapaisen kansallisen ominaislaadun turvaamista koskevan lausekkeen sisällyttämistä perustuslainluontoiseen sopimukseen, mutta katsoo, että tässä yhteydessä ei ole syytä pyrkiä työryhmän ehdottamalla tavalla luetteloimaan erityisiä kansallisen ominaislaadun olennaisiin tekijöihin kuuluvia alueita. Kannanottoa ei tältä osin ole perusteltu.

Valtioneuvostossa laaditussa ehdotuksesta ei nähdäkseni vakuuttavasti ilmene, mitä ongelmia Suomelle aiheutuisi esimerkiksi työryhmän ehdottomasta tukemistoimenpiteiden soveltamisalaan kuuluvien sektoreiden luettelemisesta tai siitä, että kansallisen ominaislaadun elementit esitettäisiin työryhmän ehdottamalla tavalla.

*Suositukseni on, että valtioneuvosto arvioi edellä mainittuja kysymyksiä yhdessä maakunnan edustajien kanssa ja harkitsee, onko alustavasti esitettyjä kielteisiä arvioita pidettävä perusteltuina Ahvenanmaan itsehallinnon turvaamisen näkökulmasta ottaen huomioon maakuntahallituksen ja maakuntapäivien esittämät neuvottelutavoitteet.*

Valmistelukunnan työryhmän ehdotuksiin toimivallan valvonnasta sekä hyvää hallintoa ja unionin oikeuden täytäntöönpanoa koskeviin ehdotuksiin palataan jäljempänä selvityksessä.

### III.3 Toissijaisuusperiaate

Luonnoksessa unionin perustuslainluontoiseksi sopimukseksi ehdotetaan, että sopimuksen 7 artiklassa olisi määräys, jonka mukaan unionin toimivaltaa käytetään toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukaisesti. Valmistelukunnan täydentävää toimivaltaa käsitellyt työryhmä ehdottaa samanlaista sääntelyä.

Asiaa on erikseen tarkasteltu valmistelukunnan toissijaisuusperiaatetta käsitelleessä työryhmässä. Mainittu työryhmä katsoo loppuraportissaan, että toissijaisuusperiaatteen soveltamisessa ja valvonnassa on vielä parannettavaa huolimatta siitä, että unionin lainsäädäntöprosessiin osallistuvat toimielimet tarkastelevat jo nykyisin periaatteen toteutumista ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuin valvoo jälkikäteen oikeudellisesti periaatteen soveltamista. Työryhmä toteaa, että kyseiset parannukset eivät kuitenkaan saisi johtaa toimielinten päätöksenteon mutkistumiseen, pitkittymiseen tai lukkiutumiseen. Parannusten tavoitteena on periaatteen soveltamisen ja valvonnan tehokkuus kunkin jäsenvaltion omasta institutionaalisesta rakenteesta riippumatta kuitenkin niin, että instituutioita koskevat kansalliset keskustelut eivät häiriintyisi. Viimeksi mainittu kannanotto liittyy siihen, että työryhmä ei esitä kanneoikeuden myöntämistä jäsenvaltioiden lainsäädäntövaltaa käyttäville alueille liittyen toissijaisuusperiaatteen valvontaan. Myös kansallisten parlamenttien asemaa käsitellyt valmistelukunnan työryhmä on ehdottanut mekanismia, jonka avulla kansalliset parlamentit voisivat lainsäädäntöprosessin varhaisessa vaiheessa esittää näkemyksensä siitä, onko säädösehdotus sopusoinnussa toissijaisuusperiaatteen kanssa.

Toissijaisuusperiaatetta käsitelleen työryhmän konkreettiset ehdotukset ovat seuraavat:

Komissio veloitetaan liittämään ehdotuksiinsa selvitys toissijaisuusperiaatteen noudattamisesta, jotta lainsäätäjä (neuvosto ja Euroopan parlamentti) voi tapauskohtaisesti arvioida periaatetta paremmin.

Otetaan käyttöön ennakkovaroitusjärjestelmä, jonka avulla kansalliset parlamentit voivat lainsäädäntöprosessin alussa esittää näkemyksensä siitä, onko komission säädösehdotus toissijaisuusperiaatteen mukainen vai ei. Ennakkovaroitusjärjestelmä toimisi niin, että komissio toimittaisi säädösehdotuksensa suoraan kullekin kansalliselle parlamentille samaan aikaan kuin se toimittaa ne yhteisön lainsäätäjälle. Tämän jälkeen kukin kansallinen parlamentti voisi kuuden viikon kuluessa toimittaa Euroopan parlamentin puhemiehelle sekä neuvoston ja komission puheenjohtajille perustellun lausunnon siitä, miten toissijaisuusperiaatetta on ehdotuksessa noudatettu. Lausunnon olisi saatava enemmistön kannatus kansallisen parlamentin täysistunnossa. Lausunnon sisältö olisi rajattu yksinomaan kysymykseen toissijaisuusperiaatteen noudattamisesta. Jos alle kolmasosa kansallisista parlamenteista antaa lausunnon, lainsäätäjän on esitettävä lisäperustelut toissijaisuusperiaatteen ottamisesta huomioon säädöksessä. Jos vähintään kolmasosa kansallisista parlamenteista antaa lausunnon, komissio joutuu tarkastelemaan ehdotustaan uudelleen.

Ennakkovaroitusjärjestelmän käynnistäneille kansallisille parlamenteille annetaan oikeus saattaa asia yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi säädöksen antamisen jälkeen toissijaisuusperiaatteen noudattamatta jättämisen perusteella.

Alueiden komitea voi saattaa asian yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi silloin, kun teksti liittyy aloihin, joissa sitä kuullaan sen toimivallan tavanomaisissa puitteissa.

Kansallisia parlamenteja kehoitetaan tehostamaan hallitustensa valvontaa toissijaisuusperiaatteen noudattamisen osalta.

Työryhmä on hylännyt seuraavat toissijaisuusperiaatteen valvontaan liittyvät ehdotukset:

Toissijaisuusperiaatteen valvontaa varten ei tule perustaa erityistä *ad hoc* –elintä.

Lainsäädäntövaltaa omaaville alueille *ei* anneta oikeutta saattaa toissijaisuusperiaatteen rikkomista koskevaa asiaa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Oikeudellisen ennakkovalvonnan järjestelmää ei ole syytä ottaa käyttöön toissijaisuusperiaatteen valvonnan yhteydessä.

#### *Ehdotusten arviointi Ahvenanmaan itsehallinnon kannalta*

Ahvenanmaa on edellä mainitussa kannanotossaan edellyttänyt, että toissijaisuusperiaate on sisällytettävä tulevaan perussopimukseen sitovana periaatteena myös suhteessa lakiasäätäviin alueisiin. Maakunta on edelleen katsonut<sup>22</sup>, että maakuntapäiville on varattava vastaava mahdollisuus osallistua toissijaisuusperiaatteen soveltamisen valvontaan kuin kansallisille parlamenteille, jos työryhmän ehdottama järjestelmä toteutetaan. Maakunta on myös puoltanut

<sup>22</sup>

Maaneuvos Nordlundin kirje valtioneuvoston EU-ministerivaliokunnalle 14.11.2002 (104 K16).

työryhmän hylkäämää järjestelyä, jossa lakiasäätävillä alueilla olisi kanneoikeus EY:n tuomioistuimessa tapauksissa, joissa ne katsovat unionin lainsäädännön toissijaisuusperiaatteen vastaiseksi. Lisäksi maakunta on puoltanut sitä, että alueiden komitealle annettaisiin kanneoikeus toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvomiseksi. Maakunnan mielestä valtioneuvoston kantaa ei tältä osin ole riittävästi perusteltu.

Valtioneuvoston hyväksymän Suomen kannan mukaan Suomi katsoo työryhmän ehdottaman kansallisten parlamenttien reagointiin perustuvan ennakkovaroitusjärjestelmän olevan hyvä keino vahvistaa toissijaisuusperiaatteen noudattamista unionissa. Ennakkovaroitusjärjestelmän muotoja edelleen kehitettäessä tulisi kuitenkin huolehtia siitä, että unionin lainsäädäntöprosessista ei tehdä nykyistä raskaampaa ja että järjestelmän vaikutukset jäsenvaltioiden sisäisiin valtioelinten välisiin suhteisiin minimoidaan. Sen sijaan Suomi suhtautuu kielteisesti työryhmän ehdottamaan kanneoikeuden laajentamiseen siten, että kansalliset parlamentit ja alueiden komitea voisivat saattaa asian yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi säädöksen antamisen jälkeen toissijaisuusperiaatteen noudattamatta jättämisen perusteella. Kansallisten parlamenttien ja alueiden komitean kanneoikeutta torjuvalle kannalle on esitetty perusteluksi se, että periaatteen rikkomista ei tarkoituksenmukaisuusharkintaa sisältävän luonteensa vuoksi yleensä voida todeta oikeudellisin keinoin. Toiseksi varsinkin kansallisille parlamenteille myönnettävä kanneoikeus saattaisi olla ongelmallinen kansallisten valtioelinten välisten suhteiden kannalta.

Mitä ensiksi tulee Ahvenanmaan vaatimukseen siitä, että toissijaisuusperiaatteen olisi perussopimuksissa todettava olevan voimassa myös alueiden hyväksi, niin nähdäkseni tältä osin kysymys on lähinnä siitä, minkälaisia poliittisia viestejä perussopimuksen tekstillä halutaan välittää. Toissijaisuusperiaate yhteiskuntafilosofisena ja poliittisena vallankäytön periaatteena suojaa kaikkia yhteiskuntaelämän instituutioita sitä vahvemmin, mitä lähempänä ne ovat kansalaisia. Juridisesti on unionin oikeusjärjestyksen osalta pidettävä ilmeisenä, että siltä osin kuin toissijaisuusperiaate suojaa jäsenvaltioita suhteessa unionin vallankäyttöön, se suojaa samassa suhteessa myös jäsenvaltiota alemmalla tasolla olevia yksiköitä. Vallanjako jäsenvaltion ja mainittujen alueellisten ja paikallisten yksikköjen välillä on puolestaan kansallisessa valtiosäännössä ratkaistava kysymys.

Kansallisten parlamenttien kautta toteutuvan ennakkovaroitusjärjestelmän osalta on todettava, että ehdotuksessa ja siihen liittyvässä valtioneuvoston myönteisessä periaatekannassa ei ehkä ole riittävästi otettu huomioon niitä käytännön vaikeuksia, joita ehdotetun järjestelmän toteuttamiseen voi liittyä. Nämä ongelmat liittyvät muun muassa eri jäsenvaltioiden toisistaan poikkeaviin parlamentaarisiin käytäntöihin, esimerkiksi istuntokausien keskeytyksiin, jotka voivat estää esitetyn täysistuntokäsittelyn ehdotuksessa tarkoitetun kuuden viikon reagointiajan kuluessa. Toimielinten velvoitteiden sitominen lausunnon antaneiden kansallisten parlamenttien lukumäärään ei nähdäkseni ole toteutettavissa niin, että jäsenvaltioita kohdeltaisiin oikeudenmukaisesti riippumatta siitä, onko niissä kaksi- ja yksikamarijärjestelmä. Sen sijaan kansallisten parlamenttien kanneoikeuden suhteen esitetty torjuva kanta vastaa myös omaa näkemystäni

Mainitsemani näkökohdat johtavat osaltaan myös siihen, etten pidä mahdollisena, että Ahvenanmaan maakuntapäivät EU:n tasolla rinnastettaisiin eduskuntaan, jos työryhmän ehdottama ennakkovaroitusjärjestelmä toteutettaisiin. EU:n tasolla ei liene realistista odottaa, että jäsenvaltiot voisivat yksimielisesti hyväksyä ratkaisun, jossa erilaisilla valtaoikeuksilla

varustetut 72 eri alueen parlamentit<sup>23</sup> olisivat samassa asemassa kuin kansalliset parlamentit. Ratkaisu johtaisi myös mainitsemieni parlamenttien lukumäärään perustuvien kriteerien johdosta omalaatuisiin tuloksiin: jäsenvaltion estämisvalta päätöksenteossa olisi EU:n perussopimuksen nojalla sitä suurempi, mitä useampia parlamentteja sillä on. Itsehallintolain toimivaltajärjestelmän kannalta ratkaisu, jossa tältä osin kansainvälisinä toimijoina samassa prosessissa olisivat mukana valtioneuvosto, eduskunta ja maakuntapäivät, mutta maakuntahallituksella ei olisi siinä oikeudellisesti täsmällistä asemaa, olisi ongelmallinen.

Jos järjestelmä kuitenkin toteutetaan, tulisi nähdäkseni harkittavaksi, voiko ja miten Ahvenanmaa kansallisella tasolla osallistua tällaiseen toissijaisuusperiaatteen ennakkovalvontaan. Tähän kysymykseen palataan jäljempänä selvityksessä.

Ahvenanmaan suora edustautuminen EU:n päätöksenteossa on järjestetty itsehallintolain 59 c §:llä, jonka mukaan maakunnalla on oikeus nimetä yksi Suomen edustajista EU:n alueiden komiteassa. Käsitykseni mukaan EU:n neuvoa-antavana elimenä toimiva alueiden komitea on myös se EU:n elin, jossa maakunnan intressit voivat helpoiten saada vastakaikua.

Valtioneuvoston kannassa alueiden komitean kanneoikeutta vastaan puhuvat oikeudelliset argumentit ovat sinänsä paikkansa pitäviä. Ne eivät kuitenkaan ota huomioon sitä, että EY:n tuomioistuin on katsonut, että kysymys toissijaisuusperiaatteen noudattamisesta voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi<sup>24</sup> ja että tämä mahdollisuus on toimielimillä ja jäsenvaltioilla. Se seikka, että tuomioistuimen toimivaltaan ei kuulu ratkaista sisällöllisiä poliittisen harkintavallan piiriin kuuluvia kysymyksiä, ei poista sitä, että samalla tavalla kuin Suomessa kunnallisvalituksessa poliittisten elinten päätösten lainmukaisuutta voidaan arvioida lainkäytössä esimerkiksi menettelytavan ja perusteluvollisuuden osalta. Tähän nähden eivät valtioneuvoston argumentit tyhjentävästi perustelee sitä, miksi alueiden komitealle ei voitaisi myöntää kanneoikeutta toissijaisuusperiaatteen soveltamisen osalta, jos tällainen kanneoikeus kuitenkin on jo olemassa mainitsemillani tahoilla.

*Suositukseni on, että alueiden komitean kanneoikeutta arvioitaisiin laajemmin osana komitean asemaa EU:n toimielinrakenteessa koskevaa valmistelua ja että tältä osin otettaisiin myös huomioon alueiden komitean erityinen merkitys Ahvenanmaan EU-suhteen kannalta.*

Kysymystä Ahvenanmaan kanneoikeudesta tarkastellaan jäljempänä erikseen.

#### III.4 Kansallisten parlamenttien asema

Luonnoksessa EU:n perustuslainluontoiseksi sopimukseksi ehdotetaan, että sopimuksen 8 artiklassa mainittaisiin kansallisten parlamenttien rooli osana toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden valvontaa. Lisäksi kansalliset parlamentit osallistuisivat sopimusluonnoksessa ehdotettuun kiistanalaiseen Euroopan kansojen kongressiin.

Valmistelukunnan kansallisten parlamenttien asemaa käsitellyt työryhmä toteaa loppuraportissaan, että on tärkeää ottaa kansalliset parlamentit paremmin mukaan Euroopan unionin toimintaan. Kansallisilla parlamenteilla on erityinen tehtävä EU:ssa ja niiden

<sup>23</sup> Alueparlamenttien lukumäärä on suurempi kuin alueiden, koska eräissä jäsenvaltioissa on kaksikamarijärjestelmä myös aluetasolla.

<sup>24</sup> Ks. tuomio asiassa C-233/94, *Saksa v Euroopan parlamentti ja neuvosto*, Kok. 1997 I-2411.

osallistumisen lisääminen edistäisi unionin demokraattisen legitiimiyden vahvistamista ja toisi unionin lähemmäksi kansalaisia.

Ahvenanmaan aseman kannalta ovat nähdäkseni merkityksellisiä seuraavat työryhmän ehdotuksista:

- Kansallisten parlamenttien tehtävä tunnustetaan uudessa perustuslain luonteisessa sopimuksessa.
- Kansallisilla parlamenteilla on oltava mahdollisuus antaa lausuntonsa kaikista ehdotuksista Euroopan unionin lainsäädäntötoimeksi ja toiminnaksi.
- Amsterdamin sopimukseen liitettyä kansallisten kansanedustuslaitosten asemaa Euroopan unionissa koskevaa pöytäkirjaa tulisi täydentää kansallisten parlamenttien reagointimahdollisuuksien edistämiseksi.
- Kansallisten parlamenttien Eurooppa-valiokuntien ja Euroopan parlamenttien yhteistyöelin *Cosac* voisi harkita tehokasta kansallista parlamentaarista valvontaa koskevat vähimmäisvaatimukset sisältävien ohjeiden ja/tai käytännesääntöjen laatimista kansallisille parlamenteille.
- *Cosacin* tehtävää olisi täsmennettävä, jotta vahvistettaisiin sen asemaa parlamenttien välisenä mekanismina.

#### *Ehdotusten arviointi Ahvenanmaan itsehallinnon kannalta*

Maakunnan kannanotoissa on edellytetty maakuntapäivien rinnastamista eduskuntaan EU:n kansallisten parlamenttien asemaa koskevassa sääntelyssä sekä kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin yhteistyössä. Maakuntapäiville on muun muassa vaadittu oikeutta osallistua *Cosacin* toimintaan. Tältä osin lähtökohdaksi on ehdotettu Pohjoismaiden neuvoston mukaista ratkaisua.

Valtioneuvoston valmistelussa esitetyt kannat työryhmän ehdotuksiin eivät sisällä edellä mainittujen kysymysten osalta relevantteja kannanottoja.

Ahvenanmaan esittämiä tavoitteita voidaan arvioida yhtäältä EU-tasolta ja toisaalta kansalliselta tasolta.

EU:n tason näkökulmasta pidän ilmeisenä, että yleistä alueparlamenttien rinnastamista kansallisiin parlamenteihin ei voida pitää realistisena. Jäsenvaltioiden väliset erot ovat tässä suhteessa liian suuria: ääripäinä ovat jäsenvaltiot, joissa ei ole minkäänlaista alueellista desentralisaatiota lainsäädäntövallan osalta, ja liittovaltiot. Näissä oloissa oikeudenmukaisen keskinäisen tasapainon löytäminen jäsenvaltioiden välille olisi ylivoimaista. Lisäksi eräissä jäsenvaltioissa on vaikeita sisäisiä ristiriitoja alueita ja vähemmistöjä koskevissa kysymyksissä, minkä takia yksimielisyyden saavuttaminen tällaisista ehdotuksista ei liene mahdollista.

Edellä mainitut näkökohdat koskevat myös *Cosacia*, jonka toiminta perustuu kuusijäsenisiin kansallisiin delegaatioihin niin, että kaksikamarijärjestelmissä valtuuskunnan nimittävät puoliksi ylempi ja alempi kamari. *Cosacin* työjärjestys ei mahdollista sellaisten henkilöiden osallistumista sen työskentelyyn, jotka eivät ole kansallisten parlamenttien (tai Euroopan parlamentin) jäseniä. *Cosacin* kokoonpanon laajentaminen alueellisiin lainsäädäntöelimiin merkitsisi eräänlaista alueiden komitean tai *CARLEn* sekä *Cosacin* osittaista yhdistämistä,

minkä seurauksena *Cosacin* jäsenmäärä laajentuneessa unionissa kasvaisi niin suureksi, että elimen toimintakykyisyys olisi kysymyksenalainen.<sup>25</sup>

Osallistuminen *Cosacin* toimintaan ei myöskään sen voimassa olevan työjärjestyksen mukaan tuottaisi Ahvenanmaan tavoittelemaa lopputulosta eli maakunnan edustajien itsenäistä puhevaltaa maakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa. *Cosacin* työjärjestyksen mukaan päätöksenteko konferenssissa edellyttää läsnäolevien delegaatioiden yksimielisyyttä. Maakunnan tavoittelema lopputulos edellyttäisi näin ollen myös *Cosacin* työjärjestyksen muuttamista niin, että alueparlamenttien edustajat toimisivat kansallisista delegaatioista erillisinä delegaatioina.

*Cosac* ei ole unionin toimielin eikä ylipäänsä EU:n luoma järjestelmä. Sen perustana on 1989 aloitettu kansallisten parlamenttien yhteistyö, johon Euroopan parlamentti on kutsuttu osallistumaan. Amsterdamin sopimuksen kansallisten parlamenttien asemaa koskevalla pöytäkirjalla on tosin annettu *Cosacille* mahdollisuus esittää kannanottoja eräistä unionin päätöksentekoon liittyvistä kysymyksistä. Tästä huolimatta muodollinen päätösvalta *Cosacin* työjärjestyksestä ja toiminnasta on yksinomaan sen toimintaan osallistuvilla parlamenttien valiokunnilla. Tämän vuoksi mahdollisuudet tehdä päätöksiä *Cosacia* koskevissa kysymyksissä valmistelukunnassa tai sen jälkeen järjestettävässä hallitustenvälisessä konferenssissa ovat rajallisia.

*Suositukseni on, etteivät Ahvenanmaan kansallisten parlamenttien asemaan EU:n tasolla liittyvät kannanotot anna aihetta jatkovalmisteluun valtioneuvoston piirissä.*

Ahvenanmaan asemaa suhteessa kansallisten parlamenttien rooliin EU:ssa voidaan tarkastella myös Suomen kansallisen päätöksentekojärjestelmän kannalta. Tähän liittyviä kysymyksiä käsitellään jäljempänä jaksossa V.3.

### III.5 EU:n oikeushenkilöllisyyden vaikutus Ahvenanmaan kannalta

Luonnoksessa Euroopan unionin perustuslainluontoiseksi sopimukseksi on otettu lähtökohdaksi se, että Euroopan unioni ja Euroopan yhteisö (ja mahdollisesti Euratom) sulautuisivat yhdeksi kansainväliseksi oikeushenkilöksi. Myös valmistelukunnan oikeushenkilöllisyyttä käsitellyt työryhmä on suositellut tällaista ratkaisua, ja se on siihen liittyen tarkastellut unionin yksinomaisen oikeushenkilöllisyyden vaikutuksia, unionin ja yhteisön oikeushenkilöllisyyden sulauttamisen seurauksia sekä perussopimusten yksinkertaistamiseen liittyviä kysymyksiä.

Työryhmän keskeinen suositus koskee yksinomaisen oikeushenkilöllisyyden myöntämistä unionille. Tämän seurauksena unionista tulisi yleisen kansainvälisen oikeuden tunnustettu subjekti ja unionin oikeushenkilöllisyys korvaisi yhteisön ja Euratomin oikeushenkilöllisyyden. Unionin yksinomaiseen oikeushenkilöllisyyteen liittyy keskeisesti kysymys siitä, voiko oikeushenkilöllisyys edistää unionin perussopimusten yksinkertaistamista. Tällöin tulisi määritellä, miten unionille myönnettävä yksinomainen oikeushenkilöllisyys (johon sulautettaisiin yhteisön oikeushenkilöllisyys) vaikuttaisi kahteen tärkeimpään sopimukseen, yhteisön ja unionin perussopimukseen. Työryhmä toteaa, että perussopimusten sulauttaminen olisi johdonmukainen seuraus kahden oikeushenkilöllisyyden sulauttamiselle ja edistäisi perussopimusten yksinkertaistamista.

---

<sup>25</sup> Tämä koskee esimerkiksi kansallisten parlamenttien mahdollisuuksia käytännössä järjestää *Cosacin* kokoukset.

Uusi perussopimus, joka korvaisi EY:n ja EU:n perustamissopimuksen, koostuisi kahdesta osasta. Sopimuksen perusosa sisältäisi nykyisiin perussopimukseen sisältyviä ja uusia perustuslain luonteisia määräyksiä. Toinen osa kodifioisi ja järjestäisi uudelleen kaikki ne EU:n ja EY:n perustamissopimuksen määräykset, jotka eivät sisälly perusosaan.

Työryhmä toteaa oikeushenkilöllisyyden vahvistavan unionin maailmanlaajuista näkyvyyttä. Unionista tulee jäsenvaltioiden rinnalla toimiva itsenäinen ja kansainvälisissä suhteissa oikeuskelpoinen kansainvälisen oikeuden subjekti. Työryhmä korostaa, ettei unionin yksinomainen oikeushenkilöllisyys sinänsä muuta nykyistä unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa. Se ei myöskään muuta unionin toimielinten toimivaltuuksia ja menettelyjä, erityisesti kansainvälisissä sopimuksia koskevien neuvottelujen aloittamisen, neuvottelujen käymisen ja sopimusten tekemisen osalta. Työryhmä korostaa, että unionin kansainvälisiä sopimuksia neuvottelemaan oikeutettu taho määrätään keskitetysti perussopimuksen yhdessä oikeusperustassa. Yhden keskitetyn oikeusperustan hyväksyminen ei välttämättä aiheuta muutoksia eri sopimusmenettelyjen yksityiskohtiin.

Työryhmä esittää, että unionisopimuksen nykyisestä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla tehtäviä sopimuksia koskevasta 24 artiklasta poistettaisiin viittaus jäsenvaltion valtiosäännön edellyttämiin menettelyihin. Kyseisen määräyksen mukaan sopimus ei sido jäsenvaltiota, jonka edustaja ilmoittaa neuvostossa, että kyseisen jäsenvaltion on noudatettava ”valtiosääntönsä edellyttämiä menettelyjä”. Muut neuvoston jäsenet voivat sopia, että sopimusta sovelletaan niihin väliaikaisesti. Jäsenvaltion valtiosäännön edellyttämiä menettelyjä koskeva viittaus on aiheuttanut epäselvyyttä, koska 24 artiklan mukaiset sopimukset merkitsevät unionin toimivallan käyttämistä unionisopimuksen V osaston ja 38 artiklan nojalla VI osaston piiriin kuuluvissa kysymyksissä. Sopimukset tehdään siis unionin nimissä ja ne sitovat unionia itsenäisenä oikeushenkilönä. Jäsenvaltioiden hallitusten ja kansallisten parlamenttien oikeus esimerkiksi unionin sopimusneuvotteluja koskevien toimeksiantojen ennakkolliseen käsittelyyn säilyisi kuitenkin nykyisenkaltaisena.

#### *Ehdotusten arviointi Ahvenanmaan itsehallinnon kannalta*

Unionin oikeushenkilöllisyyttä käsitelleen työryhmän ehdotukset koskettavat välittömästi tai välillisesti eräitä keskeisiä Ahvenanmaan itsehallintoon liittyviä kysymyksiä. Valtioneuvostossa valmisteltu Suomen kanta työryhmän ehdotuksiin on myönteinen.

Ahvenanmaan maakunnan johdonmukaisena vaatimuksena on ollut, että EU:n perussopimusten muutokset eivät saa muuttaa Ahvenanmaan pöytäkirjan asemaa. Ehdotettu perussopimusten sulauttaminen aiheuttaisi tarpeen arvioida pöytäkirjan asemaa uudelleen. Voimassa olevassa järjestelmässä Ahvenanmaa kuuluu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen soveltamisalaan ilman erityisehtoja, mutta Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten soveltamisalaan (EY 299.5 artikla, Euratom 198.3 artikla) Ahvenanmaan pöytäkirjassa määrättyin rajoituksin.

Ehdotettuun sulauttamisratkaisuun liittyvät seuraavat kysymykset:

- sisällytetäänkö Ahvenanmaan pöytäkirja uuden perussopimuksen perustuslainomaiseen vai tekniseen osaan?;
- jälkimmäisessä tapauksessa, millainen on pöytäkirjaan sovellettava muuttamismenettely;
- miten verotuksen osalta mahdollisesti päätettävä osittainen siirtyminen määräenemmistö päätöksentekoon vaikuttaisi pöytäkirjan 2 artiklan muuttamismenettelyyn.

Ahvenanmaan pöytäkirjaan liittyvät ongelmat riippuvat osaltaan jäljempänä tarkasteltavista unionin yksittäisten toimivaltojen mahdollisista muutoksista. Lisäksi niiden yksityiskohtaisempi tarkastelu on osittain sidoksissa siihen, miten itsehallintolaissa säädettyä Ahvenanmaan suostumusvaatimusta on arvioitava suhteessa esillä olleisiin EU:n perussopimusten muuttamisen menettelyjen muutoksiin. Tämän vuoksi pöytäkirjaa liittyvää problematiikkaa tarkastellaan jäljempänä keskitetysti jaksossa V.2.

Unionin muuttaminen yhdeksi oikeushenkilöksi ja siihen sisältyvä ulkoisen toiminnan tehostuminen ei sinänsä muuttaisi toimivallanjakoa unionin ja jäsenvaltioiden välillä. Sillä voi tästä huolimatta olla tiettyjä oikeudellisia ja tosiasiallisia vaikutuksia Ahvenanmaan aseman kannalta muun muassa liittyen pilarirajat ylittävien sopimusten neuvotteluun ja mahdollisuuteen valtuuttaa unioni neuvottelemaan ns. sekasopimuksia myös jäsenvaltioiden puolesta.

Tässä suhteessa on ensinnäkin todettava, että III pilarin poliisiasiaain yhteistyön ja esimerkiksi yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla alueelliseen yhteistyöhön liittyvät poliittis-taloudelliset yhteistyösopimukset voivat yksittäistapauksissa sisältää Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluvia velvoitteita. Nykytilanteesta poiketen ehdotettu uusi järjestelmä sisältänee tältä osin oikeudellisesti selkeän sopimuskentekovalan delegoimisen EU:lle näillä aloilla. Sen sijaan Amsterdamin sopimukseen liitetyn julistuksen N:o 4 mukaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 24 ja 38 artikla eivät merkitse toimivallan siirtämistä unionille.<sup>26</sup> Työryhmän ehdotus rakentuukin nähdäkseni sille käsitykselle, että mainittujen artiklojen perusteella EU:lle on jo siirtynyt asianomainen sopimuskentekovalta. Ehdotus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 24 artiklan poistamisesta merkinnee sen selventämistä, että tällaisissa tilanteissa ei voida soveltaa kansallista voimaansaattamista siltä osin kuin sopimus kuuluu unionin toimivaltaan. Tältä osin myös poistuu mahdollisuus itsehallintolain 59 §:n mukaisen maakuntapäivien suostumuksen hankkimiseen velvoitteen kansalliselle voimaansaattamissäädökselle.

Unionin ulkoisen toiminnan keskittämisen vaikutuksia on arvioitava myös suhteessa siihen, että Amsterdamin ja Nizzan sopimuksilla on laajennettu EU:n ja sen neuvoston kauppapoliittista toimivaltaa muun muassa palvelujen kaupan alalla. Samalla on kuitenkin kielletty sellaisten sopimusten tekeminen, joiden osalta EU:lla ei ole toimivaltaa lainsäädännön yhdenmukaistamiseen. Lisäksi muun muassa kulttuuri- ja audiovisuaalisten palvelujen, koulutuspalvelujen sekä sosiaali- ja terveystalouden palvelujen kauppaa koskevien neuvottelujen osalta edellytykseksi on asetettu neuvoston EY 300 artiklan mukaisesti tekemän neuvottelujen aloittamispäätöksen lisäksi jäsenvaltioiden yhteinen sopimus.

Oikeudellisesti ei unioni sisäisen toimivallan puuttumisen takia voine tehdä palvelujen kauppaa koskevia sopimuksia niin, että niillä poikettaisiin Ahvenanmaan pöytäkirjan 1 artiklan määräyksistä.<sup>27</sup> Tiedossani ei ole, miten tämä on voitu käytännössä varmistaa komission ja

---

<sup>26</sup> Olen arvostellut nykyisen järjestelmän epämääräisyyttä artikkelissani Euroopan unionin konstituutio - perussopimus vai perustuslaki, *Oikeustiede-Jurisprudentia XXXIV-2001* s. 87.

<sup>27</sup> Suomen luettelo erityisistä sitoumuksista GATS-sopimukseen (HE 296/1994 vp, Nide II s. 446) sisältää Ahvenanmaan osalta kiinteän omaisuuden hankkimista sekä palvelujen tarjoamista ja sijoittautumisoikeutta koskevan varauman. Tuon poikkeuksen mukaan kansallisen kohtelun periaatetta ei sovelleta Ahvenanmaalla. (HE 296/1994 vp, Nide I s. 137/I).



neuvoston päätöksenteossa.<sup>28</sup> On myös mahdollista, että mainittu yhteinen sopimus edellä mainittujen palvelujen kauppaa koskevan sopimuksen neuvottelujen aloittamisesta olisi sinänsä Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaa koskeva kansainvälinen velvoite, jota ei kuitenkaan saateta voimaan kansallisesti ja jolle ei siksi edellytetä maakuntapäivien suostumusta.

*Arvioni mukaan erillisen kansainvälisen oikeushenkilöllisyyden myöntäminen unionille ja siihen liittyvä unionin ulkoisen toimivallan käytön tehostaminen voi vaikuttaa niin, että Ahvenanmaan itsehallinnosta johtuvien rajoitteiden huomioon ottaminen olisi unionin ulkoista toimivaltaa käytettäessä merkittävästi vaikeampaa kuin unionin sisäisessä päätöksenteossa. Valmistelujen tässä vaiheessa kuitenkin ei ole edellytyksiä tarkemmin ottaa kantaa asiaan liittyviin osakysymyksiin, koska unionin sisäisen toimivallan ja siihen liittyen myöskään ulkoisen toimivallan materiaalisista muutoksista ei ole lopullista tietoa. Suositukseni on, että asianomaiset viranomaiset (ulkoasianministeriön kauppapoliittinen osasto ja oikeudellinen osasto, oikeusministeriö, valtioneuvoston kanslia) erikseen selvittävät yhdessä maakuntahallituksen kanssa unionin ulkoisen toimivallan järjestelyihin liittyviä kysymyksiä itsehallintolain kannalta. Selvitettäviin kysymyksiin kuuluu erityisesti se, miten käytännössä voidaan turvata Ahvenanmaan pöytäkirjasta EU:n ulkoisen toimivallan käytölle seuraavien rajoitusten noudattaminen, ja edellyttääkö tämä esimerkiksi tietyn ennalta määritellyn varaumakäytännön omaksumista Suomen tai komission taholta. Asian saattaminen toisten jäsenvaltioiden ja komission tietoon voi myös edellyttää erityisen julistuksen antamista hallitusten välisessä konferenssissa tai muuta sopivaa järjestelyä.*

### III.6 Euroopan unionin perusoikeuskirja

Valmistelukunnan asianomainen työryhmä on päätenyt suosittamaan, että EU:n perusoikeuskirja saatetaan oikeudellisesti sitovana osaksi EU:n perussopimuksia. Nykyisin Nizzan sopimuksen yhteydessä hyväksytty perusoikeuskirja on oikeudelliselta luonteeltaan ei-sitova poliittinen julistus.

Ahvenanmaa on edellä mainitussa kannanotossaan 4.8.2002 edellyttänyt, ettei perusoikeuskirja saa heikentää itsehallintoa.

Euroopan ihmisoikeussopimus on voimassa Ahvenanmaan osalta ilman rajoituksia. Suomen perustuslailla turvattu perusoikeuksia sovelletaan Ahvenanmaalla, joskin itsehallintolaista seuraa eräitä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä rajoituksia esimerkiksi yhdenvertaisuusperiaatteen ja kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta.

Euroopan perusoikeuskirjan 16 artiklassa tunnustetaan elinkeinovapaus yhteisön oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti. Tältä osin perusoikeuskirjasta ei voida johtaa rajoituksia Ahvenanmaan pöytäkirjan soveltamiseen.

Perusoikeuskirjan 1 kohdassa kielletään syrjintä muun ohella kielen perusteella. Perusoikeuskirjan 14 artiklassa suojataan lapsen vanhempien kasvatuksellisia vakaumuksia kyseisen oikeuden käyttöä sääntelevien kansallisten lainsäädäntöjen mukaisesti. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että ihmisoikeussopimuksen vastaista ei ole määrätä

---

<sup>28</sup> Esimerkiksi EY-Meksiko -yhteisneuvoston päätöksestä N:o 2/2000 (EYVL 2000 L 157) käy ilmi, että Suomi on tehnyt varauman koskien päätöksen julkisiin hankintoihin sovellettavan liitteen XI soveltamista Ahvenanmaalla.

koulujen opetuskieltä vastoin vanhempien toivomusta alueperiaatteen mukaisesti.<sup>29</sup> Tähän nähden ei perusoikeuskirjasta voitane johtaa rajoituksia Ahvenanmaan yksikielisyyteen ja siihen sisältyvään kouluopetuksen ruotsinkielisyyteen.

*Johtopäätöksenä katson, ettei perusoikeuskirjan muuttamisella oikeudellisesti sitovaksi olisi nykyistä oikeustilaa muuttavia seurauksia Ahvenanmaan kansallisuussuojan ja itsehallinnon kannalta.*

#### **IV EU:n toimivallan muutoksia koskevat ehdotukset Ahvenanmaan toimivallan kannalta**

Valtioneuvoston toimivaltaselvityksessä (E 66/2002 vp) todetaan yleisenä päätelmänä, että selvityksen perustana olleissa ministeriöiden lausunnoissa ei ollut tullut esille kovin suuria tarpeita muuttaa unionin ja jäsenvaltioiden toimivallan jakoa koskevia periaatteita. Useilla aloilla todettiin kuitenkin tarve joidenkin toimivaltamääräysten selventämiseen ja tarkentamiseen. Myös politiikan instrumentteihin ja päätöksentekomenettelyihin sekä toimielinten väliseen tasapainoon kiinnitettiin huomiota.

Seuraavassa tarkastellaan selvityksessä aineellisen toimivaltajaon osalta omaksuttuja kannanottoja alakohtaisesti niiltä osin, kuin niillä arvioni mukaan on merkitystä Ahvenanmaan itsehallinnon tai maakunnan edustajien eri yhteyksissä esittämien EU:n kehittämistavoitteiden kannalta. Käytettävissäni ei ole ollut selvityksiä siitä, kuinka pitkälle keskustelut valmistelukunnassa ovat edenneet yksittäisten materiaalien toimivaltakysymysten osalta. Edellä on kuitenkin todettu, että täydentävää toimivaltaa käsitelleessä työryhmässä on eräiltä osin tehty ehdotuksia myös tällä tarkkuustasolla.

##### *Unionin ulkosuhdetoiminta*

Valtioneuvoston selvityksessä ulkosuhteiden osalta esiin nousevia kysymyksiä on pääosin jo tarkasteltu edellä unionin oikeushenkilöllisyyden yhteydessä. Ahvenanmaan osalta on tässä yhdessä todettava, että Suomen tavoitteena ei ole muutosten aikaansaaminen unionin yhteisen puolustuksen osalta. Tämä merkitsisi myös *status quon* säilymistä Ahvenanmaan saarten linnoittamattomuuden ja neutralisoinnin osalta, mikä on myös maakunnan tavoitteiden mukaista.

Edellä selostettuun, Nizzan sopimuksella toteutetun palvelujen kaupan yhteisön kauppapoliittiseen toimivaltaan sisällyttämisen osalta selvityksessä todetaan Suomen kannattavan Nizzan sopimuksen neuvotteluissa omaksumansa kannan mukaisesti myös investointien sisällyttämistä unionin toimivaltaan.

*Tältä osin viitataan edellä esitettyihin näkökohtiin, jotka liittyvät Ahvenanmaan pöytäkirjan huomioon ottamiseen unionin ulkosuhdetoimivaltaa käytettäessä.*

##### *Oikeus- ja sisäasiat*

Valtioneuvoston selvityksen mukaan unionisopimuksen VI osaston määräyksiä poliisiyhteistyöstä voidaan pitää riittävän kattavina ja selkeinä, ja ne antavat, jäsenvaltioiden niin halutessa, mahdollisuuden harjoittaa hyvinkin tiivistä yhteistyötä.

---

<sup>29</sup>

Ks. Pellonpää, M., Euroopan ihmisoikeussopimus, 3 p., Helsinki 2000, s. 497.

Itsehallintolain 18 §:n 6 kohdan mukaan yleinen järjestys ja turvallisuus kuuluvat maakunnan toimivaltaan kuitenkin niin, että lain 27 §:n 23 kohdan mukaan esitutkinta kuuluu valtakunnan toimivaltaan. Valtioneuvoston selvityksen perusteella poliisiyhteistyön osalta ei liene odotettavissa maakunnan kannalta merkityksellisiä muutoksia.

Oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa toteutetaan EU 31, 32 ja 34 artiklan nojalla toimivaltaisten viranomaisten välisellä tiiviimmällä yhteistyöllä ja lähentämällä tarvittaessa rikosasioita koskevia jäsenvaltioiden säännöksiä. Valtioneuvoston selvityksessä todetaan aineelliseen rikosoikeuteen liittyvän yhteistyön osalta, että EU 31 artiklan e alakohdan sisältämä luettelo niistä rikollisuuden aloista, joilla jäsenvaltioiden säännöksiä voidaan lähentää vähimmäissääntöjen vahvistamiseksi, on sopimuksen eri kieliversioissa ilmaistu joko esimerkkiluettelona tai tyhjentyvänä luettelona. Toimivallan kannalta olisi tärkeää, että artiklan luettelo olisi tyhjentyvä, jolloin ei jäisi epäselvyyksiä siitä, mistä unionilla on toimivaltaa säätää. Tämä liittyy yleisempäänkin näkemykseen siitä, että Suomen näkökulmasta rikosasioiden lähentämisen tulisi toissijaisuusperiaatteen mukaisesti koskea vain vakavaa rajat ylittävää ja järjestäytyntä rikollisuutta. Lisäksi ongelmia rikosoikeuden osalta on aiheuttanut se, että komissio on ehdotuksissaan katsonut rikosoikeudellisten säännösten kuuluvan yhteisön toimivaltaan silloin, kun yhteisösäädöksiä annetaan sellaisilla aloilla (esimerkiksi ympäristönsuojelu), joilla yhteisöllä on toimivaltaa. Valtioneuvoston käsityksen mukaan perussopimuksia tulisi selventää siten, ettei voi syntyä sitä tulkintamahdollisuutta, että unionilla tai yhteisöllä olisi sellaista rikosoikeudellista toimivaltaa, josta ei olla yhteisesti perussopimuksia muuttamalla sovittu.

*Itsehallintolain 18 §:n 25 kohtaan maakunnan toimivaltaan kuuluu teon säätäminen rangaistavaksi sekä rangaistuksen määrä, kun kysymys on maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta. Siihen nähden, että maakunnan toimivalta kattaa merkittäviä unionin lainsäädännön aloja, muun muassa ympäristönsuojelun sekä maatalous- ja kalastuspolitiikan, merkitsisi valtioneuvoston selvityksessä mainitun komission tulkinnan omaksuminen sitä, että merkittävä osa mainitusta maakunnan lainsäädäntövallasta tältä osin kuuluisikin unionille. Valtioneuvoston rikosoikeuden yhteistyön osalta omaksumaa kantaa voidaan siten pitää perusteltuna myös maakunnan toimivallan suojaamisen kannalta.*

#### *Maatalous- ja kalastuspolitiikka*

Valtioneuvoston selvityksen mukaan maatalouspolitiikan osalta on sekä valmistelukunnassa että tulevassa hallitustenvälisessä konferenssissa valmistauduttava hyvin poliittisluontoiseen toimivaltakeskusteluun, jonka pääasiallisena taustana voidaan nähdä eri jäsenvaltioiden hyvin erilaiset näkemykset maataloustuotannon asemasta ja maatalouden tukemisesta. Maatalous- ja kalastuspolitiikkaa koskevan yhteisön sääntelyn perustana toimii EY 37 artikla. Tällä hetkellä yhteinen maatalous- ja kalastuspolitiikka ovat ehkä pisimmälle integroituja yhteisön politiikan aloja. Yhteistä maatalouspolitiikkaa koskeva perustamissopimuksen osasto on säilynyt muuttumattomana alkuperäisestä Rooman sopimuksesta lähtien. Sen peruslinjat on jätetty tietoisesti avoimien vaihtoehtojen varaan tarvittavan joustavuuden turvaamiseksi. Osa osaston säännöksistä on näistä syistä johtuen nykytilanteeseen nähden vaikeasti ymmärrettävissä. Perustamissopimuksen artiklat ovat kuitenkin toimineet hyvin yhteisen maatalous- ja kalastuspolitiikan ohjaamisessa eikä niiden soveltamisessa ole ilmennyt merkittäviä ongelmia.

Perussopimusten selkeyttämistarpeen kannalta keskusteluun maataloutta ja kalastusta koskevien artiklojen ajantasaistamisesta tulisi valtioneuvoston selvityksen mukaan suhtautua avoimesti ottaen kuitenkin huomioon maataloutta koskevan osaston taustat ja tavoitteet. Yhteisen

maatalouspolitiikan sisältöön vaikuttaviin muutoksiin ei perussopimuksen tasolla ole kuitenkaan syytä mennä. Kalastuspolitiikan osalta on myös esitetty erillisen artiklan luomista.

Valtioneuvoston mukaan yhteisen maatalouspolitiikan uudelleen kansallistaminen ei ole realistinen lähestymistapa, koska se asettaisi kyseenalaiseksi sisämarkkinoiden toiminnan keskeisiltä osiltaan. Asetta todennäköisempää on se, että jäsenvaltioiden rahoitusvastuuta yhteisen maatalouspolitiikan mukaisista toimenpiteistä kasvatetaan. Niin ikään voisi olla mahdollista yhteisen maatalouspolitiikan instrumenttien (erityisesti tukijärjestelyjen) joustavampi soveltaminen kunkin jäsenmaan olosuhteet paremmin huomioonottavaksi. Nämä seikat eivät kuitenkaan suoranaisesti edellytä muutoksia perustamissopimukseen.

Yhteinen kalastuspolitiikka on parhaillaan uudistamisen kohteena. Uudistaminen koskee lähinnä kalastuksen säätelytoimia, eikä niinkään politiikan perusteita. Eräissä jäsenvaltioissa on esitetty kalastuspolitiikan uudelleen kansallistamista. Valtioneuvoston selvityksen mukaan tämä ei kuitenkaan olisi hyvä lähestymistapa, koska yhteisesti hallinnoitavat kalakannat edellyttävät yhteisiä sääntöjä ja toimintoja.

Suomi suhtautuu avoimesti yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevien säännösten ja tavoitteiden ajantasaistamiseen (esimerkiksi vanhentuneiden säännösten poistaminen ja kuluttaja- ja ympäristönäkökohtien mainitseminen), mutta varauksellisesti ajatuksiin maatalouspolitiikan uudelleen kansallistamisesta ja keskeisimpien maatalouspoliittisten tavoitteiden olennaisesta muuttamisesta. Jäsenvaltioiden rahoitusvastuun mahdollinen kasvattaminen yhteisen maatalouspolitiikan menoista ja maatalouspolitiikan instrumenttien joustavampi käyttö eivät edellytä perussopimusten muuttamista.

Itsehallintolain 18 §:n mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat maa- ja metsätaloutta sekä maataloustuotannon ohjaamista. Maakunnan on kuitenkin ennen viimeksi mainittua kysymystä koskevaan lainsäädäntötoimeen ryhtymistä neuvoteltava valtion asianomaisen viranomaisen kanssa. Pykälän 17 kohdan nojalla maakunnan toimivaltaan kuuluu eläinlääkintähuolto lukuun ottamatta 27 §:n 31-33 kohdassa säädettyjä poikkeuksia, joita ovat kotieläinten tarttuvat taudit, eläinten ja eläintuotteiden maahantuonnin kieltäminen sekä kasvintuhoojien maahan kulkeutumisen estäminen. Viimeksi mainitut kysymykset sijoittuvat yhteisen maatalouspolitiikan ja sisämarkkinasääntöjen raja-alueelle. Edelleen maakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvat 18 §:n 16 kohdan nojalla kalastus, kalastusalueiden rekisteröinti sekä kalastuselinkeinon ohjaaminen.

Maatalous- ja kalastuspolitiikka sekä eläinlääkintä muodostavat yhdessä määrällisesti merkittävimmän EU:n lainsäädännön sektorin. Myös asianomaisen lainsäädännön täytäntöönpano kansallisella tasolla on tarkoin säänneltyä, ja EU:n säädökset edellyttävät paikoitellen täytäntöönpanoon sekä komission ja muiden jäsenvaltioiden kanssa harjoitettavaan tietojen vaihtoon liittyvien toimintojen ohjaamista yhden kansallisen viranomaisen kautta. Tämän vuoksi maatalous- ja kalastuspolitiikan aloilla on esiintynyt lukuisia toimivaltariitoja maakunnan ja valtakunnan välillä. EU:n lainsäädännön ja siihen liittyvien korkeimman oikeuden tulkintojen on maakunnassa katsottu johtavan itsehallintolain mukaisen maakunnan hallintovallan liukumiseen valtakunnan viranomaisille. Tässä yhteydessä on myös todettava, että itsehallintolain toimivaltasäännökset on laadittu aivan toisenlaisia olosuhteita kuin EU-jäsenyyttä ajatellen. Niiden tullessa voimaan maatalous- ja kalatuotteiden ulkomaankauppa oli sangen rajoitettua ja maatilatalouden tulonmuodostusta ohjattiin maataloustulojärjestelmällä.

Maakunnan itsehallinnon kannalta maatalous- ja kalastuspolitiikan uudelleen kansallistaminen palauttaisi asianomaisten alojen sääntely- ja valvontatehtäviä samassa määrin maakunnan itsehallintoviranomaisille. Tällainen ratkaisu, tai sen lievempi versio eli kansallisen

rahoitusvastuun lisääminen, vaikuttaisi toisaalta rahoitusvirtoihin maakunnan, valtakunnan ja EU:n välisessä kolmioissa.

Valtioneuvoston selvityksessä esitetty Suomen kanta, siis *status quon* säilyttäminen liittyen mahdollisesti perussopimusten ajantasaistamiseen ja erikseen päätettävään kansallisen rahoitusvastuun lisäämiseen, merkitsisi toteutuessaan voimassa olevan tilanteen pysyttämistä myös valtakunnan ja maakunnan välisessä suhteessa. Erillisen kalastuspolitiikan oikeusperustaa koskevan artiklan sisällyttäminen perussopimuksiin olisi muodollisesti Ahvenanmaan itsehallintoa koskeva muutos. Asiallisesti kalastuspolitiikka on kuitenkin unionin yksinomaisen toimivallan piiriin kuuluva asia, eikä perussopimusten selkeyttäminen tältä osin muuttaisi oikeudellisesti tilannetta Ahvenanmaan toimivallan käytön kannalta. Tältä osin on kuitenkin huomattava, että kalastuselinkeinolla on Ahvenanmaalla suhteellisesti huomattavasti suurempi taloudellinen ja sosiaalinen merkitys kuin muualla Suomessa. Itsehallintoviranomaisten ja valtakunnan viranomaisten vuorovaikutukseen EU:n maatalous- ja kalastuspolitiikan täytäntöönpanossa vaikuttavia itsehallintolain muutosehdotuksia sisältyy vireillä olevaan hallituksen esitykseen 18/2002 vp.

*Unionin maatalous- ja kalastuspolitiikan osalta selonteossa esitetyt kannanotot perustuvat asianomaisten alojen osalta tehtyihin sisällöllisiin poliittisiin arvioihin. Oikeudellisesti niillä ei ole erillistä Ahvenanmaan itsehallintoon vaikuttavaa merkitystä. Maakuntahallituksella on kuitenkin itsehallintolain 58 §:n 2 momentissa säädetty oikeus saada tietoa ja vaikuttaa Suomen neuvottelukantojen muovaamiseen näillä aloilla.*

### *Sisämarkkinat*

Valtioneuvoston selvityksen sisämarkkinoita koskevan osion osalta eräät yksittäiset kysymykset voivat olla merkityksellisiä Ahvenanmaan kannalta.

EY:n perustamissopimuksen 95 artiklassa määrätään sisämarkkinoiden toteuttamista koskevien toimenpiteiden toteuttamisesta jäsenvaltioiden lainsäädäntöjä lähentämällä. Artiklan käyttö oikeusperustana merkitsee käytännössä yleensä täysharmonisointia. Artiklaan sisältyy kuitenkin säännökset niistä rajatuista tilanteista, joissa jäsenvaltioilla on mahdollista pitää voimassa tai ottaa käyttöön tiukempia kansallisia määräyksiä ympäristön- tai työympäristösuojelua koskevista syistä. Toimivallan osalta 95 artikla on periaatteessa selkeä: yhteisöllä on toimivalta sisämarkkinoiden neljän vapauden toteuttamiseksi (funktionaalinen toimivalta). Käytännössä se on kuitenkin johtanut joskus ristiriitaan eri politiikka-aloja koskevien perussopimusten toimivaltamääräysten kanssa (substanssitoimivalta).

Valtioneuvoston selvityksen mukaan 95 artikla on toimivallanjaon osalta kuitenkin riittävän selkeä eikä tarvetta sen muuttamiseen tältä osin ole. Mahdolliset sisämarkkinoita koskevat toimivaltajaon tarkentamiset ja rajaukset on pyrittävä toteuttamaan muiden sopimusmääräysten kautta määrittelemällä tarkemmin kunkin oikeusperustan soveltamisala. Ennen seuraavaa hallitusten välistä konferenssia voitaisiin kuitenkin vielä selvittää mahdollisuudet selkeyttää tiukempien kansallisten määräysten soveltamisedellytyksiä.

Mainittu 95 artikla antaa EU:lle toimivallan, joka voi yksittäistapauksissa ulottua lähes mille tahansa itsehallintolain 18 §:ssä mainitulle alalla. Koska toimivalta on tältä osin funktionaalista eikä kohdealan mukaan määräytyvää, etukäteen ei voida varmasti ennakoida artiklan tosiasiallista itsehallintoviranomaisten toimivaltaa rajoittavaa merkitystä.

*Tämän vuoksi valtioneuvoston tavoitetta sektorikohtaisten oikeusperustojen sekä tiukemman kansallisen sääntelyn mahdollisuuden selkeyttämisestä voidaan pitää perusteltuna myös Ahvenanmaan itsehallinnon sisällön turvaamisen kannalta.*

Pääomien vapaan liikkuvuuden oikeusperusta on EY 57 artiklassa. Yhteisöllä on toimivalta pääomien vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi. Valtioneuvoston selonteon mukaan toimivaltajaossa yhteisön ja jäsenvaltioiden välillä ei ole esiintynyt mainittavia ongelmia lukuun ottamatta tiettyjä jäsenvaltioiden väliseen verokilpailuun liittyviä pääomaverotuksen yhdenmukaistamisaineita. Nämä ongelmat saattavat kasvaa sitä mukaa kun yhdentyminen muilla aloilla, kuten rahoitusmarkkinoilla, etenee.

Ahvenanmaan pöytäkirjan 1 artikla mahdollistaa muualta Ahvenanmaalle suuntautuvien pääoman liikkeiden rajoittamisen kiinteän omaisuuden osalta. Elinkeinotoimintaa koskeva poikkeus merkitsee myös välillistä suoria sijoituksia koskevaa rajoitusta. Tältä osin Suomen neuvottelukanta ei merkitse nykytilan muuttamista.

Valtioneuvoston selvityksestä ei ilmene, millaisia muutoksia valtioneuvosto pitäisi mahdollisina liittyen pääomaverotuksen yhdenmukaistamisaineisiin. Itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan mukaan maakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvat muun muassa elinkeino- ja huviverot sekä kunnalle tulevat verot. Ahvenanmaalla on vuodesta 1993 alkaen sovellettu alennettua kunnalle tulevaa yhteisövero-osuutta ns. captive-vakuutusyhtiöiden osalta. Tätä on EU:ssa pidetty Suomen osalta ainoana esimerkkinä epäasiallisesta verokilpailusta, ja asia on myös johtanut komission Suomelle esittämiin huomautuksiin EU:n valtioneuvoston päätösten nojalla.<sup>30</sup> Captive-yhtiöiden verotusta koskeva maakuntalaki on kumottu marraskuussa 2002.<sup>31</sup>

Ahvenanmaan osalta kysymys liittyy laajempaan tavoitteeseen maakunnan verotuksellisen aseman muuttamisesta niin, että maakunnan omaa verotusoikeutta laajennettaisiin. Tämä on eräissä puheenvuoroissa liitetty ajatukseen käyttää verojärjestelmää keinona houkuttaa kansainvälistä yritystoimintaa Ahvenanmaalle. Maakunnassa on myös koettu, että voimassa oleva yhteisöverojärjestelmä, jossa kuntien ja valtion suhdetta on tarkasteltu valtakunnan kuntien yhteisövero-osuuden ja valtionosuusjärjestelmän yhteisvaikutuksen kautta, kohtelee epäoikeudenmukaisesti Ahvenanmaan kuntia veronsaajina. Itsehallintojärjestelmän alkuperäisenä ajatuksena olleen periaatteen, jonka mukaan itsehallinnon kustannukset pääosin rahoitettaisiin maakunnan verotustoimivallan kautta, on katsottu jääneen toteutumatta Suomen verotusjärjestelmän painopisteen siirryttyä jo ennen sotia muihin kuin alkuperäisen itsehallintolain 21 §:ssä sekä takuulain 4 §:ssä tarkoitettuihin veroihin.

Valtakunnan osalta asiassa on olennaista se, että verotus kuuluu itsehallintolaissa säädetyin poikkeuksin valtakunnan toimivaltaan. Suomi antoi myös EU-liittymisneuvotteluissa julistuksen, jossa se takasi, ettei Ahvenanmaan sallita kehittyä ns. verokeitaaksi.

*Kysymys Ahvenanmaalla sovellettavasta verotusjärjestelmästä on itsehallintojärjestelmän keskeisiä periaatteita koskeva yleinen kysymys. Siihen liittyvien maakunnan ja valtakunnan välisten erimielisyyksien käsittely on syytä pitää erillään EU:n tulevaisuutta koskevista valmisteluista. Tämä koskee myös mahdollisia epäasialliseen verokilpailuun liittyviä neuvottelukysymyksiä.*

<sup>30</sup> EYVL 6.11.2001 C 309/4. Komissio on alustavasti pitänyt järjestelyä yhteismarkkinoille sopimattomana.

<sup>31</sup> Lansdkapslagen om upphävande av 4 a § kommunalskattelagen för landskapet Åland (ÅFS 78/2002).

Palveluiden tarjoamisen vapauttamista koskeva oikeusperusta on EY 52 artiklassa. Toimivalta näissä kysymyksissä kuuluu yhteisölle. Valtioneuvoston selvityksen mukaan viimeaikaisten EY-tuomioistuimen ratkaisujen myötä on noussut esiin kysymys tarpeesta selkeyttää julkisten terveystalvelujen asemaa perustamissopimuksessa. Tuomioistuin on katsonut palveluiden vapaan tarjonnan koskevan osin myös julkisesti rahoitettuja terveystalveluja. Suomessa käytäntöjä on muutettu siten, että Kela-korvauksia maksetaan myös ulkomailta annetusta hoidosta. Tuomioistuin ei ole kyseenalaistanut ennakkoluvan edellyttämistä hakeuduttaessa julkisesta terveydenhoidosta ulkomaiseen hoitoon. Mikäli Suomen julkisen terveydenhoitojärjestelmän toimivuus edellyttäisi tuomioistuimen tulkintojen valossa julkisten terveystalvelujen aseman selkeyttämistä perustamissopimuksessa, niin kyseeseen saattaisi tulla perustamissopimuksen täsmentäminen siten, että perustamissopimuksen palveluiden vapaata liikkuvuutta koskevat määräykset eivät koskisi julkisia terveystalveluja.

*Itsehallintolain 18 §:n 12 kohdan mukaan terveyden- ja sairaanhoito kuuluu eräin poikkeuksin Ahvenanmaan toimivaltaan. Valtioneuvoston kannassa ehdotettu perustamissopimuksen muutos selkeyttäisi tältä osin tilannetta myös Ahvenanmaan osalta.*

EY:n perustamissopimuksen 42 artikla on oikeusperusta sosiaaliturvan alan toimenpiteille, jotka ovat tarpeen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteutumiseksi yhteisön alueella. Sosiaaliturvan koordinaatioasetuksella jäsenvaltioiden erilaiset sosiaaliturvajärjestelmät on kytketty yhteen juridis-teknisellä sääntelyllä. Juridinen yhteensovittaminen ja henkilöllinen soveltamisala ovat menneet pidemmälle ja kehittyneet monimutkaisemmaksi kuin 42 artiklan sanamuodosta voisi päätellä. Valtioneuvoston mukaan sosiaaliturvan sääntelyä voitaisiin selkeyttää täsmentämällä artiklan 42 sanamuotoa siten, että lakisääteinen sosiaalihuolto ja sosiaalipalvelut jäisivät artiklan soveltamisalan ulkopuolelle.

*Itsehallintolain 18 §:n 13 kohdan mukaan sosiaalihuolto kuuluu Ahvenanmaan toimivaltaan. Valtioneuvoston kannassa ehdotettu perustamissopimuksen muutos selkeyttäisi tältä osin tilannetta myös Ahvenanmaan osalta.*

### *Liikenne- ja viestintäpolitiikka*

Jäsenvaltioiden yhteisestä liikennepolitiikasta säädetään EY:n perustamissopimuksen 70 - 80 artiklassa. Yhteisön sisäinen liikennepolitiikka on pääsääntöisesti EY 80 artiklan määrittelemien liikennemuotojen osalta yhteisön yksinomaisen toimivallan piirissä. Valtioneuvoston selvityksen mukaan joitakin perustamissopimuksen liikenneosaston artikloja voidaan pitää vanhentuneina tai nykytilanteeseen huonosti soveltuvina (esim. EY 76-79 art.). Mitään merkittävää tarvetta niiden muuttamiseen tai korvaamiseen ei ole, mutta niiden ajantasaistamista on syytä avoimesti harkita.

Yhteisön sisäisessä televiestinnässä yhteisöllä ei ole nimenomaista toimivaltaa, vaan toimivalta perustuu lukuisiin eri toimivaltaperustoihin. Sähköisen viestinnän ja postitoiminnan EU-hankkeissa on viime vuosina käytetty ainakin kymmentä eri oikeusperustaa. Sähköisen televiestinnän osalta toimivaltakysymykset ovat nousseet esille sähköisen viestinnän lakipaketin yhteydessä. Yleisesti Suomi on suhtautunut yhteisön vahvaan toimivaltaan televiestinnän alalla myönteisesti. Televiestinnän ulkosuhteiden alalla telepalvelujen kaupan toimivallan siirtämiseen yhteisölle suhtaudutaan myönteisesti. Sen sijaan audiovisuaalisen alan politiikan alalla Suomi suhtautuu kielteisesti yhteisösääntelyn ulottamiseen sisältöihin.

Itsehallintolain 18 §:n 21 kohdan mukaan maakunnan toimivaltaan kuuluvat muun muassa tieliikenne, raideliikenne, veneliikenne ja paikallisen meriliikenteen väylät. Toisaalta

valtakunnan toimivaltaan kuuluvat lain 27 §:n 13 kohdan nojalla kauppamerenkulku ja kauppamerenkulun väylät sekä 14 kohdan nojalla ilmaito. Postilaitos sekä oikeus harjoittaa yleisradio- ja kaapelilähetystoimintaa kuuluu 18 §:n 20 kohdan nojalla maakunnan toimivaltaan lukuun ottamatta niiden suhteita ulkovaltoihin koskevia kysymyksiä. Itsehallintolain 18 §:n 14 kohdan mukaiseen maakunnan toimivaltaan kuuluu kulttuuri ja 22 kohdan mukaiseen toimivaltaan elinkeinotoiminta.

*Audiovisuaalisen alan politiikka on sisältöjen osalta katsottava maakunnan kulttuuripoliittiseen toimivaltaan sisältyväksi. Muiden liikenne- ja telealan kysymysten osalta toimivalta voi kuulua joko valtakunnalle tai maakunnalle riippuen EU:n sääntelyn kohteena olevista asioista. Tämän vuoksi Suomen tarkennettuja neuvottelukantoja valmisteltaessa on otettava huomioon Ahvenanmaan toimivallan vaikutus ja noudatettava itsehallintolain 58 §:n 2 momentissa säädettyjä tiedottamis- ja kuulemisvelvoitteita.*

### *Veropolitiikka*

Unionilla on verotuksen alalla EY:n perustamissopimuksen perusteella nimenomaista toimivaltaa ainoastaan välillisen verotuksen alueella EY 93 artiklan mukaisesti. Valtioneuvoston selvityksen mukaan unionin toimivaltaa verotuksen alalla ei ole syytä laajentaa koskemaan yleisesti välittömiä veroja. Välittömän verotuksen puolella on kuitenkin tarvetta yhteisötason säätelyyn tiettyjen pääoma- ja yritystulojen verotuksessa, koska veropohja on tällä alueella erityisen liikkuvaa. Unionin laajentuminen tekee määräenemmistö päätöksenteon käytön lisäämisen tarpeelliseksi erityisesti energia- ja ympäristöverotusta koskevien säädösten osalta. Lisäksi määräenemmistö päätöksentekoon siirtymistä voitaisiin harkita tuloverotuksessa silloin, kun verotus kohdistuu erityisen liikkuviin veropohjiin, kuten korko- ja osinkotuloihin tai eräisiin muihin niihin rinnastettavissa oleviin pääoma- ja yritystuloihin. Taloudellinen ohjaus on tulevaisuudessa yhä merkittävämmässä asemassa liikenteen aiheuttamien ympäristöhaittojen vähentämisessä. Esimerkiksi säädösehdotuksista, jotka koskevat eri liikennemuotojen käyttömaksuja, tulisi voida päättää neuvostossa yksimielisyyden sijasta määräenemmistöllä. Maksut tulisi tällöin kuitenkin määrittää yksiselitteisesti niin, että ne ovat selkeästi erotettavissa veroista.

Välittömän verotuksen alalla esiintyvään verokilpailuun liittyvien valtioneuvoston neuvottelukantojen osalta viitataan edellä pääomien liikkuvuuden vapauden yhteydessä esitettyyn suositukseen. Välillisen verotuksen osalta esitetty kanta määräenemmistö päätöksenteon lisäämisestä ei näyttäisi koskevan Ahvenanmaan veropoikkeuksen soveltamisen kannalta olennaista tupakka- ja alkoholituotteiden verotusta kansainvälisessä liikenteessä. Kun määräenemmistö päätöksenteko liittyy tältä osin olennaisesti Ahvenanmaan pöytäkirjan 2 artiklan muuttamismenettelyä koskevaan problematiikkaan, asiaan palataan tältä osin selvityksen Ahvenanmaan pöytäkirjaa koskevassa jaksossa.

*Itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan mukaan maakunnan toimivaltaan kuuluvat muun muassa elinkeinoverot sekä maakunnalle perittävien maksujen perusteet. Elinkeinoveron käsite ei ole yksiselitteinen, ja itsehallintolaille on tältä osin annettu käytännön tulkinnoissa varsin suppea sisältö. Valtioneuvoston ehdotus määräenemmistö päätöksenteon mahdollistamisesta esimerkiksi eri liikennemuodoilta perittävien maksujen osalta voisi mahdollisesti, kun lisäksi otetaan huomioon maakunnan toimivalta liikenteen eri aloilla, merkitä maakunnan toimivaltaan kuuluvien kysymysten siirtämistä EU:n toimivaltaan ja sen puitteissa määräenemmistö päätöksenteolla ratkaistaviksi. Tämän vuoksi Suomen tarkennettuja neuvottelukantoja valmisteltaessa on otettava huomioon Ahvenanmaan toimivallan vaikutus ja noudatettava itsehallintolain 58 §:n 2 momentissa säädettyjä tiedottamis- ja kuulemisvelvoitteita.*



### *Koulutus, ammatillinen koulutus ja nuoriso*

EY:n perustamissopimuksen 149 ja 150 artiklan mukaan yhteisön toimet koulutuksen ja ammatillisen koulutuksen alalla ovat jäsenvaltion toimintaa tukevia ja täydentäviä. Koulutusjärjestelmä ja opetuksen sisältö kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan. Yhteisön toimenpiteillä ei saa olla jäsenvaltioiden lakien ja asetusten muuttamista koskevaa vaikutusta.

Valtioneuvoston selvityksen mukaan koulutusta koskevissa artikloissa on selkeästi määritelty yhteisön ja jäsenvaltioiden välinen jaettu toimivalta eikä sen tarkistamiseen ole tarvetta. Perussopimusten kokonaisuudistuksen yhteydessä voitaisiin harkita koulutuksen ja ammatillisen koulutuksen tavoitteiden tarkistamista samoin kuin kokonaan oman koulutuspolitiikkaa koskevan osaston sisällyttämistä perussopimukseen.

EU:n toimivaltaa koulutuksen alalla ei voida päätellä koulutuspolitiikkaa koskevien artiklojen perusteella. Useiden perustamissopimuksen artiklojen, kuten henkilöiden vapaata liikkuvuutta ja liikennepolitiikkaa koskevien artiklojen nojalla on annettu koulutukseen liittyvää lainsäädäntöä, joka menee pidemmälle kuin koulutuspolitiikkaa koskevissa artikloissa tarkoitettu toimivalta antaisi mahdollisuuden. Toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvontaan on koulutuksen alalla kiinnitettävä erityistä huomiota. Tarvittaessa voidaan harkita myös tarkkarajaisten valtuutussääntöjen käyttöä.

Yhteisöllä on nuorisoa koskevaa toimivaltaa lähinnä EY 149 ja 150 artiklan nojalla. Nuorisopolitiikka sinänsä kuuluu kuitenkin kansalliseen toimivaltaan. Valtioneuvoston selvityksen mukaan EU:n toimivalta on nuorisoalalla kapea ja sen sisältö lähes täysin määrittelemättä, vaikka nuorisoa suoraan tai välillisesti koskevia toimia on unionin tasolla runsaasti. EY 149 artikla, jonka nojalla yhteistyötä pääosin toteutetaan, ei sisällöltään ja muotoilultaan vastaa riittävän hyvin tämän hetken tosiasiallista tilannetta. Tämän vuoksi yhteisön toiminta ja sen tavoitteet tulisi määritellä selvemmin. Toimivaltaa nuorisoasioissa ei kuitenkaan ole tarpeen lisätä. Nuorisopolitiikan määrittelemistä esimerkiksi kulttuuriartiklan tapaan läpäisyperiaatteen mukaiseksi kaikissa yhteisön politiikoissa huomioonotettavaksi politiikaksi tulisi myös pohtia.

*Itsehallintolain 18 §:n 14 kohdan mukaan opetus, oppisopimus, ja nuorisotyö kuuluvat maakunnan lainsäädäntövallan piiriin. Tämän vuoksi Suomen tarkennettuja neuvottelukantoja valmisteltaessa on otettava huomioon Ahvenanmaan toimivallan vaikutus ja noudatettava itsehallintolain 58 §:n 2 momentissa säädettyjä tiedottamis- ja kuulemisvelvoitteita, vaikka kysymys olisi perussopimusten selkeyttämiseen tähtäävistä muutoksista, joista ei aiheutuisi toimivallan siirtymistä EU:lle.*

### *Kansanterveys*

EY 152 artikla muodostaa oikeusperustan kansanterveyttä koskeville yhteisön toimille. Kansanterveystoimet ovat artiklan mukaan yhä jäsenvaltioiden toimia täydentäviä edistämistoimia. Unionilla ei ole toimivaltaa yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden lainsäädäntöä kansanterveyden alalla. mainitun artiklan nojalla.

Valtioneuvoston selvityksen mukaan unionilla ei ole riittävää oikeusperustaa terveysperustaiselle unionin tupakkalainsäädännölle. Tämän takia tulisi harkita, millä tavoin voitaisiin luoda riittävä oikeusperusta terveysperustaiselle tupakkalainsäädännölle.

*Itsehallintolain 18 §:n 12 kohdan mukaan toimivalta terveyden- ja sairaanhoidon osalta kuuluu maakunnalle. Ahvenanmaalla on oma tupakkalaki. Tupakkatuotteilla lauttaliikenteen verovapaassa myynnissä olevan merkityksen takia maakunnalla on ollut erimielisyyksiä sekä valtakunnan että EU:n kanssa esimerkiksi liittyen suunuuskan autolautoilla myyntiin. Erillisen oikeusperustan luominen kansanterveysperusteiselle unionin lainsäädännölle merkitsisi Ahvenanmaan lainsäädäntövallan siirtämistä EU:lle tältä osin. Tämän vuoksi Suomen tarkennettuja neuvottelukantoja valmisteltaessa on otettava huomioon Ahvenanmaan toimivallan vaikutus ja noudatettava itsehallintolain 58 §:n 2 momentissa säädettyjä tiedottamis- ja kuulemisvelvoitteita.*

### *Alue- ja rakennepolitiikka*

Yhteisön alue- ja rakennepolitiikasta säädetään EY 158-162 artiklassa. Poliitiikan toimeenpanosta ja rahoitusvälineistä säädetään tarkemmin EY 159-161 artiklassa, joista 159 artiklassa mainitaan ns. rakennerahastot, jotka eivät muodollisesti ole varsinaisia rahastoja, vaan EU:n talousarvion momentteja. Rakennetoimien varat kanavoituvat jäsenvaltioille tavoiteohjelmien, yhteisaloiteohjelmien ja koheesiorahaston kautta. Rahoituksesta ja koko menettelystä päätetään rahoituskausi kerrallaan 161 artiklan mukaisesti yksimielisesti ja 1.1.2007 alkaen määräenemmistöllä, mutta käytännössä tämä muutos vaikuttaa vasta vuoden 2013 jälkeisellä rahoituskaudella.

Valtioneuvoston selvityksen mukaan unionin tulevaisuutta koskevassa keskustelussa on esitetty, että tuleva koheesipolitiikka rajattaisiin unionin köyhiin jäsenvaltioihin ja vain valtioiden väliseksi. Näin rikkaampien jäsenmaiden - mukaan luettuna Suomi - köyhimmät alueet rajattaisiin EU:n alue- ja rakennepolitiikan ulkopuolelle. Tämä edellyttäisi komission tulkinnan mukaan perustamissopimuksen muutosta. Tulevan politiikan perusteista käytävä keskustelu voi luoda tarpeita tarkentaa komission ja jäsenvaltioiden välistä työnjakoa. Suomi pitää tarpeellisena säilyttää yhteisön alue- ja rakennepolitiikkaa koskeva toimivalta, jonka tavoitteena on jäsenvaltioiden ja niiden alueiden välisten kehityserojen vähentäminen.

*EU:n aluepolitiikan osalta toimivalta Ahvenanmaalla kuuluu itsehallintolain 18 §:n usean eri kohdan yhteisvaikutuksena maakunnalle. Itsehallintolain 59 b §:n nojalla EU:n aluepolitiikan soveltamista Ahvenanmaalla koskeva päätöksenteko kuuluu maakuntahallitukselle. Alue- ja rakennepolitiikan osalta on ilmennyt joiltakin osin samantapaisia toimivaltaan ja yhteistyöhön liittyviä ongelmia kuin maatalous- ja kalastuspolitiikan täytäntöönpanossa. Siltä osin kuin valtioneuvoston selvityksessä mainitut muutospaineet ajankohtaistuvat, Suomen neuvottelukantoja valmisteltaessa on otettava huomioon Ahvenanmaan toimivallan vaikutus ja noudatettava itsehallintolain 58 §:n 2 momentissa säädettyjä tiedottamis- ja kuulemisvelvoitteita.*

### *Ympäristöpolitiikka*

Yhteisön ympäristöpolitiikasta säädetään EY 174-176 artiklassa. Valtioneuvoston selvityksessä todetaan tältä osin muun ohella, että EY 175.2 artiklan poikkeussäännös aloista, joihin liittyvässä ympäristönsuojeluperusteisessa päätöksenteossa tietyin edellytyksin sovelletaan yksimielisyysvaatimusta ja Euroopan parlamentin kuulemismenettelyä on tulkinnanvarainen, eikä sitä muun muassa sen vuoksi ole kyetty käyttämään oikeusperustana. Tällaisia aloja ovat verotus, kaavoitus ja maankäyttö, vesivarojen hoito, energialähteiden valinta ja energiahuollon yleinen rakenne. Valtioneuvoston selvityksen mukaan ympäristöpolitiikkaa koskevat toimivaltamääräykset ovat pääosin riittävän selkeitä eikä niitä ole tarpeen muuttaa. EY 175.2 artiklan soveltamisalaa olisi kuitenkin tarpeen selkeyttää.

*Itsehallintolain 18 §:n 7 kohdan mukaan maakunnan toimivaltaan kuuluu rakennus- ja kaavoitustoimi ja 10 kohdan mukaan luonnon- ja ympäristönsuojelu, luonnon virkistyskäyttö sekä vesioikeus. Tämän vuoksi Suomen tarkennettuja neuvottelukantoja valmisteltaessa on otettava huomioon Ahvenanmaan toimivallan vaikutus ja noudatettava itsehallintolain 58 §:n 2 momentissa säädettyjä tiedottamis- ja kuulemisvelvoitteita, vaikka kysymys olisi perussopimusten selkeyttämiseen tähtäävistä muutoksista, joista ei aiheutuisi toimivallan siirtymistä EU:lle.*

### *Urheilu*

Unionilla ei ole toimivaltaa urheilun alueella. Valtioneuvoston selvityksen mukaan Suomi katsoi Amsterdamin sopimusta valmistelleessa HVK:ssa voivansa tukea mahdollista esitystä rajoitetusta toimivallasta, jonka yleisenä tavoitteena on liikunnan edistäminen sekä jäsenvaltioiden välisen yhteistyön kehittäminen liikunta-alalla. Tätä kantaa ei ole tarpeen muuttaa.

*Urheilu kuuluu itsehallintolain 18 §:n 14 kohdan mukaan maakunnan toimivaltaan. Tämän vuoksi Suomen tarkennettuja neuvottelukantoja valmisteltaessa on otettava huomioon Ahvenanmaan toimivallan vaikutus ja noudatettava itsehallintolain 58 §:n 2 momentissa säädettyjä tiedottamis- ja kuulemisvelvoitteita, vaikka kysymys olisi muutoksista, joista ei aiheutuisi toimivallan siirtymistä EU:lle.*

### *Pelastuspalvelu*

Pelastuspalvelu kuuluu EY 3 artiklan mukaiseen yhteisön toimintaan, mutta sillä ei ole omaa nimenomaista oikeusperustaansa perustamissopimuksessa. Tästä seuraa, että kaikki pelastuspalveluita koskevat päätökset tehdään yksimielisesti perustamissopimuksen 308 artiklan nojalla. Valtioneuvoston selvityksen mukaan unionin toimivalta pelastuspalveluasioissa voitaisiin määritellä nykyistä selkeämmin perussopimuksessa.

*Itsehallintolain 18 §:n 6 kohdan mukaan palo- ja pelastustoimi kuuluu maakunnan toimivaltaan. Toisaalta väestönsuojelu on lain 27 §:n 28 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövallan piirissä sillä rajoituksella, että henkilöiden siirtäminen maakunnan ulkopuolelle edellyttää maakuntahallituksen suostumusta. Tämän vuoksi Suomen neuvottelukantoja valmisteltaessa on otettava huomioon Ahvenanmaan toimivallan vaikutus ja noudatettava itsehallintolain 58 §:n 2 momentissa säädettyjä tiedottamis- ja kuulemisvelvoitteita.*

## **B EU:N TOIMIVALLAN JA PÄÄTÖKSENTEKOMENETTELYJEN MUUTOSTEN VAIKUTUKSET AHVENANMAAN ASEMAAN SUOMEN EU-POLITIIKAN HARJOITTAMISESSA**

### **V Perussopimuksia ja EU-lainsäädäntöä koskeva unionin päätöksenteko**

#### V.1 Primäärioikeuden muutoksiin liittyvät muutoshankkeet ja Ahvenanmaa

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 48 artiklan 2 kohdan mukaan unionin perussopimuksia koskevat muutokset valmistellaan jäsenvaltioiden hallitusten edustajien välisessä konferenssissa. Muutosten voimaantulon edellytyksenä on se, että kaikki jäsenvaltiot ratifioivat ne valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti. Tätä menettelyä sovelletaan myös Euroopan yhteisön perustamissopimuksen sekä uusien jäsenvaltioiden liittymistä koskevien sopimusten muutoksiin.

Sopimusten voimaantulon edellytyksenä oleva ratifiointi kunkin jäsenvaltion kansallisen valtiosäännön asettamien edellytysten mukaisesti ei sisältäne sitä, että sopimuksen voimaantulon edellytyksenä olevan kansallisen ratifioinnin valtiosäännönmukaisuutta voitaisiin arvioida EY:n tuomioistuimessa. Valtiosopimus oikeuden yleisten sääntöjen mukaisesti unioni ja muut jäsenvaltiot voivat luottaa siihen, että ratifiointia koskevan ilmoituksen tekevä jäsenvaltio on noudattanut oikein omaa valtiosääntöään. Poikkeuksen tähän voivat muodostaa karkeat ja ulkopuolisen havaittavissa olevat kansallisen valtiosäännön loukkaukset.<sup>32</sup> EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa näyttää myös ilmeiseltä, ettei perussopimusmuutoksen voimaantuloa koskevaa ratifiointiedellytystä voida tulkinnallisesti ulottaa koskemaan kansallista voimaansaattamista erillisellä lainsäädäntötoimella, mitä kansainvälisten velvoitteiden kansallinen voimaantulo edellyttää ns. dualistisen järjestelmän omaksuneissa jäsenvaltioissa kuten Suomessa.<sup>33</sup>

Eurooppa-valmistelukunnassa on sekä perussopimusten yksinkertaistamiseen että EU:n toimivallan täsmentämiseen liittyvien ehdotusten eräänä lähtökohtana ollut se, että uusi perussopimus/sopimukset jaettaisiin tavalla tai toisella perustuslainomaiseen ja tekniseen osaan. Unionin toimivaltaa ja päätöksentekomenettelyä koskevat määräykset siirtyisivät ainakin osittain viimeksi mainittuun osaan. Vaikka tähän liittyviä konkreettisia päätöksiä ei vielä tietääkseni olekaan tehty valmistelukunnassa, on tämän perusratkaisun eräs ilmeinen seuraus se, että jälkimmäisen eli teknisen osan muuttamismenettely olisi kevyempi kuin perustuslainomaisen osan, johon ilmeisesti tulisi sovellettavaksi nykyinen muuttamismenettely, mahdollisesti Euroopan parlamentin vaikutusvaltaa lisäävin täydennyksin.

<sup>32</sup> Ks. *Sinclair, Ian*, Vienna Convention on the Law of Treaties, Second Edition, Manchester 1984, s. 169-171.

<sup>33</sup> EY:n tuomioistuin totesi ratkaisussaan *Costa v. ENEL*, Asia 6/64 (Rec. 1964 s. 01141, ruotsink. erityispainos I sivu 211, suomenk. erityispainos I sivu 211), että "Jäsenvaltioiden toteuttama perustamissopimuksen määräysten mukaisten oikeuksien ja velvoitteiden siirtäminen kansallisesta oikeusjärjestyksestä yhteisön oikeusjärjestykseen rajoittaa pysyvästi jäsenvaltioiden suvereenia oikeuksia; rajoituksen vastaista myöhemmin annettua yksipuolista säädöstä, joka ei ole yhteisökäsitteen kanssa sopusoinnussa, ei voida soveltaa." Tämän kanssa olisi ristiriidassa se, että perussopimuksen muutoksen ratifioineen jäsenvaltion kansallisen voimaansaattamissäädöksen antamiseen liittyvä virhe vaikuttaisi ao. sopimusmuutoksen voimassaoloon yhteisön oikeuden kannalta.

Teknisen osan muuttamismenettelyjen osalta, jos nykyinen järjestelmä halutaan korvata, esille tuleva perusvaihtoehto lienee se, että muuttamista koskeva toimivalta siirtyisi tältä osin unionin toimielimille. Vaihtoehtoina olisivat tältä osin neuvoston yksimielinen päätös kansallisella ratifioinnilla, neuvoston yksimielinen päätös ilman kansallista ratifiointia taikka neuvoston määräenemmistöllä tai vahvistetulla määräenemmistöllä tekemä päätös. Myös neuvoston määräenemmistöllä tai vahvistetulla määräenemmistöllä tekemään päätökseen voidaan liittää vaatimus kansallisesta ratifioinnista, joko kaikkien jäsenvaltioiden taikka tiettyä määräenemmistöä edustavien jäsenvaltioiden osalta. Kaikkiin tässä esitettyihin vaihtoehtoihin voidaan myös liittää vaatimus Euroopan parlamentin hyväksymisestä.

Perussopimuksen teknisen osan muutosvaihtoehtojen osalta voidaan Suomen valtiosäännön ja Ahvenanmaan itsehallinnon kannalta identifioida kaksi olennaista kynnystä. Ensimmäinen liittyy siihen perusratkaisuun, siirtykö muutostoimivalta tältä osin unionille niin, että muutoksessa olisi kysymys unionin toimielimen tai toimielinten päätöksestä. Jos näin tapahtuu, olennaista Suomen valtiosäännön kannalta olisi se, onko perussopimuksen tekninen osa tuolloin oikeudellisesti kvalifioitavissa edelleenkin jäsenvaltioiden väliseksi valtiosopimusoikeudelliseksi toimeksi, siis kansainväliseksi sopimukseksi, jonka muutoksia koskeva toimivalta on ratifiointiedellytyksin kuitenkin toimielimillä. Tällöin perussopimuksen tekninen osa muistuttaisi hallitusten välisen kansainvälisen järjestön peruskirjaa. Toinen vaihtoehto olisi se, että teknisessä osassa olisi oikeudellisesti kysymys unionin säädöksestä, joka normihierarkkisesti sijoittuisi perussopimuksen perustuslainomaisen osan ja unionin sekundäärilainsäädännön välille.<sup>34</sup>

Jos valittava ratkaisu merkitsisi sitä, että neuvostolle tai neuvostolle ja Euroopan parlamentille yhdessä annettaisiin tietyin osin valtuudet muuttaa perussopimusta, kysymys ei olisi kokonaan uudesta tilanteesta. EY:n perussopimus antaa jo nykyisin neuvostolle toimivallan muuttaa eräitä perussopimuksen määräyksiä.<sup>35</sup> Tältä osin kysymys olisi Suomen valtiosäännön kannalta kansainvälisoikeudellisesti vaikuttavasta järjestöpäätöksestä, jollaisten osalta omaksuttu niin sanottu liukuvan voimaansaattamisen doktriini mahdollistaa tarvittaessa kansallisen voimaansaattamisen.<sup>36</sup>

Jos unionin päätöksessä sen sijaan olisi viimeksi mainitun vaihtoehdon mukaisesti kysymys unionin säädösvallan käyttämisestä, näyttää mahdollisuus kansalliseen voimaansaattamiseen tältä osin sulkeutuvan pois. Tällä olisi jäljempänä esitettävien perusteiden ratkaiseva merkitys Ahvenanmaan kannalta. Suomen valtiosäännön ja eduskunnan päätösvallan kannalta ratkaisevampi kynnys olisi sen sijaan vasta se, liittyykö neuvoston (ja Euroopan parlamentin)

---

<sup>34</sup> Jäsenvaltioiden valtiosääntöjen soveltamisen kannalta olisi tältä osin tärkeää, että tämä kysymys ratkaistaisiin itse sopimustekstissä niin, että teknisen osan luonne joko perussopimuksen osana tai ns. organisaationa tai institutionaalisenä säädöksenä ilmaistaisiin selkeästi. Nykyisin Euroopan parlamentin vaalisäädös ja yhteisön omia varoja koskeva neuvoston päätös ovat esimerkkejä unionin säädöksistä, joihin liittyy kansallista ratifiointia koskevan vaatimuksen vuoksi valtiosopimusoikeudellinen elementti.

<sup>35</sup> Neuvoston voi EY 222 artiklan 3 kohdan nojalla muuttaa 223 artiklan 3 kohtaa EY:n tuomioistuimen julkisasiamiesten lukumäärän osalta sekä 225 artiklan 2 kohdan nojalla mukauttaa EY:n tuomioistuimen perussääntöä.

<sup>36</sup> Ks. *Saraviita, I.*, Kansainvälisen järjestön perussäännön hyväksyminen ja voimaansaattaminen Suomessa, Vammala 1973 s. 187- 205.

tältä osin tekemiin päätöksiin kansallista ratifiointia koskeva edellytys ja koskeeko se kaikkia jäsenvaltioita.

EY 269 artiklan 2 kohdan mukaan Euroopan yhteisön omia varoja koskevaan päätökseen sovelletaan vaatimusta kansallisesta ratifioinnista. Perustuslakivaliokunta<sup>37</sup> on tältä osin tulkinnut Suomen valtiosääntöä seuraavasti:

“Suomen valtiosäännön kannalta neuvoston päätöksen hyväksyminen merkitsee sellaista kansainvälistä sitoumusta, jota hallitusmuodon 33 § koskee. Päätös johtaa siihen, että jäsenvaltion bruttokansantuloon perustuvien maksujen osuus nousee ja arvonlisäveropohjaan perustuvien maksujen osuus laskee. Euroopan yhteisöjen omien varojen kokonaismäärän ylärajan nousun johdosta jäsenvaltioiden yhteisöille suorittamien maksujen kokonaismäärä ja pääsääntöisesti yksittäisten jäsenvaltioiden maksut nousevat. *Päätöksen hyväksyminen sitoo eduskunnan budjettivaltaa, minkä vuoksi eduskunnan suostumus on tarpeen.*” (korostus tässä - NJ)

Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan eduskunnan suostumus neuvoston päätökseen oli siis tarpeen. Ehdotus sen hyväksymisestä oli käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 2 momentissa säädetyssä järjestyksessä ja asia ratkaistava yksinkertaisella äänten enemmistöllä. Jos siis perussopimuksen teknisen osan muutokset olisivat luonteeltaan EU:n kvalifioidun säädösvallan käyttämistä, johon liittyisi vaatimus kansallisesta ratifioinnista kaikkien jäsenvaltioiden osalta, kysymys olisi nähdäkseni perustuslain 94 §:n 1 momentissa tarkoitettusta eduskunnan lainsäädäntövaltaa koskevasta velvoitteesta. Eduskunta hyväksyisi veloitteen sen sisällön mukaan pykälän 2 momentin nojalla joko yksinkertaisella tai 2/3:n äänten enemmistöllä. Sen sijaan perustuslain 95 §:ssä tarkoitettu kansallinen voimaansaattaminen ei tältä osin nähdäkseni tulisi kysymykseen.<sup>38</sup>

Valmistelukunnassa tullevat esille myös kysymykset yksittäisiin oikeusperustoihin liittyvistä päätöksentekomenettelyjen muutoksista. Tältä osin Ahvenanmaan kannalta voidaan pitää olennaisena siirtymistä määräenemmistöpäätöksiin, mitä Suomi on laajalti kannattanut ja Amsterdamin ja Nizzan sopimuksia koskeneissa neuvotteluissa.

Itsehallintolain 59 §:n voimassa oleva sanamuoto on seuraava:

*59 §. Kansainvälisten sopimusten voimaantulo.* Jos Suomen vieraan valtion kanssa tekemään sopimukseen sisältyy tämän lain säännösten kanssa ristiriidassa oleva määräys, määräys tulee voimaan maakunnassa vain, jos siitä säädetään siinä järjestyksessä kuin perustuslain 95 §:n 2 momentissa säädetään perustuslakia koskevan kansainvälisen

<sup>37</sup> PeVL 7/1995 vp asiassa HE 32/1995 vp Euroopan yhteisöjen omista varoista 31 päivänä lokakuuta 1994 tehdyn neuvoston päätöksen (94/728/EY, Euratom) hyväksymisestä.

<sup>38</sup> Suomen valtiosäännön kannalta tilanne olisi sen sijaan huomattavasti ongelmallisempi, jos muutosten voimaantuloon riittäisi tiettyä enemmistöä edustavien jäsenvaltioiden ratifiointi. Jos Suomi haluaisi ratifioida muutoksen, asia olisi näennäisesti ongelmaton. Jos Suomi ei sen sijaan ratifioisi muutosta, mutta se siitä huolimatta tulisi voimaan Suomea sitovasti, lienee tällöin kysymys siitä, että Suomi olisi asiallisesti delegoinut perustuslakia säätävää valtaansa unionille. Tällöin heräisi kuitenkin kysymys, olisiko myönteisessä päätöksessä kysymys perustuslain 94 §:n 1 momentissa tarkoitettujen veloitteen hyväksymisestä. Jos kansallista ratifiointia ei lainkaan edellytettäisi, kysymys olisi neuvoston päätöksentekosäännöstä riippumatta unionin toimivaltaan kuuluvasta päätöksestä, jollaisiin ei sovelleta perustuslain 94 §:ää, vaan 96 §:n mukaista eduskunnan osallistumista valmisteluun.

velvoitteen voimaansaattamiseksi annetun lakiehdotuksen käsittelystä ja maakuntapäivät hyväksyy lain päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Jos sopimus sisältää määräyksen tämän lain mukaan maakunnan toimivaltaan kuuluvassa asiassa, maakuntapäivien on, jotta määräys tulisi voimaan maakunnassa, hyväksyttävä säädös, jolla määräys saatetaan voimaan.

Maakuntapäivät voi valtuuttaa maakuntahallituksen antamaan 2 momentissa tarkoitetun hyväksymisen.

Hallituksen esityksessä 18/2002 vp pykälään esitetään teknisiä ja sisällöllisiä muutoksia, joilla ei nähdäkseen kuitenkaan ole merkitystä nyt käsiteltävän problematiikan kannalta.

Maakuntapäivien itsehallintolain 59 §:n mukainen hyväksyminen koskee kansainvälisen sopimuksen voimaansaattamissäädöksen voimaantuloa Ahvenanmaalla, ei itse kansainvälistä sopimusta tai muuta velvoitetta. Pykälä ei siten estä sitä, että Suomi sitoutuu suhteessa muihin sopimuspuoliin kansainväliseen velvoitteeseen myös Ahvenanmaan osalta, vaikka se ei maakuntapäivien suostumuksen puuttumisen takia voi taata sopimuksen noudattamista Ahvenanmaalla, koska sopimus ei tule kansallisesti voimaan maakunnassa. Perustuslakivaliokunta vahvisti tämän tulkinnan Amsterdamin sopimuksesta antamassaan lausunnossa (PeVL 10/1998 vp) seuraavasti:

“Valiokunta on arvioinut, voiko Suomi ratifioida Amsterdamin sopimuksen, jos sopimusta ei hyväksytä Ahvenanmaan maakuntapäivillä. Suomen kansainvälisestä sitoutumisesta määrää valtiosäännön mukaan tasavallan presidentti niine rajoituksineen, jotka hallitusmuodon 33 §:n perusteella koskevat eduskunnan toimivaltaisuutta tällaisissa asioissa. Ahvenanmaa ei ole sopimuksen osapuoli. Vaatimus kansainvälisen sopimuksen hyväksymisestä Ahvenanmaan maakuntapäivillä perustuu Ahvenanmaan itsehallintolakiin - joka on valtakunnan laki eikä maakuntalaki - ja itsehallintolain mukainen hyväksyminen on edellytys sille, että sopimus tulee voimaan maakunnassa. Tältä osin kysymys on itsehallintojärjestelyyn pohjautuvasta kansallisesta menettelytavasta. Valiokunnan käsityksen mukaan Amsterdamin sopimuksen ratifiointi Suomen taholta ei valtiosääntöoikeudellisesti ottaen voi riippua Ahvenanmaan maakuntapäivien kannasta. Sopimus voidaan näin ollen ratifioida, jos eduskunta on sopimuksen ja sen voimaansaattamislain hyväksynyt.

Toinen asia on, että Amsterdamin sopimuksen jääminen hyväksymättä maakuntapäivillä johtaisi hyvin ongelmalliseen tilanteeseen Suomelle ja myös maakunnalle. Sopimustekstin mukaan perustamissopimusta sovelletaan Ahvenanmaahan Suomen liittymissopimukseen kuuluvan pöytäkirjan N:o 2 mukaisesti. Suomi ei kuitenkaan voisi taata perustamissopimuksen asianmukaista täytäntöönpanoa maakunnassa niillä aloilla, jotka valtakunnan ja maakunnan välisen toimivaltajaon mukaan kuuluvat maakunnalle. Perustamissopimuksen noudattamatta jättäminen Ahvenanmaalla merkitsisi viime kädessä niiden velvoitteiden laiminlyöntiä, jotka kuuluvat Suomelle jäsenvaltiona, ja voisi johtaa haitallisiin seurauksiin. Valiokunnan käsityksen mukaan hallituksen tulee ryhtyä ongelman selvittämiseen tähtäävien neuvottelujen käynnistämiseen Euroopan unionissa, jos Ahvenanmaan maakuntapäivät ei hyväksy Amsterdamin sopimusta.”

*Suomen voimassa olevan valtiosäännön kannalta voidaan siis todeta, että Suomi voi maakuntapäivien suostumuksesta riippumatta ratifioida sellaisenkin EU:n perussopimuksen muutoksen, jonka voimaansaattaminen itsehallintolain mukaan edellyttäisi maakuntapäivien suostumusta esimerkiksi sen takia, että sillä delegoitaisiin itsehallintolain mukaan maakunnalle kuuluvaa lainsäädäntövaltaa unionille.*

Unionin oikeusjärjestyksen kannalta tässä tilanteessa Suomi kuitenkin syyllistyisi sopimusrikkomukseen, josta EY:n tuomioistuin voisi määrätä perustamissopimuksen mukaisia seuraamuksia. Unionin oikeuden kannalta olisi myös ilmeistä, että etusijaa ja välitöntä oikeusvaikutusta koskevien periaatteiden nojalla yksityiset voisivat tuomioistuimissa ja viranomaisten luona vedota ao. perussopimusmuutoksen ja sitä täytäntöön panevan unionin lainsäädännön mukaisiin oikeuksiinsa, vaikka muutosta ei olisi saatettu voimaan Ahvenanmaalla. Suomen tuomioistuimet joutuisivat tuolloin ratkaisemaan, noudattavatko ne Suomen valtiosääntöä vai unionin oikeutta.

Tämänkaltainen normikonflikti olisi periaatteessa estettävissä ensinnäkin niin, että Suomi neuvottelisi Ahvenanmaan suostumusta edellyttävien perussopimusmuutosten osalta vastaavanlaisen Ahvenanmaata koskevan erillisen voimaantulojärjestelyn kuin vuoden 1994 liittymissopimuksessa. Suomen sopimuskäytännössä erilliset Ahvenanmaata koskevat varaukset ovat kuitenkin olleet sangen poikkeuksellisia; yleensä Suomi on luottanut siihen, että maakuntapäivien suostumus voimaansaattamiselle saadaan tarvittaessa. EU:n perussopimusmuutosten osalta varauksien saattaminen saattaisi myös olla käytännössä vaikeasti toteutettaessa siltä osin kuin kysymys on uusien oikeusperustojen luomisesta tai entisten oikeusperustojen soveltamisalan laajentamisesta. Ratkaisusta seuraisi vaikeasti ratkaistavia tulkintaongelmia sen suhteen, onko ja miltä osin tietty uusi unionin säädös voimassa myös Ahvenanmaalla.

Toiseksi normikonflikti olisi estettävissä siten, että itsehallintolain 59 §:ssä tarkoitettu maakuntapäivien suostumus koskisi voimaansaattamissäädöksen sijasta itse kansainvälistä velvoitetta.<sup>39</sup> Tämä ratkaisu, jos siihen ei liittyisi edellä esitettyä velvoitekohtaista voimaantulomekanismia, johtaisi kuitenkin Suomen sopimuksentekovallan muuttumiseen valtakunnan ja maakunnan yhteisin päätöksin käytettäväksi, mistä seuraisi merkittävä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston sekä eduskunnan ulkopoliittisen toimivallan asiallinen rajoittuminen, myös siltä osin kuin kysymys ei ole Ahvenanmaasta. Tämä ei olisi yleisenä ratkaisuna sopusoinnussa perustuslain eikä itsehallintolain toimivallanjakosäännösten kanssa.

*Voimassaolevan valtiosäännön kannalta on kuitenkin todettava, että riippumatta EU:n tulevaisuuskeskusteluun liittyvistä muutoksista ei Ahvenanmaan itsehallinto nauti efektiivistä suojaa sellaisia Suomen hyväksymiä velvoitteita kohtaan, joilla maakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvaa toimivaltaa delegoidaan unionille.*

Edellä on käsitelty niitä mahdollisia seurauksia, joita EU:n uuden perussopimuksen jakamisella perustuslainomaiseen ja tekniseen osaan voisi olla. Johtopäätöksenä on muun muassa todettu, että tilanteessa, jossa teknisen osan muutoksia koskeva toimivalta siirtyisi unionin toimielimille, olisi eduskunnalla perustuslain 94 §:n nojalla oleva hyväksymistoimivalta mahdollista säilyttää, jos muutosten voimaantulon edellytyksenä olisi kaikkien jäsenvaltioiden ratifiointi.

Kun itsehallintolain 59 §:ssä maakuntapäivien hyväksymistoimivallan kohteena on kuitenkin kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamissäädös eikä itse velvoite sinänsä, olisi maakunnan toimivallan kannalta ratkaiseva muutos jo se, että perussopimuksen teknisen muutosten oikeudellinen luonne muuttuisi kansainvälisen sopimuksen muuttamisesta unionin säädösvallan käyttämiseksi. Perustuslain 94 § antaa tästä näkökulmasta EU:n toimivallan laajentamista

---

<sup>39</sup> Ahvenanmaa-työryhmän 1998/1999:n mietinnössä (s. 47) ehdotettiin itsehallintolain 59 §:n muuttamista tällä tavalla itsehallintolain perustuslakiin sopeuttamiseen liittyvien ehdotusten yhteydessä.



kohtaan laajemman suojan eduskunnan lainsäädäntövallalle kuin itsehallintolain 59 § antaa maakuntapäivien lainsäädäntövallalle.

*Edellä esitetyin perustein maakunnan lainsäädäntövallan suojaamiseksi säädetyn maakuntapäivien suostumusvaatimuksen tehokkuuden turvaamiseksi tilanteissa, joissa EU:n toimivaltaa laajennetaan itsehallintolain mukaisen maakunnan toimivallan piirissä, olisi itsehallintolain 59 §:n tarkistamista harkittava. Tämä tarve on olemassa riippumatta EU:n tulevaisuuskeskusteluissa esitetyistä ehdotuksista. Valmistelukunnassa esillä ollut perussopimuksen jako perustuslainomaiseen ja tekniseen osaan ja viimeksi mainitun muuttamistoimivallan delegointi unionille itselleen voi olennaisesti lisätä asian merkitystä. Pykälän mahdolliset muutokset olisi perustuslain ja itsehallintolain yleiset periaatteet huomioon ottaen toteutettava tavalla, jossa muutoksen vaikutus kohdistuisi yksinomaan maakunnan toimivallan siirtymiseen unionin käytettäväksi. Teknisesti tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi ottamalla itsehallintolain 59 §:ään uusi momentti, jonka mukaan maakunnan suostumus on saatava Suomen kansainväliselle velvoitteelle siltä osin kuin sillä siirretään maakunnan itsehallintolain mukaista toimivaltaa kansainvälisen toimielimen käytettäväksi.*

Maakuntapäivät ja maakuntahallitus ovat eri yhteyksissä esittäneet tulkinnan, jonka mukaan maakunnan hyväksymisen kohteena vuonna 1994 oli Euroopan unionin primäärioikeus kokonaisuudessaan sellaisena kuin se oli voimassa Suomen liittyessä unioniin. Tästä seuraisi, että kaikki muutokset EU:n primäärioikeuteen, erityisesti päätöksentekojärjestelmään siltä osin kuin määräenemmistöpäätösten soveltamisalaa laajennetaan, koskisivat sillä tavoin maakuntapäivien hyväksymää sopimuskokonaisuutta, että jokaisen EU:n perussopimusten muutoksen voimaansaattamissädökselle olisi saatava maakuntapäivien suostumus. Maakunnan mainittujen kannanottojen perusteluna on käsitys, jonka mukaan tilanteissa, joissa Suomella on veto-oikeus EU:n päätöksenteossa, maakunta voisi poliittisin ja oikeudellisin keinoin vaikuttaa asiaan niin, että Suomen hallitus tarvittaessa estää maakunnan kannalta vahingolliset EU:n päätökset. Materiaalisesti kysymys liittyy erityisesti Ahvenanmaan pöytäkirjan veropoikkeuksen muuttamismenettelyyn, mihin palataan jäljempänä.

Itsehallintolain 59 §:ssä säädetyn maakuntapäivien suostumuksen tarpeen laukaisevat kaksi kriteeriä: kansainvälisen veloitteen ristiriita itsehallintolain aineellisten säännösten kanssa tai se, että velvoite koskee materiaalisesti maakunnan toimivaltaa kuuluvaa kysymystä. Nähdäkseni ei ole oikeudellisia perusteita tulkita pykälää EU:n perussopimusmuutosten osalta sanamuotoa laventavasti niin, että maakunnan suostumus tarvittaisiin, vaikka kumpikaan näistä edellytyksistä ei täyttyisi. Itsehallintolaki ei anna mahdollisuutta hankkia maakuntapäivien suostumusta pelkästään sillä perusteella, että veloitteessa olisi kysymys lain 58 §:n 2 momentissa tarkoitetuista maakunnalle erityisen tärkeistä asioista tai että suostumusta muutoin pidettäisiin poliittisesti tarkoituksenmukaisena.

Perustuslakivaliokunta on lausunut määräenemmistöpäätöksiin siirtymisen valtiosääntöoikeudellisesta arvioinnista edellä mainitussa lausunnossaan PeVL 10/1998 vp seuraavasti:

“Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta on syytä tarkastella myös muutoksia, joissa yksimielisyyttä edellyttävästä päätöksenteosta siirrytään määräenemmistöpäätöksentekoon. Muutoksia arvioitaessa on otettava huomioon kyseisten sopimusmääräysten luonne ja asiallinen soveltamisala. Osa muutoksista koskee unionin sisäisiä menettelytapoja.

-----

Päätöksentekosääntöjen muutokset eivät muuta jäsenvaltioiden ja yhteisön välistä toimivallanjakoa, vaan niitä menettelyjä, joiden mukaan yhteisössä tehdään päätöksiä. Muutokset eivät myöskään ole erityisen oleellisia, koska ne tarkoittavat ennestään jo käytetyn menettelyn soveltamisen laajentamista. Valiokunta yhtyy esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa mainittuun käsitykseen, että päätöksentekomenettelyn muutokset eivät näissä tapauksissa enää merkitse asiallisia muutoksia Suomen liittymissopimuksen yhteydessä hyväksytyyn ja voimaansaatettuun kokonaisjärjestelyyn, joka muun muassa merkitsi sitä, että unionin jäsenenä Suomi käyttää osaa suvereniteetistaan yhdessä muiden jäsenvaltioiden kanssa. Tästä syystä Amsterdamin sopimuksen mukaisten päätöksentekomenettelyn muutosten voimaansaataminen ei vaadi supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä.”

Tähän nähden ei pelkästään sen, että EU:ssa siirrytään yksimielisestä päätöksenteosta määräenemmistöpäätöksiin Ahvenanmaan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvien kysymysten osalta, voida itsessään katsoa merkitsevän itsehallintolain 59 §:n soveltamiseen johtavaa muutosta. Veropoikkeusta koskevassa mahdollisessa muutoksessa saattaisi kuitenkin olla kysymys liittymissopimuksen yhteydessä hyväksytyyn ja voimaansaatetun kokonaisjärjestelyn muutoksesta.

*Edellä esitetyin perustein katson, ettei itsehallintolain 59 §:ssä säädettyä maakuntapäivien suostumusvaatimusta voida tulkinnallisesti ulottaa koskemaan sellaisia perussopimusten muutoksia, joissa ei ole kysymys ristiriidasta itsehallintolain kanssa taikka maakunnan toimivaltaan kuuluvista asioista. Pelkkä siirtyminen yksimielisyydestä määräenemmistöpäätöksentekoon ei itsessään edellytä maakuntapäivien suostumusta, vaikka kysymys olisi maakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvista asioista.*

## V.2 Ahvenanmaan pöytäkirjan asema

Jos EU:n perussopimus jaetaan perustuslainomaiseen ja tekniseen osaan, tulee myös ratkaistavaksi, miten tällainen muutos vaikuttaisi Ahvenanmaan pöytäkirjan oikeudelliseen statukseen. Edelleen jos päätöksentekoa koskevissa uudistuksissa päädyttäisiin siihen, että määräenemmistöpäätökset olisivat mahdollisia myös välillisen verotuksen alalla, herää kysymys tällaisen muutoksen vaikutuksesta pöytäkirjan 2 artiklan 2 kohdassa määrättyyn veropoikkeuksen muuttamismenettelyyn.

Ahvenanmaan pöytäkirja rajaa EY:n perustamissopimuksen ja Euratom-sopimuksen tiettyjen velvoitteiden alueellista soveltamisalaa. Vaikka pöytäkirjan sisältö onkin ainutlaatuinen, sopimuksen alueellista soveltamista rajaavia tai modifioivia määräyksiä sisältyy EY 299 artiklaan myös Färsaarten, Yhdistyneen kuningaskunnan suvereniteettiin kuuluvien Kyproksen alueiden sekä Kanaalisaarten ja Man-saaren osalta.

Teknisesti EY 299 artiklaa vastaava määräys ja siihen liittyvä Ahvenanmaan pöytäkirja on mahdollista liittää joko sopimuksen perustuslainomaiseen osaan tai tekniseen osaan. Viimeksi mainittua ratkaisua puoltaisi se, että pöytäkirjasta johtuvat rajoitukset unionin oikeuden soveltamiselle koskevat ainoastaan yhteisöpilarin asioita. Tämän ratkaisun seurauksena pöytäkirjan oikeudellinen asema saattaisi kuitenkin radikaalisti muuttua sen mukaan, mihin ratkaisuun päädytään teknisen osan muuttamismenettelyn osalta. Edellä kerrotuin perustein ratkaisun seurauksena voisi olla se, että pöytäkirjan 1 ja 3 artiklan muutosten voimaansaatamiseen ei enää tarvittaisi maakuntapäivien suostumusta, tai äärimmäisessä tapauksessa se, että pöytäkirjaa voitaisiin kaikilta osiltaan muuttaa ilman Suomen suostumusta. Se merkitsisi keskeisen Suomen liittymisneuvotteluissa neuvotellun kokonaisjärjestelyn perusteiden muuttamista.

Edellä kuvattuja ongelmia havainnollistaa komission puheenjohtajan nimissä julkistetun EU:n perustuslakiluonnoksen analysointi. Ehdotuksen mukaan perussopimusten nykyiset pöytäkirjat muuttuisivat EU:n perustuslain lisäsäädöksiksi. Lisäsäädös N:o 5 koskisi muun muassa perustuslain alueellista soveltamista. Tätä pöytäkirjaa muutettaisiin perustuslain 101 artiklan 2 kohdan mukaan samassa järjestyksessä kuin niin sanottuja institutionaalisia lakeja. Institutionaalisten lakien säätäminen ja muuttaminen edellyttäisi päätöstä, jonka neuvosto hyväksyy vahvistetulla määräenemmistöllä ja Euroopan parlamentti vahvistetulla enemmistöllä. (78 art. 3 kohta).<sup>40</sup>

Mainitun lisäsäädöksen 5 artiklan mukaan lisäsäädöksen liitteessä mainitut pöytäkirjat pysyisivät voimassa. Niitä muutettaisiin institutionaalisen lain muuttamista koskevassa järjestyksessä kuitenkin niin, että pöytäkirjan koskiessa tiettyyn jäsenvaltioon liittyvää tilannetta, muutoksen voimaantulon edellytyksenä olisi sanotun jäsenvaltion antama suostumus. Suomen osalta tämä koskisi Ahvenanmaan pöytäkirjaa sekä saamelaisten asemaa EU:ssa koskevaa pöytäkirjaa.

Tällaisen ratkaisun toteutuminen merkitsisi siten sitä, että neuvosto ja Euroopan parlamentti voisivat muuttaa Ahvenanmaan pöytäkirjaa, mutta muutoksen voimaantulon edellytyksenä olisi Suomen hyväksyminen. Suomen suostumus olisi oikeudellisesti ymmärrettävä perustuslain 94 §:ssä tarkoitetuksi sellaisen kansainvälisen velvoitteen hyväksymiseksi, joka edellyttää eduskunnan hyväksymistä. Kun kysymys olisi oikeudellisesti EU:n institutionaalisen lain muuttamisesta, muutosta ei kuitenkaan voitaisi saattaa kansallisesti voimaan. Tästä puolestaan seuraisi, ettei muutokselle, vaikka se koskisi maakunnan itsehallinnon ydinsisältöön vaikuttavaa pöytäkirjan 1 artiklaa, tarvitsisi eikä voitaisikaan hankkia itsehallintolain 59 §:n mukaista maakuntapäivien suostumusta.

Pöytäkirjan nykyisen oikeudellisen statuksen pysyttämisen kannalta seuraava sopimustekninen ratkaisu johtaisi nähdäkseni parhaiten *status quon* säilymiseen:

Perussopimuksen perustuslailliseen osaan liitettäisiin nykyistä EY 299 artiklaa vastaava määräys, jonka sisältönä olisi sopimuksen teknisen osan sekä perustuslaillisen osan aineellisten määräysten, siltä osin kuin niitä siihen sisällytetään, alueellisen soveltamisalan rajaaminen nykyistä vastaavalla tavalla. Määräys ei sen sijaan rajoittaisi alueellisesti sopimuksen perustuslaillisen osan niiden määräysten soveltamista, jotka vastaavat Euroopan unionista tehtyä sopimusta sekä EY-sopimuksen yleisiä ja institutionaalisia määräyksiä. Ratkaisuun sisältyisi myös se, että Ahvenanmaan pöytäkirjan muutoksiin sovellettaisiin perustuslaillisen osan muuttamista koskevaa menettelyä. Olisi suositeltavaa, että eri teknisistä vaihtoehdoista keskusteltaisiin niiden jäsenvaltioiden kanssa, joita asia myös koskee (Tanska, Yhdistynyt kuningaskunta), ennen Suomen kannan määrittämistä.

Edellä on viitattu oikeudelliseen epäselvyyteen, joka koskee Ahvenanmaan pöytäkirjan veropoikkeuksen muuttamiseen ja kumoamiseen sovellettavaa menettelyä. Pöytäkirjan verotusta koskeva sääntely kuuluu sisällöltään valtakunnan toimivaltaan, mutta pöytäkirjasta itsestään ilmenee veropoikkeuksen tarkoitus eli Ahvenanmaan taloudellisen elinkykyisyyden ja maakunnan liikenneyhteyksien turvaaminen. Tältä osin veropoikkeusta on sekä Suomen ja Ahvenanmaan että Suomen ja EU:n välisessä suhteessa pidettävä osana sellaista neuvoteltua

---

<sup>40</sup> Neuvoston vahvistettu määräenemmistö edellyttäisi 2/3:n enemmistöä neuvoston jäsenistä, jotka edustavat 2/3 unionin väkiluvusta. Euroopan parlamentin vahvistettu enemmistö olisi 2/3 sen kaikista jäsenistä.

kokonaisjärjestelyä, jollaiseen EY:n tuomioistuim viittasi edellä mainitussa LAISA-tuomiossaan ja perustuslakivaliokunta Amsterdamin sopimuksesta antamassaan lausunnossa.

Suomi kannattaa tietyiltä osin määränemmistö päätöksenteon mahdollistamista verotuksen osalta. Valtioneuvoston selvityksen perusteella ei ole pääteltävissä, että muutosta kuitenkaan tarkoitettaisiin Ahvenanmaan pöytäkirjan hyväksymisen perusteena olleen kansainvälisen liikenteen verovapaan myynnin osalta.

Ahvenanmaan tulevaisuuden kannalta on olennaista, että Suomen hallitus pidättää itselleen veto-oikeuden veropoikkeuksen muutoksia koskevassa päätöksenteossa. Kuten edellä on todettu, oikeudellisesti ei ole selvää, onko tämä veto-oikeus johdettavissa pelkästään liittymisasiakirjasta, vai perustuuko se osaltaan siihen, että EY 93 artikla nykyisin edellyttää yksimielisyyttä välillisen verotuksen yhdenmukaistamisen osalta.

*Edellä esitetyin perustein katson, että valmistelukunnassa ja sitä seuraavassa hallitusten välisessä konferenssissa Suomen on pyrittävä sellaiseen sopimustekniseen ratkaisuun, joka säilyttää Ahvenanmaan pöytäkirjan nykyiset oikeusvaikutukset sekä EU:n että Suomen valtiosäännön tasolla, mukaan luettuna mahdollisuus hankkia maakuntapäivien suostumus pöytäkirjan muutosten voimaansaattamissädöksille. Edelleen on verotusta koskevan päätöksentekomenettelyn uudistamisen yhteydessä pidettävä huolta siitä, että Suomi ei muutosten johdosta menetä mahdollisuuttaan käyttää veto-oikeutta pöytäkirjassa määrätyn veropoikkeuksen muuttamista tai kumoamista koskevassa päätöksenteossa. Sopimusteknisiä vaihtoehtoja tämän turvaamiseksi voi olla syytä selvittää yhdessä muiden samanlaisessa asemassa olevien jäsenvaltioiden (Tanska, Yhdistynyt kuningaskunta) kanssa.*

### V.3 Ahvenanmaan asema EU-päätöksenteossa

EU:n lakiasäätävien alueiden hallitusten päämiesten 14.-15.11.2002 antamassa yhteisessä julistuksessa on edellytetty, että tällaisille alueille annettaisiin erityinen status EU:n päätöksenteossa muun muassa niin, että niille taattaisiin oikeus osallistua neuvoston työskentelyyn alueiden toimivaltaan kuuluvien kysymysten osalta. Edelleen tällaisia alueita olisi säännönmukaisesti kuultava komission valmisteluissa ja niillä tulisi olla mahdollisuus osallistua toissijaisuusperiaatteen valvontajärjestelmään. Maakuntapäivien itsehallintopoliittinen valiokunta on eri yhteyksissä, viimeksi 15.11.2002 Euroopan unionin tulevaisuudesta laatimassaan mietinnössä, esittänyt samanlaisia vaatimuksia.

Itsehallintolain voimassa olevan 59 a §:n mukaan maakuntahallitukselle on tiedotettava Euroopan unionin toimielimissä valmisteltavista asioista, jos kysymys kuuluu maakunnan toimivaltaan tai muuten saattaa olla maakunnalle erityisen tärkeä. Maakuntahallituksella on oikeus osallistua tällaisten asioiden valmisteluun valtioneuvoston piirissä.

Hallituksen esityksessä 18/2002 vp pykälää on ehdotettu muutettavaksi muun muassa niin, että jos maakunnan ja valtakunnan kantoja ei voida yhteensovittaa maakunnan toimivaltaan kuuluvassa asiassa, maakunnan kanta on maakunnan hallituksen niin pyytäessä tiedotettava, kun Suomen kantoja esitellään EU:n toimielimissä.<sup>41</sup> Maakunnan hallitukselle on myös pyynnöstä

---

<sup>41</sup> Mielestäni tällainen ratkaisu on tuskin sen enempää Ahvenanmaan kuin Suomenkaan edun mukainen. Jäsenvaltion sisäisen erimielisyyden esille tuominen heikentää jäsenvaltion argumentaation painoarvoa neuvoston valmisteluissa; toisaalta muut jäsenvaltiot

varattava tilaisuus osallistua Suomen valtuuskunnan työskentelyyn, kun EU:n valmisteluissa käsitellään maakunnan toimivaltaan kuuluvia kysymyksiä. Ehdotuksen perustelujen mukaan maakunnalla ei kuitenkaan olisi itsenäistä puhevaltaa EU:ssä eikä ehdotus rajoittaisi valtioneuvostolla olevaa oikeutta määrätä Suomen edustuksesta ja kannasta neuvoston kokouksissa.

Tietääkseni maakuntahallituksella on jo nykysinkin ollut tilaisuus osallistua paitsi EU-asioiden kansalliseen valmisteluun valtioneuvoston piirissä, myös osana Suomen valtuuskuntaa neuvostossa ja sen valmisteluelimissä tapahtuvaan valmisteluun.

Kuten edellä jo on todettu, EY 203 artikla mahdollistaa sen, että jäsenvaltiota edustavat neuvostossa myös muun kuin sen hallituksen edustajat, kunhan nämä ovat ministeritasoisia ja omaavat valtuudet sitoa jäsenvaltion hallitusta. Artiklan pohjalta eräät jäsenvaltiot ovat kansallisin päätöksin mahdollistaneet sen, että osavaltioiden tai alueiden hallitusten edustajat ovat toimineet jäsenvaltion edustajina neuvostossa.

EU:n toimielinjärjestelmän perusteita ja jäsenvaltioiden välistä tasapainoa olennaisesti muuttamatta ei liene kuitenkaan mahdollista perussopimuksen tasolla taata sitä, että lakiasäätävien alueiden edustajilla olisi päätöksenteko- tai edes osallistumisoikeus neuvostossa. Tuollainen ratkaisu loukkaisi jäsenvaltioiden valtiosääntöautonomiamia ja olisi vaikeasti yhteensovittavissa eri jäsenvaltioiden tasapuolisen kohtelun kanssa, jos niiden päätösvaltaan ja osallistumismahdollisuuksiin vaikuttaisi sisäinen aluerakenne ja siihen liittyvät vaihtelevat toimivaltaratkaisut.

Kollektiivisella tasolla alueiden komitea tähtää alueellisten intressien kuulemiseen EU:n päätöksenteossa. Ahvenanmaalla on itsehallintolain 59 c §:n oikeus ehdottaa yksi Suomen edustajista alueiden komiteaan. Alueiden komitean toiminnan ja sen lausuntojen vaikuttavuuden osalta näyttää vallitsevan tyytymättömyyttä lakiasäätävien alueiden piirissä. Alueiden komitean institutionaalisen aseman selkeyttämiseen ja mahdolliseen vahvistamiseen liittyvät kysymykset jäävät kuitenkin nähdäkseni tämän selvitystyön toimeksiannon ulkopuolelle.

Perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Eduskunta osallistuu Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun sen mukaan kuin perustuslaissa säädetään. Perustuslain 96 §:ssä säädetään eduskunnan toimivaltaan kuuluvien, niin sanottuina U-asioina käsiteltävien EU-ehdotusten käsittelystä suuressa valiokunnassa ja sille lausuntonsa antavissa erikoisvaliokunnissa. Perustuslain 97 § koskee eduskunnan oikeutta saada tietoja kansainvälisistä ja EU-asioista. Viimeksi mainitussa pykälässä tarkoitetut selvitykset käsitellään eduskunnassa ns. E-asioina. Perustuslain sääntelyn lähtökohtana on siten se, että valtioneuvoston toimivaltaan kuuluu Suomen edustaminen EU:ssa ja erityisesti sen neuvostossa, mutta tätä toimivaltaa on käytettävä ottaen huomioon ne rajoitteet, joita parlamentarismien periaate huomioon ottaen seuraa 96 ja 97 §:n nojalla esitetyistä eduskunnan kannanotoista.

Perustuslain 93 §:n 2 momentin kanssa ei nähdäkseni olisi sopuisuudessa se, että Ahvenanmaalla olisi edes omalta osaltaan itsehallintolaissa taattu oikeus itsenäisesti käyttää Suomen puhevaltaa EU:n neuvoston kokouksissa. Myöskään en pidä perustuslain kannalta mahdollisena sitä, että maakunnan ja valtakunnan erimielisyys asiassa, joka Ahvenanmaan osalta kuuluu maakunnan toimivaltaan, estäisi valtioneuvostoa käyttämästä Suomen jäsenvaltion

---

tuskin ratkaisevat kantaansa sillä perusteella, että jollakin vaihtoehdolla edistettäisiin Suomen vastustaman Ahvenanmaan kannan toteutumista.

puhevaltaa EU:ssa. Sen sijaan pykälän kanssa ei ole ristiriidassa maakunnan mahdollisuus osallistua neuvoston valmisteluihin sekä myös osana Suomen valtuuskunta osallistua neuvoston kokouksiin ja käyttää niissä Suomen puheenvuoroja siltä osin kuin tämä on eduskunnan hyväksymän Suomen neuvottelukunnan mukaan mahdollista ja asianomainen valtioneuvoston jäsen katsoo voivansa vastata niistä eduskunnalle. Arvioni mukaan hallituksen esitykseen 18/2002 sisältyvät maakunnan toimintamahdollisuuksia lisäävät muutokset edustavat tässä suhteessa maksimia, joka on toteutettavissa irtautumatta perustuslaissa tältä osin omaksutusta valtioneuvoston toimivaltasäätelystä.

Ahvenanmaan itsehallintolain institutionaalinen arkkitehtuuri ilmentää periaatetta, jonka mukaan maakunnan puolella maakuntapäivät ja maakuntahallitus ja valtakunnan puolella eduskunta ja valtioneuvosto on tavallaan rinnakkaisia rakenteita. Vasta tasavallan presidentti valtionpäämiehenä yhdistää nämä toisiinsa nähden riippumattomina toimivat vallankäyttöjärjestelmät. Tämän vuoksi itsehallintolaissa ei EU-jäsenyyden yhteydessä annettua 9 a lukuun lukuun ottamatta ole tarkemmin säännelty itsehallintoviranomaisten ja Suomen parlamentaarisen päätöksentekojärjestelmän välistä suhdetta. Vireillä olevat itsehallintolain 9 a luvun muutokset kuitenkin tähdentävät sitä, että Euroopan unioniin liittyvissä asioissa itsehallintoviranomaiset ja valtioneuvosto joutuvat kaikilla hallinnon tasoilla jatkuvasti neuvottelemaan ja sovittamaan yhteen kantojaan. Toisaalta valtioneuvoston päätöksenteko tapahtuu perustuslaissa säädetyn erityisen parlamentaarisen valvontajärjestelmän kehyksissä.

Sekä voimassa oleva itsehallintolaki että sen muutos lähtevät siitä, että maakunnan ja valtakunnan väliset kannat tulisi mahdollisuuksien mukaan voida sovittaa yhteen asioissa, jotka Ahvenanmaan osalta kuuluvat maakunnan toimivaltaan. Itsehallintolaki tarjoaa, varsinkin sen jälkeen kun edellä selostetut muutokset on toteutettu, riittävät oikeudelliset kehykset tällaiselle koordinaatiolle ja neuvotteluyhteydelle. Maakunnan osallistumisessa valtioneuvoston valmisteluihin liittyvät käytännön ongelmat ovat arvioni mukaan pitkälti ratkaistavissa huolehtimalla nykyistä paremmin itsehallintolain kielisäännösten noudattamisesta sekä luomalla tehokkaampia suoria kanavia maakuntahallituksen ja valtioneuvoston väliselle poliittiselle dialogille virkamiesvalmisteluissa ilmenneiden erimielisyyksien selvittämistä varten.

Maakunnan ja valtakunnan kantojen yhteensovittamisen näkökulmasta on sen sijaan pidettävä puutteena sitä, että maakunnan itsehallintoelimillä ja eduskunnalla ei ole säänneltyjä yhteistoimintamuotoja EU-asioiden käsittelyssä. Tämän seurauksena maakuntahallituksen ja maakuntapäivien kannat eivät välttämättä ole eduskunnan erikoisvaliokuntien ja suuren valiokunnan tiedossa niiden käsitellessä EU-asioita ja ottaessa sen pohjalta kantaa valtioneuvoston neuvottelutavoitteisiin.

Eduskunnan työjärjestyksen 36 §:n 2 momentin nojalla Ahvenanmaan vaalipiiristä valitulla edustajalla on tosin aina oikeus osallistua suuren valiokunnan kokouksiin, vaikka hän ei olisi valiokunnan jäsen. Ahvenanmaan kansanedustajan kautta suurelle valiokunnalle välittyneekin tieto merkittävistä esillä oleviin EU-asioihin liittyvistä Ahvenanmaan intresseistä. Maakunnan äänen kuulemisen kannalta olisi kuitenkin tärkeää, että itsehallintoelinten mahdolliset kannanotot olisivat jo suurelle valiokunnalle lausunnon antavan erikoisvaliokunnan käytössä mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Itsehallintolain mukaiseen maakunnan toimivaltaan kuuluvien kysymysten osalta on lisäksi otettava huomioon se, että Ahvenanmaan kansanedustaja ei puoluekannaltaan välttämättä kuulu maakuntahallituksen muodostaneeseen maakuntapäivien koalitioon.

Olen edellä jaksossa III.3 katsonut, että mahdollisen toissijaisuusperiaatteeseen liittyvän ennakkovaroitusjärjestelmän toteutuessa kansallisten parlamenttien kautta ei maakuntapäiviä voitaisi asemaltaan rinnastaa kansallisiin parlamentteihin. Myös toissijaisuusperiaatteen

valvonnan näkökulmasta olisi siten aiheellista luoda selkeät menettelytavat, joilla itsehallintoelinten kannanotot ovat eduskunnan tiedossa ja huomioon otettavissa.

Perustuslakivaliokunta on vireillä olevasta itsehallintolain muutoksesta antamassa mietinnössään (PeVM 7/2002 vp) esittänyt harkittavaksi, että eduskunnalle toimitettavien U- ja E-asioiden asiakirjoihin otetaan vakiokohdaksi asian merkitystä Ahvenanmaalle arvioiva jakso ja että asiakirjoihin merkitään maakunnan ilmaiset kannanotot sitten, kun ne on esitetty.

Tätä voidaan pitää käytännöllisenä tapana saattaa itsehallintoelinten kannanotot eduskunnan valiokuntien tietoon. Sen toteutuminen käytännössä ja eduskunnan valiokuntien kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla, siis EU:n neuvoston valmisteluprosessin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, saattaisi kuitenkin edellyttää sitovien menettelysäännösten antamista asiasta. Tässä yhteydessä voidaan huomauttaa, että eduskunnan EU-asioiden ennakkokäsittelyjärjestelmän myös kansainvälistä tunnustusta saanut toimivuus on pitkälti perustunut siihen, että valtioneuvoston ja eduskunnan valiokuntien menettelytavoista on annettu tarpeelliset säännökset valtiosäännön tasolla.

Maakunnan osallistuminen perustuslain 96 ja 97 §:ssä säädettyyn EU-asioiden käsittelyyn eduskunnassa olisi toteutettavissa esimerkiksi niin, että itsehallintolakia täydennettäisiin säännöksillä, joiden nojalla valtioneuvosto olisi velvollinen toimittamaan maakuntahallitukselle perustuslain 96 §:ssä tarkoitetut kirjelmät ja 97 §:ssä tarkoitetut selvitykset siltä osin, kuin ne koskevat maakunnan toimivaltaan kuuluvia asioita tai ovat muutoin erityisen tärkeitä maakunnalle. Maakuntahallituksella olisi, sen mukaan kuin maakuntalainsäädännössä säädetään, oikeus/velvollisuus saattaa kirjelmät ja selvitykset edelleen maakuntapäivien tietoon. Maakuntahallitus ja maakuntapäivät voisivat harkintansa mukaan antaa lausunnon asiasta suurelle valiokunnalle ja asiaa käsitteleville eduskunnan erikoisvaliokunnille. Asian käsittelyssä maakunnan elimissä olisi noudatettava suuren valiokunnan tai ulkoasiainvaliokunnan perustuslain 50 §:n 3 momentin nojalla päättämää vaiteliaisuutta. Lisäksi voitaisiin selvittää, olisiko tarpeen säätää saamelaisten kuulemista eduskunnan valiokunnissa koskevan eduskunnan työjärjestyksen 37 §:n 2 momentin mallin mukaisesti Ahvenanmaan maakuntahallituksen tai maakuntapäivien kuulemisesta EU-asioiden eduskuntakäsittelyssä, jos EU-asia koskee erityisesti Ahvenanmaata.

*Yhteenvedona totean, että en pidä mahdollisena sitä, että lakiasäätävälle alueille yleensä tai Ahvenanmaalle erikseen voitaisiin EU:n primäärioikeuden tasolla taata välitön osallistumisoikeus neuvoston päätöksentekoon. Itsehallintolain muutokset antavat valtioneuvoston päätöksenteon ja siihen liittyen neuvoston valmistelun ja päätöksenteon osalta Ahvenanmaalle aseman, jota ei mielestäni perustuslain 93 §:n periaatteita loukkaamatta enää voida laajentaa. Sen sijaan olisi selvitettävä mahdollisuudet täydentää itsehallintolakia säännöksillä, jotka luovat maakunnan itsehallintoelimille mahdollisuuden saattaa kantansa eduskunnan tietoon osana perustuslain 96 ja 97 §:ssä säädettyä EU-asioiden ennakkokäsittelyä eduskunnassa.*

#### V.4 Ahvenanmaan edustus Euroopan parlamentissa

Ahvenanmaa on koko Suomen EU-jäsenyyden ajan vaatinut, että maakunnalla tulisi olla oma edustajansa Euroopan parlamentissa. Tämä on edellytetty toteuttavaksi joko niin, että Suomi saisi Ahvenanmaata varten neuvoteltua kansalliseen kiintiöönensä yhden lisäpaikan, mikä ei ole toteutunut, tai niin, että Suomen edustajakiintiöstä yksi paikka varattaisiin maakunnalle.

Perusteluna vaatimukselle on esitetty se, että omalla Euroopan parlamentin jäsenenä Ahvenanmaan väestölle kompensoitaisiin sitä demokraattisen legitimitetin menetystä, joka

aiheutuu maakuntapäivien toimivallan siirtymisestä EU:lle. Viimeisimmässä kannanotossaan maakuntapäivien itsehallintopoliittinen valiokunta<sup>42</sup> on myös yhtynyt siihen edellä mainitussa EU:n lakiasäättävien hallitusten päämiesten julistuksessa esitettyyn vaatimukseen, että EP:n vaalipiirijaossa olisi otettava huomioon jäsenvaltioissa olevat lakiasäättävät alueet.

Kysymys Ahvenanmaan omasta edustajasta Euroopan parlamentissa on luonteeltaan poliittinen ja siihen liittyy sovittamaton eturistiriita Suomen Ahvenanmaan ulkopuolisen väestön ja maakunnan välillä. Maakunnan oma edustus Euroopan parlamentissa aiheuttaisi merkittävän epätasapainon äänestäjämäärä/edustaja -suhteeseen maakunnan ja muun Suomen välillä. Se myös vähentäisi Manner-Suomen väestön ja sitä edustavien puolueiden muutenkin pienentyvää vaikutusvaltaa Euroopan parlamentissa.

Ristiriidan poliittisuuden takia asiaa tarkastellaan seuraavassa vain siitä näkökulmasta, onko olemassa vakuuttavia oikeudellisia syitä sen puolesta tai sitä vastaan, että Ahvenanmaa erotettaisiin omaksi vaalipiirikseen Euroopan parlamentin vaaleissa.

EY:n perustamissopimuksen 189 artiklan mukaan Euroopan parlamentissa ovat yhteisöksi yhdistyneiden kansojen edustajat. Näiden kansojen jäsenvaltiokohtaiset kiintiöt on määrätty 190 artiklassa. Viimeksi mainitun artiklan 4 kohdasta seuraa, että Euroopan parlamentin vaalien on oltava yleiset ja välittömät. Perustamissopimuksessa ei sen sijaan oteta kantaa siihen, onko vaalien oltava suhteelliset tai onko äänioikeuden oltava tosiasiallisesti yhtäläinen jäsenvaltioiden sisällä.

Perustamissopimuksen kannalta Ahvenanmaan väestö ei ole sellainen muusta Suomen väestöstä erillinen yhteisöksi yhdistynyt kansa, jolla tällä perusteella olisi oikeus omaan erilliseen edustukseensa Euroopan parlamentissa. Kansoilla tarkoitetaan perustamissopimuksessa valtiokansoja, joita on yhtä monta kuin jäsenvaltioitakin, niiden sisäisestä etnisestä rakenteesta ja kansallisten vähemmistöjen omasta poliittisesta identiteetistä riippumatta.

Euroopan parlamentin vaalisäädöksen<sup>43</sup> 1 artiklan mukaan kussakin jäsenvaltiossa Euroopan parlamentin jäsenet valitaan listojen tai siirtoäänestyksen perusteella suhteellista vaalitapaa noudattaen. Jäsenvaltiot voivat sallia etusijäänestyksen itse määäämiensä menettelytapojen mukaisesti. Vaalit ovat yleiset, välittömät, vapaat ja salaiset. Säädöksen 2 artiklan mukaan jäsenvaltioiden kansalliset erityistilanteet huomioon ottaen ja vaikuttamatta yleisesti vaalitavan suhteellisuuteen jäsenvaltiot voivat perustaa vaalipiirejä Euroopan parlamentin vaaleja varten tai jakaa vaalialueen muulla tavoin alaryhmiin. Säädöksen 7 artiklan mukaan vaalisäädöksessä sääntelemättömiltä osin vaalit toimitetaan kussakin jäsenvaltiossa kansallisten säännösten mukaan. Näissä kansallisissa säännöksissä voidaan ottaa huomioon jäsenvaltioiden erityistilanteet, mutta ne eivät saa yleisesti vaikuttaa vaalitavan suhteellisuuteen.

Vaalisäädös mahdollistaa siten kansallisten erityistilanteiden huomioon ottamisen, jos sillä ei vaaranneta yleisesti vaalitavan suhteellisuutta. Ahvenanmaan oma paikka Euroopan parlamentissa merkitsisi huomattavaa poikkeusta vaalitavan suhteellisuudesta. Toisaalta Belgiassa saksankielisen vähemmistön asuttama alue on perinteisesti muodostanut oman vaalipiirinsä Euroopan parlamentin vaaleissa. Tähän nähden Ahvenanmaan erottamista omaksi

<sup>42</sup> Ålands lagting. Självstyrelsepolitiska nämndens betänkande (2002-11-15): 1/2002-2003, Europeiska unionens framtida utveckling.

<sup>43</sup> Neuvoston päätös edustajien valitsemisesta Euroopan parlamenttiin yleisillä, välittömällä vaaleilla koskevasta säädöksestä (76/787/EHTY, ETY, Euratom), EYVL 1976 L 278 s.5, muutettuna neuvoston päätöksellä 772/2002 (EY, Euratom), EYVL L 283 s.1.



vaalipiirikseen ei voitaisi ainakaan selvästi pitää Euroopan parlamentin vaalisäädöksen vastaisena, vaikka se merkitsisikin huomattavaa poikkeusta äänestäjien yhdenvertaisuudesta ja sitä kautta vaalien suhteellisuudesta Suomen sisällä.

Toisaalta voidaan kuitenkin todeta, että Euroopan parlamentin aseman yleinen kehityksen suunta on pikemminkin se, että Euroopan parlamentti lähestyy EU:n kokonaisuudesta oman puoluerakenteensa pohjalta edustavaa kansanedustuslaitosta. Tältä osin voidaan mainita perustamissopimukseen lisätyt määräykset eurooppalaisten puolueiden asemasta, Nizzan sopimuksella toteutetussa jäsenvaltioiden edustajamäärien alaspäin tarkistuksessa noudatettu nykyistä hieman enemmän jäsenvaltioiden väkiluvun huomioon ottava ratkaisu sekä hankkeet yleiseurooppalaisten listojen käyttöön ottamisesta Euroopan parlamentin vaaleissa.

EU:n tason osalta johtopäätökseni on, että unionin oikeusjärjestys ei perustele, muttei ehdottomasti myöskään estä sitä, että Ahvenanmaasta muodostettaisiin oma vaalipiirinsä Euroopan parlamentin vaaleissa.

Muutoin on sen sijaan todettava, että Ahvenanmaan argumentit oman Euroopan parlamentin jäsenensä puolesta eivät ole vakuuttavia oikeudellisesti. Ahvenanmaan väestöllä on äänioikeus ja vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin vaaleissa, joten maakunnan kannanotoissa esitetystä demokraattisen osallistumisoikeuden puuttumisesta ei ole kysymys. Edelleen on huomattava, että omalla Euroopan parlamentin paikalla ei oikeudellisesti voitaisi kompensoida maakuntapäivien toimivaltamenetystä. Näin siksi, että äänioikeus maakuntapäivävaaleissa ja Euroopan parlamentin vaaleissa määräytyvät eri perusteiden mukaan.

Maakuntapäivien vaaleissa äänioikeus on sidottu kotiseutu-oikeuteen. Esimerkiksi viimeisimmissä maakuntapäivävaaleissa 17.10.1999 äänioikeutettujen lukumäärä oli 18694 ja äänestysprosentti 65,9. Euroopan parlamentin vaaleissa äänioikeutettuja ja vaalikelpoisia ovat sen sijaan myös Ahvenanmaalla asuvat kotiseutu-oikeutta vailla olevat Suomen kansalaiset ja unionin kansalaiset sekä Ahvenanmaalta pois muuttamisen takia kotiseutu-oikeutensa menettäneet ahvenanmaalaiset. Tämän vuoksi Euroopan parlamentin vaalien 13.6.1999 äänioikeutettujen lukumäärä oli 24150 ja äänestysprosentti 21,8.

Ahvenanmaalla ei ole voimassa poikkeuksia Euroopan parlamentin äänioikeuden tai vaalikelpoisuuden osalta. Tämän vuoksi ei olisi oikeudellisesti mahdollista rajoittaa äänioikeutta Euroopan parlamentin vaaleissa ainoastaan kotiseutu-oikeuden haltijoihin. Siksi Ahvenanmaan erottaminen omaksi vaalipiirikseen Euroopan parlamentin vaaleissa ei oikeudellisesti asiaa tarkastellen kompensoisi maakuntapäivien valitsijakunnan EU-jäsenyyden johdosta menettämää vaikutusvaltaa.

Euroopan parlamentin vaalien äänestysprosentti Ahvenanmaalla on ollut poikkeuksellisen alhainen myös koko valtakunnan sinänsä alhaiseen vaaliosallistumiseen verrattuna. Äänestäneiden lukumäärässä mitattuna alle puolet maakuntapäivävaaleissa äänestäneistä on käyttänyt äänioikeuttaan Euroopan parlamentin vaaleissa. Tämä selittynee ilmeisesti, paitsi yleisesti Euroopan parlamentin vaaleihin liittyvällä vähäisellä kiinnostuneisuudella, myös sillä, että oman Euroopan parlamentin edustajan puuttuessa ahvenanmaalaisien äänestäjien valittavana ei ole valtakunnallisilla listoilla sellaisia kiinnostavia ehdokkaita, joilla olisi realistisia menestymisen mahdollisuuksia. Maakuntapäivien ja maakuntahallituksen vaatimukset perustuvat siten maakunnan näkökulmasta aiheelliseen ja perusteltuun huoleen.

Toisaalta on huomattava, että Ahvenanmaa nauttii EU:ssa poikkeuksellisesta yksipuolista myönnytyksiä merkitsevistä erityisasemasta. Maakuntapäivien lainsäädäntövallan kokonaisuudessa toimivallan menetystä EU:lle voitaneen myös pitää merkittävästi

vähäisempänä kuin eduskunnan osalta tapahtunutta lainsäädäntövallan menetystä. Tällä puolestaan saattaa olla myös oikeudellista merkitystä arvioitaessa Ahvenanmaan oman Euroopan parlamentin jäsenen perustuslainmukaisuutta perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta.

*Johtopäätökseni on, että unionin oikeusjärjestys ei nykyisin edellytä eikä estä Ahvenanmaan erottamista omaksi vaalipiirikseen Euroopan parlamentin vaaleissa. Tällaisella ratkaisulla ei kuitenkaan oikeudellisesti kompensoitaisi sitä Ahvenanmaan maakuntapäivien valitsijakunnan demokraattisten osallistumismahdollisuuksien menetystä, joka on aiheutunut maakuntapäivien toimivallan siirtymisestä unionille. Perustuslain 6 §:stä saattaisi kuitenkin aiheutua myös oikeudellisia rajoituksia tällaiselle ratkaisulle ottaen erityisesti huomioon sen, että Ahvenanmaa nauttii yksipuolisia poikkeuksia jäsenyysohjeista merkittävästä erityisasemasta EU:ssa. Muilta osin kysymys on maakunnan ja muun Suomen välisestä poliittisesta eturistiriidasta.*

## V.5 Unionin politiikan täytäntöönpano

Itsehallintolain 59 b §:n mukaan maakuntahallitus muodostaa, siltä osin kuin asia kuuluu maakunnan toimivaltaan, Suomen kansalliset kannanotot, jotka koskevat Euroopan yhteisön yhteisen politiikan soveltamista Ahvenanmaalla. Säännös, joka koskee esimerkiksi rakennerahasto-ohjelmia tai Natura 2000 -verkon kaltaisia hankkeita, ehdotetaan itsehallintolain muutoksen yhteydessä siirrettäväksi 59 a §:ään sen 2 momentiksi.

EU-jäsenyyden aikana maakunnan ja valtakunnan viranomaisten välillä on ilmennyt toimivaltaristiriitoja liittyen EU:n lainsäädännön hallinnolliseen täytäntöönpanoon. Ongelmia on aiheuttanut muun muassa se, että EU:n lainsäädäntö tietyissä tapauksissa edellyttää, että yksi kansallinen viranomais huolehtii lainsäädännön hallinnoimisesta jäsenvaltiossa tai että tietojenvaihto jäsenvaltion ja komission välillä toteutetaan yhden kansallisen viranomaisen kautta. Myös jäsenvaltiokohtaisten kalastuskiintiöiden jakamisessa on ilmennyt toimivaltariitoja. Korkein oikeus on sekä itsehallintolain 60 §:n 2 momentissa tarkoitettuna toimivaltariita-asiana että lainsäädäntövalvonnan yhteydessä joutunut ottamaan kantaa näihin EY-oikeudesta aiheutuviin ongelmiin. Havaintojen mukaan kitkaa on voinut aiheutua myös siitä, että valtakunnan viranomaisten puolelta on ollut vaikea hyväksyä sitä itsehallintolaista johtuvaa seurausta, että EY-lainsäädännön täytäntöönpanon yhteydessä maakunnalla voi olla oikeus ja mahdollisuus ratkaista asia omalta osaltaan eri lähtökohdista käsin kuin asianomainen ministeriö.

Itsehallintolain muutosehdotuksessa edellä kuvattuja EU:ssa tehtyjen päätösten täytäntöönpanoon liittyviä ongelmia pyritään ratkaisemaan uudistetulla 59 b §:llä. Pykälän mukaan lähtökohtana on, että EU:n päätösten täytäntöönpanossa lainsäädäntövalta ja toimivalta hallintoasioissa jakautuvat itsehallintolain yleisten perusteiden mukaisesti. Maakunnan ja valtakunnan viranomaisten on kuitenkin neuvoteltava keskenään, jos niiden toimenpiteet ovat toisistaan riippuvaisia. Jos hallintoasiassa on EU:n lainsäädännön mukaan mahdollista päättää vain yhdestä toimenpiteestä, maakunnan ja valtakunnan viranomaisten on pyrittävä yhteiseen kantaan, mutta toimenpiteestä päättää viime kädessä valtakunnan viranomais ottaen mahdollisuuksien mukaan huomioon maakunnan viranomaisten näkökannat. Ahvenanmaan valtuuskunnalta voidaan pyytää suositusta asian ratkaisemiseksi.

Edelleen ehdotetaan säädettäväksi, että tilanteessa, jossa jäsenvaltio voi nimetä vain yhden viranomaisen ja asia kuuluu sekä maakunnan että valtakunnan toimivaltaan, viranomaisen nimeäminen kuuluisi valtakunnalle. Tämän viranomaisen tulee kuitenkin tehdä päätöksensä maakuntahallituksen kannan mukaisesti, siltä osin kuin asia muutoin kuuluisi maakunnan

toimivaltaan. Maakuntahallituksella olisi oikeus maakuntahallituksen ja valtioneuvoston yhdessä sopimalla tavalla olla yhteydessä komissioon sellaisissa maakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat EU:n päätösten toimeenpanoa maakunnassa.

Ahvenanmaan omissa sekä EU:n lakiasäätävien alueiden yhteisissä kannanotoissa on korostettu EU:n valtiokeskeisten toimintatapojen alueiden itsehallinnon tosiasiallista sisältöä kovertavaa vaikutusta. Tähän liittyen on vaadittu muun muassa sitä, että komissio säännöllisesti kuulisi alueita niiden toimivaltaan kuuluvassa valmistelussa ja täytäntöönpanossa. Nähdäkseni vireillä olevat itsehallintolain muutokset luovat näiden tavoitteiden toteuttamiselle ne oikeudelliset kehykset, jotka Suomen kansallisella tasolla on mahdollista luoda loukkaamatta sitä perustuslain 93 §:n ilmentämää peruslähtökohtaa, että Suomea jäsenvaltiona sitovista kannanotoista EU:ssa päättää eduskunnan erityisessä parlamentaarisisessa valvonnassa tältä osin oleva valtioneuvosto.

Suomen lainsäädännöllä ei sen sijaan tietenkään voida säännellä komission velvollisuuksia tässä suhteessa. Komission riippumattomuuden periaate sekä jäsenvaltioiden väliset erot huomioon ottaen en liioin pidä todennäköisenä, että vaatimukset tällaisten kysymysten yksityiskohtaisesta sääntelystä alueiden itsehallintoa korostavalla tavalla olisivat helposti toteutettavissa perussopimusten tasolla. Sen sijaan voi olla mahdollista yhteisten tai tiettyjen jäsenvaltioiden poliittisten julistusten kautta tuoda esille se päämäärä, että EU:n lainsäädäntöön ei tulisi sisällyttää sääntelyjä, joilla suoraan tai epäsuoraan puututaan jäsenvaltion sisäiseen valtiosääntöiseen tai hallinnolliseen rakenteeseen. EU-yhteistyön tehokkuuden turvaamisen ja komission voimavarojen tarkoituksenmukaisen käyttämisen näkökulmasta ei toisaalta voida pitää epäasianmukaisena sitä, että jäsenvaltioiden ja komission välinen yhteydenpito edellytetään toteutettavaksi *point of contact* -tyyppisten viranomaisten kautta. Sen sijaan säännökset, jotka edellyttävät, että tietyn ohjelman tai lainsäädännön toteuttamisesta huolehtii ja vastaa vain yksi kansallinen viranomainen, ovat lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden valtiosääntöisen autonomian vastaisia.

Edellä on jaksossa III.2 viitattu valmistelukunnan täydentävää toimivaltaa käsitelleen työryhmän ehdotukseen siitä, että muun muassa jäsenvaltioiden alueellinen ja paikallinen itsehallinto mainittaisiin esimerkkeinä sellaisesta jäsenvaltion kansallisesta ominaislaadusta, jota unionin tulee pitää arvossa. Mainittu työryhmä on myös ehdottanut hyvää hallintoa EU:n toimielimissä koskevan määräyksen ottamista perussopimukseen. Edelleen olisi perussopimuksessa määrättävä, että EU:n lainsäädännön tehokas kansallinen täytäntöönpano on yhteistä etua koskeva asia ja että unioni voi toteuttaa tukemistoimenpiteitä unionin oikeuden kansalliseen hallintoon liittyvien tietojen ja henkilöidenvaihtotoiminnan edistämiseksi ja unionin tuen antamiseksi koulutus- ja kehitysohjelmille.

Mainitut työryhmän ehdotukset ja toissijaisuusperiaatetta koskeva sääntely muodostavat poliittisen kehyksen, jonka yhteydessä olisi mahdollista tuoda esiin esimerkiksi perussopimukseen liitettävien poliittisten julistusten tasolla edellä esitettyjä näkökohtia siitä, ettei unionin lainsäädännön kautta tulisi jäsenvaltioiden alueellista ja paikallista itsehallintoa koskevia periaatteita loukaten tosiasiallisesti säännellä kansallisen täytäntöönpanon toimivaltasuhteita ja organisaattiorakenteita.

Ahvenanmaan samoin kuin EU:n muiden lakiasäätävien alueiden näkökulmasta tällaisella jäsenvaltioiden ja toimielinten poliittisen tahdon ilmauksella voisi olla suuri merkitys, ja epäilemättä sisäisesti desentralisaatiota korostavat jäsenvaltiot tulevat pitämään esillä

tämänkaltaista tematiikkaa neuvottelujen aikana.<sup>44</sup> Suomi on toisaalta jäsenvaltio, jossa paikallisen ja valtakunnan tason väliset poliittiset rakenteet ovat Ahvenanmaan itsehallintoa lukuun ottamatta poikkeuksellisen vähän kehittyneitä ja jossa valtionhallinto on organisoitu pitkälti päätösvaltaa ministeriöille keskittävien periaatteiden mukaisesti. Kysymys siitä, haluaako Suomi EU:ssa tähdentää alueellisen itsehallinnon merkitystä, on siksi ratkaistava poliittisesti.

*Tämän vuoksi esittämättä omaa suositustani asiasta saatan valioneuvoston tietoon sen näkökohdan, että tiettyjen valmistelukunnassa esillä olleiden ehdotusten käsittelyyn liittyen on mahdollista poliittisella tasolla tuoda esille se periaate, ettei unionin lainsäädännön kautta tulisi jäsenvaltioiden alueellista ja paikallista itsehallintoa koskevia periaatteita loukatun tosiasiallisesti säännellä kansallisen täytäntöönpanon toimivaltasuhteita ja organisaatorakenteita.*

## V.6 Alueiden kanneoikeus ja Ahvenanmaan asema unionin lainkäytössä

Jäsenvaltioilla sekä neuvostolla ja komissiolla on EY 230 artiklan nojalla etuoikeutetun kannesubjektin asema EU:n lainkäyttöjärjestelmällä. Näillä kolmella taholla on oikeus saattaa minkä tahansa EU:n säädöksen lainmukaisuus Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tutkittavaksi. Kanneperusteina tulevat kysymykseen puuttuva toimivalta, olennaisen menettelymääräyksen rikkominen, sisällöllinen lainvastaisuus taikka harkintavallan väärinkäyttö.

Edellä on viitattu EY:n tuomioistuimen *Vallonia*-ratkaisuun, jossa tuomioistuin katsoi, että tämä kanneoikeus ei ole jäsenvaltioiden lakiasäätävien alueiden käytettävissä, vaikka kansallisella tasolla toimivalta asianomaisen unionin säädöksen täytäntöönpanon osalta kuuluisi niille. Sen sijaan alueet kuten muutkin julkisyhteisöt voivat kaikkia luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä koskevan EY 230.4 artiklan nojalla saattaa EU:n päätöksen lainmukaisuuden EY:n ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tutkittavaksi sillä perusteella, että se koskee niitä suoraan ja erikseen. Tämä on ollut mahdollista esimerkiksi valtioneuvoston päätöksissä asioissa.

Ahvenanmaa omalta osaltaan sekä EU:n lakiasäätävät alueet yhdessä ovat vaatineet, että niille olisi oman toimivaltansa turvaamiseksi annettava kanneoikeus saattaa EU:n säädöksen laillisuus tutkittavaksi ainakin toimivallan puuttumisen ja toissijaisuusperiaatteen loukkaamisen perusteella. Edellä on myös viitattu siihen, että valmistelukunnan toissijaisuusperiaatetta käsitellyt työryhmä ei ole suosittanut mainitun kanneoikeuden myöntämistä lakiasäätävälle alueelle.

Kysymys Ahvenanmaan asemasta EY:n tuomioistuimen lainkäytössä voi nousta esille myös silloin, kun kysymys on komission Suomea jäsenvaltiona vastaan ajamasta kanteesta unionin lainsäädännön puuttuvan tai virheellisen täytäntöönpanon perusteella (EY 226 art.). Tällainen kanne voi maakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa johtua siitä, että EU:n säädöksen täytäntöönpanon edellyttämää maakuntalainsäädäntöä ei ole (kaikilta osin) annettu

---

<sup>44</sup> Viitataan tässä yhteydessä Amsterdamin sopimukseen liittyvään Belgian, Itävallan ja Saksan julistukseen toissijaisuudesta. Julistuksen mukaan sanotut jäsenvaltiot pitävät itsestään selvänä, että Euroopan yhteisön toiminta koskee toissijaisuusperiaatteen mukaisesti jäsenvaltioiden lisäksi myös niiden alueita, siltä osin kuin niillä on omaa, kansallisen valtiosäännön mukaista lainsäädäntövaltaa.

(*puutteellinen implementaatio*) tai että maakuntalainsäädäntö on ristiriidassa EU:n lainsäädännön kanssa (*virheellinen implementaatio*). EY 226 artiklaan perustuvissa rikkomuskanteissa vastaajana EY:n tuomioistuimessa on siis Suomi, vaikka kysymys olisi sellaisesta virheestä Ahvenanmaan puolella, jota Suomi ei edes periaatteessa voisi estää.

Hallituksen esityksessä 18/2002 käsitellään EU-lainsäädännön puutteelliseen tai virheelliseen täytäntöönpanoon Ahvenanmaalla liittyviä seuraamus- ja vahingonkorvauskysymyksiä, mutta ei tältä osin esitetä säännösmuutoksia. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä 7/2002 vp ehdotetaan sen sijaan itsehallintolakiin lisättäväksi uusi 58 d § maakunnan kansallisesta vastuusta näissä tilanteissa ja siihen liittyvien asioiden ratkaisemisesta hallintoriita-asioina.

Sen sijaan ehdotuksessa ehdotetaan itsehallintolakiin lisättäväksi uusi 59 c § sopimusrikkomusasioita koskevista kannanotoista. Pykälän mukaan maakunnan hallitus valmistelisi yhdessä valtakunnan viranomaisten kanssa Suomen vastausten sisällön vastattaessa Euroopan yhteisöjen komission sellaisiin kannanottoihin, jotka koskevat puutteita jäsenvaltion velvollisuuksien täyttämässä siltä osin kuin velvollisuuksien täyttäminen kuuluu maakunnan toimivaltaan, ja Suomen kannanotot, jotka tällaisessa asiassa esitetään Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa.

Pykälän perustelujen (HE 18/2002 s. 22) mukaan sillä ei pyritä muuttamaan sopimusrikkomusasioiden kansallisessa valmistelussa jo muotoutuneita käytäntöjä. Perusteluissa todetaan edelleen, että vaikka Suomen hallitus viime kädessä päättää Suomen vastausten ja kannanottojen sisällöstä maakuntaa koskevissa sopimusrikkomusasioissa, tulisi vastausten kannanottojen valmisteluissa kiinnittää erityistä huomiota myös maakunnan oikeuteen puolustautua. Esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa komissio katsoo maakuntalainsäädännön olevan yhteisön oikeuden vastainen, tulisi Suomen kannanotosta yleensä käydä ilmi, millä perusteella maakunnan hallitus katsoo maakuntalain olevan sopusoinnussa yhteisön oikeuden kanssa, vaikka valtakunnan viranomaiset olisivat samaa mieltä komission kanssa yhteisön oikeuden tulkinnasta.

Jäsenvaltioiden etuoikeutettu kannesubjektin asema EU:n päätöksenteon laillisuusvalvonnassa perustuu EY:n tuomioistuimen *Vallonia*-ratkaisusta ilmenevin perustein siihen, että perussopimusten toimivaltasäännösten katsotaan suojaavan jäsenvaltioiden keskinäistä sekä niiden ja toimielinten välistä tasapainoa. EU:n oikeusjärjestyksen näkökulmasta toimielinten antama säädös voi loukata jäsenvaltioiden oikeutta ulottuessaan unionin toimivallan ulkopuolelle. Jäsenvaltioiden alueilla ei niiden kansallisen valtiosäännön mukaisesta toimivallasta riippumatta ole suhteessa unioniin unionin oikeusjärjestykseen perustuva toimivaltapiiriä, jollainen jäsenvaltioille kuuluva unionin erityistoimivallan ulkopuolinen yleistoimivalta puolestaan on. Näin ollen alueilla ei ole EY:n tuomioistuimen toimivaltaan kuuluvien oikeusnormien nojalla mitään sellaista oikeusasemaa, jolle EY:n tuomioistuin voisi antaa oikeussuojaa.

Jos toisin ajateltaisiin, ajaututtaisiin kahteen perustavaan ongelmaan EU:n oikeusjärjestyksen näkökulmasta. Ensimmäinen näistä olisi se, että jäsenvaltio voisi saada alueensa ajaman kanteen kautta sellaista oikeussuojaa, jota se ei ole itse pyytänyt neuvostossa tai jota se ei ole pyytämässä tuomioistuimessa. Alueen erillinen kanneoikeus voisi siten asiallisesti johtaa siihen, että EY:n tuomioistuin joutuisi EU:n toimivaltaa koskevana asiana ratkaisemaan jäsenvaltion hallituksen ja alueen välisen poliittisen tai oikeudellisen erimielisyyden. Jos toisaalta tällaista jäsenvaltion ja hallituksen välistä erimielisyyttä ei ole, kanneoikeus on tietysti asianomaisen jäsenvaltion hallituksen vapaasti käytettävissä.

Toinen perusongelma alueiden erillisen kanneoikeuden tunnustamisessa olisi se, että ratkaisu saattaisi jäsenvaltiot erilaiseen asemaan sen mukaan, miten ne ovat sisäisesti jakaneet lainsäädäntövallan eri tasojen välillä. Kanneoikeuden tunnustamisesta seuraisi esimerkiksi, että Ahvenanmaalla olisi kanneoikeus valtioneuvoston osassa, koska sillä on lainsäädäntövaltaa, mutta vaikkapa Helsingin tai Lontoon kaupungeilla ei, koska niillä ei sitä ole, vaikka EU:n asianomainen säädös saattaa asiallisesti kaventaa niiden itsehallintoa samalla tavalla kuin Ahvenanmaankin. Ratkaisun johdosta eri jäsenvaltioiden oikeusasema vaihtelisi siten sellaisten perusteiden mukaisesti, jotka ovat unionin oikeusjärjestyksen ja päätöksenteon kannalta sattumanvaraisia.

Edellä esitetyn nojalla en pidä oikeudellisesti perusteltuna taikka poliittisesti todennäköisenä sitä mahdollisuutta, että alueille voitaisiin perussopimuksen kautta antaa itsenäinen kanneoikeus koskien EU:n toimivallan käyttöä. Toisaalta tämän vaatimuksen perusteluna oleva näkemys siitä, että EU:n toimivallan käytön kautta voidaan kovertaa itsehallintoa nauttivien alueiden toimivaltapiiriä, pitää kiistatta paikkansa. Totta on myös se, että alueet ovat sen takia, että kanneoikeuden käytöstä päättää jäsenvaltion hallitus, kansallisen toimivallan jaon kannalta ongelmallisessa asemassa. Niiden mahdollisuus puolustaa omaa perustuslaillista toimivaltapiiriään on sidoksissa sen tahon myötävaikutukseen, jota vastaan mainittua toimivaltapiiriä on ensisijaisesti tahdottu suojata.

EU:n oikeusjärjestys ei kuitenkaan estäne sitä, että kansallisella tasolla oikeus edustaa jäsenvaltiota EY:n tuomioistuimessa siirretään tietyn edellytyksin asianomaiselle alueelle.<sup>45</sup> Tämä voi tapahtua ensinnäkin niin, että kansallinen lainsäädäntö velvoittaa jäsenvaltion hallituksen nostamaan kanteen toimivallan loukkaamisen perusteella, jolloin hallitus toimii tavallaan aluehallituksen asiamiehenä. Belgiassa ja Itävallassa liittohallituksen on nostettava kante, jos yksikin alue sitä vaatii, kun taas Saksassa liittoneuvosto voi velvoittaa liittohallituksen nostamaan kanteen, jos kysymys koskee osavaltioiden yksinomaista toimivaltaa. Toiseksi jäsenvaltion kansallinen lainsäädäntö voi tietyissä asioissa delegoida kanneoikeuden käytön alueille. Kolmanneksi on mahdollista, että jäsenvaltio yksittäisessä tapauksessa oikeuttaa alueen hallituksen käyttämään jäsenvaltion puhevaltaa asiassa. Nämä kolme vaihtoehtoa on mahdollista haluttaessa toteuttaa myös Suomessa, joskin viimeksi mainittua lukuun ottamatta järjestely edellyttäisi itsehallintolain muuttamista.

Ratkaisuvaihtoehdot, joissa valtioneuvosto olisi maakuntahallituksen niin vaatiessa velvollinen nostamaan kanteen tai maakuntahallituksella olisi itsehallintolain nojalla itsenäinen oikeus käyttää Suomen kannepuhevaltaa, olisivat nähdäkseni ristiriidassa perustuslain 93 §:n mukaisen toimivaltasääntelyn kanssa. Suomen toiminnan EU:ssa on myös tältä osin oltava eduskunnan parlamentaarisen valvonnan piirissä, mikä edellyttää sitä, että puhevallan käytöstä päättää viime kädessä valtioneuvosto. Myös perustuslakivaliokunta korostaa mietinnössään 7/2002 vp, että Suomen hallitus päättää viime kädessä Suomen vastausten ja kannanottojen sisällöstä. Ratkaisuvaihtoehdot on siten etsittävä itsehallintolain uuden 59 c §:n mukaisesti järjestelyistä, jotka mahdollistavat valtioneuvoston ja maakunnan kannanmuodostuksen yhteensovittamisen niin, että maakunnan itsehallinnon turvaamisen edellyttämä maakuntahallituksen vaikutusvalta voidaan toteuttaa.

Toimivaltariitojen osalta perustilanteet voidaan jakaa karkealla tasolla kahteen. Ensimmäinen näistä on se, että maakunnan mielestä tietty asia ei kuulu EU:n toimivaltaan, mutta valtakunnan mielestä kuuluu tai asia on ainakin niin epäselvä, että mitättömyyskanteen nostamista ei pidetä

---

<sup>45</sup> Ks. *Van Nuffel, Piet*, What is a Member State? Central and decentralized authorities before the Community Courts, *Common Market Law Review* 2001 s. 880-884.

perusteltuna. Valtioneuvosto ei sen sijaan perustuslain mukaan voine menetellä niin, että se samanaikaisesti pitäisi tiettyä EU:n päätöstä sen selvästi toimivallan ulkopuolelle menevänä, mutta kuitenkin päättäisi jättää mitättömyyskanteen nostamatta. Näin menetellessään valtioneuvosto nimittäin myötävaikuttaisi sellaisen Suomea koskevan velvoitteen voimaantumoon, johon liittyvälle unionin toimivallan käytölle Suomi ei ole perustuslain mukaisessa järjestyksessä antanut toimivaltaa.

Toinen perustilanne on se, että maakunta ja valtakunta ovat yhtä mieltä siitä, kuuluuko asia EU:n toimivallan piiriin vai ei. Tällaisessa tapauksessa päätös kanteen nostamisesta tai nostamatta jättämisestä on siten muodostettavissa yhteiseltä pohjalta.

Ensiksi mainitussa tilanteessa Suomi on voinut äänestää EU:n säädöksen puolesta, pidättyä äänestyksestä tai jäädä vähemmistöön neuvostossa. Maakunnan epäilykset EU:n toimivallan suhteen ovat asia, jonka on tullut tulla esille jo neuvoston päätöksen valmisteluvaiheessa.

Edellä valtioneuvoston ja eduskunnan piirissä tapahtuvan valmistelun ja yhteensovittamisen osalta esitetyn nojalla valtioneuvostolla tulisi olla edellytykset identifioida EU:n toimivaltaisuutta koskeva erimielisyys, selvittää siihen liittyvät oikeuskysymykset puhtaasti juridisten argumenttien pohjalta ja viime kädessä yrittää ratkaista maakunnan ja valtakunnan välinen tulkintaerimielisyys riittävän korkealla poliittisella tasolla tapahtuvien konsultaatioiden kautta. Valtakunnan puolelta tämä edellyttää maakunnan itsehallintolain mukaisen toimivallan kunnioittamista ja sen sisäistämistä, että Suomen valtiosäännön kannalta ei ole hyväksyttävää se, että maakunnan toimivaltaan kuuluvista asioista disponoidaan EU:n päätöksenteossa vastoin maakunnan kantaa ilman tärkeitä EU-poliittisia perusteita.

Tässä suhteessa on korostettava sitä mahdollisen toissijaisuusperiaatteen valvontajärjestelmän toteutuessa entistä tärkeämmäksi muodostuvaa seikkaa, että EU:n toimivaltaisuus olisi valtioneuvoston ja eduskunnan päätöksenteossa kyettävä ainakin tiettyyn rajaan asti arvioimaan erillään siitä, ovatko kysymyksessä olevan ehdotuksen päämäärät sisällöllisesti kannatettavia vai eivät. Perustuslain 93 §:n ja myös itsehallintolain nojalla valtioneuvosto voi päättää olla nostamatta kanteen, vaikka Ahvenanmaa sitä vaatisi, mutta tällaisen päätöksen tulisi perustua asianmukaiseen oikeudelliseen ja poliittiseen harkintaan.

Komission Ahvenanmaahan liittyvien valvontakanteiden osalta on erotettavissa kaksi perustilannetta. Virheellisen implementaation osalta korkeimman oikeuden käytännössä on hyväksytty tulkinta, jonka mukaan tasavallan presidentti voi käyttää veto-oikeuttaan, jos maakuntalaki on ristiriidassa EU:n asianomaisen lainsäädännön kanssa. Sen sijaan puutteellinen implementaatio eli se, että kaikkia EU:n asianomaisen säädöksen edellyttämiä säännöksiä ei ole sisällytetty maakuntalakiin, ei ole johtanut veto-oikeuden käyttöön.

Väitetyn virheellisen implementaation tilanteiden osalta voidaan siten katsoa, että valtakunta on korkeimman tuomioistuimensa ja valtiopäämiehensä ratkaisujen kautta hyväksynyt sen oikeudellisen tulkinnan EU:n lainsäädännön asettamista velvoitteista, joka on ollut maakunnan lainsäädännön perustana. Tällöin on asianmukaista, että Suomen puolustus rakennetaan maakuntahallituksen position pohjalle, eikä esimerkiksi valtioneuvoston ministeriöiden piirissä mahdollisesti vallitseville poikkeaville näkökohdille tule antaa hallituksen esityksessä tarkoitettua merkitystä asiassa. Tähän nähden on puolestaan käytännön kysymys, esittääkö maakuntahallituksen näkemyksen EY:n tuomioistuimessa suoraan Suomen valtuuttamana maakuntahallituksen edustaja vai Suomen hallituksen asiamies yhteistyössä maakuntahallituksen kanssa.

Puutteellisen implementaation osalta on sen sijaan hyväksyttävää, että valtakunnan puolelta katsotaan komission olevan oikeassa asiassa. Toisaalta oikeudenkäyntiä edeltäneen valvontamenettelyn aikana komission tietoon on tullut, että Suomen hallituksella ei ole perustuslaillisia edellytyksiä pakottaa maakuntaa säättämään (kaikkia) asianomaisen EU:n säädöksen täytäntöönpanon edellyttämiä maakunnallisia säännöksiä. Prosessiasetelman selkeyden kannalta olisi nähdäkseni tällaisissa tilanteissa tarkoituksenmukaisinta, että Suomen puheenvuorot asiassa käyttäisi Suomen hallituksen valtuuttamana maakuntahallituksen edustaja ja että Suomen puolelta ei ilman erityisiä perusteita puututtaisi puolustukseen.

*Yhteenvetona katson, että perusteet sille, että alueille ei myönnetä perussopimuksessa etuoikeutetun kannesubjektin asemaa, ovat painavammat kuin päinvastaiselle ratkaisulle. Kansallisella tasolla on maakunnan asema valtioneuvoston valmistelussa turvattava niin, että maakunnan oman käsityksen mukaan sen toimivaltaa loukkaavaan EU:n toimivallan käyttöön jätetään reagoimatta Suomen kanteella vain, jos huolellisen oikeudellisen valmistelun ja poliittisen tason konsultaatioiden jälkeen valtioneuvosto päätyy siihen käsitykseen, että kanteen nostaminen ei olisi Suomen EU-politiikan yleisten periaatteiden mukaista. Sen sijaan ratkaisut, jotka oikeudellisesti sitovalla tavalla rajoittaisivat valtioneuvoston ratkaisuvalltaa kanteen nostamisen osalta, eivät olisi sopusoinnussa perustuslain 93 §:n ja itsehallintolain toimivaltasäätelyn kanssa. Ahvenanmaata koskevien, komission virheellisen implementaation perusteella nostamien rikkomuskanteiden osalta on katsottava, että Suomen puolustuksen on itsehallintolain lainsäädäntövalvonnassa omaksuttujen perusteiden nojalla lähdettävä siitä, että maakunnan tulkinta EU:n lainsäädännön asettamista velvoitteista on oikeudellisesti perusteltu. Tällöin Suomen puolustuksesta EY:n tuomioistuimessa voi harkinnan mukaan huolehtia maakuntahallitus Suomen hallituksen valtuuttamana tai Suomen hallituksen asiamies yhteistyössä maakuntahallituksen kanssa. Puutteellista implementaatiota Ahvenanmaalla koskevien komission kanteiden osalta on hyväksyttävää, että valtakunta on asiassa yhtä mieltä komission kanssa. Kun toisaalta valtioneuvostolla ei ole perustuslaillisia edellytyksiä pakottaa maakuntaa säättämään tarvittavia säännöksiä, olisi prosessiasetelman selkeyden kannalta tällaisissa tilanteissa tarkoituksenmukaisinta, että Suomen puheenvuorot asiassa käyttäisi Suomen hallituksen valtuuttamana maakuntahallituksen edustaja ja että Suomen puolelta ei ilman erityisiä perusteita puututtaisi puolustukseen.*





**Tilausosoite:**  
Valtioneuvoston kanslia  
PL 23  
00023 Helsinki

[www.vnk.fi](http://www.vnk.fi)

ISBN: 952-5354-33-4  
ISSN: 0782-6028