OIKEUSMINISTERIÖ
Lainsäädäntöneuvos
Janina Groop-Bondestam

Muistio
26.8.2022

Liite 1

AHVENANMAAN MAAKUNTALAKI

1 Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksymä maakuntalaki

Landskapslag om näringsrätt och näringstillstånd (Maakuntalaki elinkeino-oikeudesta ja elinkeinoluvasta)[1] [2]

2 Tasavallan presidentin veto-oikeus

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991), jäljempänä *itsehallintolaki*, 19 §:n 2 momentin mukaan tasavallan presidentti voi, kun korkeimman oikeuden lausunto on hankittu, määrätä maakuntalain raukeamaan kokonaan tai osittain, jos hän katsoo maakuntapäivien ylittäneen lainsäädäntövaltansa tai maakuntalain koskevan valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta. Presidentin on tehtävä päätöksensä neljän kuukauden kuluessa siitä, kun maakuntapäivien päätös annettiin oikeusministeriölle tiedoksi.

Muistion edellä 1 kohdassa mainittu maakuntalaki on saapunut oikeusministeriöön *12.5.2022*.

3 Saadut lausunnot

Itsehallintolain 19 §:n 1 momentin mukaan Ahvenanmaan valtuuskunta antaa oikeusministeriölle lausunnon maakuntalain hyväksymispäätöksestä ennen päätöksen esittelemistä tasavallan presidentille.

Ahvenanmaan valtuuskunta on muistiossa tarkoitetusta maakuntalaista antanut 15.6.2022 päivätyn lausunnon (Nr 20/22)[3]. Valtuuskunnan lausunto on yksimielinen.

Oikeusministeriö pyysi maakuntalaista 25.5.2022 päivätyllä pyynnöllä lausuntoa korkeimmalta oikeudelta. Korkein oikeus on antanut oikeusministeriölle 29.6.2022 päivätyn lausunnon (KKO-HD/1019/2022)[4]. Korkeimman oikeuden jaoston lausunto on yksimielinen.

Itsehallintolain 36 §:n 2 momentin mukaan Ahvenanmaan valtuuskunnan virkakieli on ruotsi. Saman lainkohdan nojalla korkeimman oikeuden itsehallintolaissa tarkoitetut lausunnot on laadittava ruotsin kielellä.

Molemmat lausuntotahot ovat vetäneet pääasiassa samat johtopäätökset muistiossa tarkoitetun maakuntalain suhteesta itsehallintolakiin ja perustuslakiin. Ahvenanmaan

---

[1] VN/14716/2022
[2] Esityslistan liite 2
[3] Esityslistan liite 3
[4] Esityslistan liite 4

valtuuskunta päätyi lausunnossaan katsomaan, että Ahvenanmaan itsehallintolain säännökset huomioon ottaen maakuntalain voimaantulolle ei ole estettä paitsi tämän 6 §:n 1 momentin, 2 momentin toisen virkkeen sekä 3 ja 4 momentin, 7 §:n 1 ja 2 momentin sekä 3 momentin 1 ja 3 kohdan sekä 22 §:n 4 momentin osalta. Virheelliset säännökset eivät valtuuskunnan mukaan muuta maakuntalakia, joten maakuntalaki voi muilta osin tulla voimaan.

Korkeimman oikeuden lausunnon mukaan vastaavasti maakuntalain 6 §:n 1 momentti, 2 momentin toinen virke sekä 3 ja 4 momentti sekä 7 §:n 1 ja 2 momentti ja 3 momentin 1 ja 3 kohta tulisi määrätä raukeamaan. Korkein oikeus on myös arvioinut maakuntalain 22 §:n 4 momenttia, mutta se on päätynyt toiseen kannanottoon siitä kuin valtuuskunta. Lisäksi korkein oikeus on valtuuskunnan lausunnosta poiketen katsonut, että maakuntalain 27 §:n 4 momentti tulisi määrätä raukeamaan. Maakuntalain muiden säännösten voimaan tulolle ei korkeimman oikeuden mukaan olisi esteitä sen eräiden säännösten raukeamisesta huolimatta. Viimeksi mainitun tilanteen johdosta korkein oikeus on viitannut itsehallintolain 20 §:n, jonka mukaan maakunnan hallituksen tehtävänä on arvioida tilannetta, jos maakuntalaki määrättäisiin eräiltä osin raukeamaan.

Ahvenanmaan valtuuskunta ja korkein oikeus ovat lausunnoissaan painottaneet samoja itsehallintolain ja perustuslain perusteella sovellettavia perusteita kuitenkin keskenään eri muotoiluja käyttäen. Molemmat lausuntotahot ovat yksimielisesti katsoneet, että *maakuntalain eräät samat kielisäännökset* olisi määrättävä raukeamaan. Yhteenvedonomaisesti, että

- Ahvenanmaan valtuuskunta on viitannut perustuslain 6 §:n 2 momentin yleiseen syrjintäkieltoon. Momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Maakuntalain 6 §:n 1 momentti edellyttää, että elinkeinonharjoittajan kanssa asioivaa tulee palvella henkilö, jolla on tyydyttävä ruotsin kielen taito, kun taas 6 §:n 2 momentin toisessa virkkeessä edellytetään, että markkinoilla tarjolla olevat tavarat ja palvelut saatetaan markkinoille ruotsin kielellä. Lain 6 §:n 3 momentin mukaan elinkeinonharjoittajan on laadittava työsopimus ja annettava muut työsuhteen ja työn suorittamisen kannalta välttämättömät tiedot ruotsin kielellä. Valtuuskunta perustelee lisäksi kannanottoaan sillä, että Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen Pöytäkirjaan N:o 2 Ahvenanmaasta[5] sisällytetyt poikkeukset on sovittu sen varmistamiseksi, että kotiseutuoikeuden ja ammatinharjoittamisoikeuden rajoitukset Ahvenanmaalla säilyisivät EU:n jäsenyyden aikana. Tällöin kuitenkin edellytettiin, että rajoitukset olivat voimassa 1.1.1994 eivätkä ne ole syrjiviä. Näitä rajoituksia ei valtuuskunnan näkemyksen mukaan

[5] Pöytäkirja N:o 2 Ahvenanmaasta, ks. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:11994N/PRO/02&from=FI

kuitenkaan liittymissopimuksen pöytäkirjasta johtuvista syistä ole mahdollista laajentaa eikä ole mahdollista asettaa tiukempia lupamääräyksiä kuin ne, jotka olivat voimassa 1.1.1994.

- Korkein oikeus katsoo, että maakuntalain 6 §:n 3 momentti ja 7 §:n 3 momentin 3 kohta liittyy työoikeuteen lähempänä kuin elinkeinotoimintaan. Itsehallintolain 27 §:n 21 kohdan nojalla työoikeus kuuluu pääasiassa valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Nämä säännökset ovat sen vuoksi lainsäädäntövallan ylityksiä.

  Lisäksi korkein oikeus toteaa, että vaikka itsehallintolain 11 § sallii Ahvenanmaalla tiettyjä rajoituksia perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen, jos elinkeinonharjoittajalla ei ole kotiseutuoikeutta, maakuntalailla ei, itsehallintolan 27 §:n 1 kohta valtakunnan lainsäädäntövallasta perustuslakiin nähden huomioon ottaen, voida säätää lisärajoituksia perustuslaissa säädettyyn elinkeinovapauteen tai muihin perusoikeuksiin. Perustuslaista seuraa myös korkeimman oikeuden mukaan, että maakunnan sääntelyn tulee täyttää perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuskriteerit.

  Myös korkein oikeus on lausunnossaan viitannut Suomen liittymissopimukseen EU:hun sisällytettyyn Pöytäkirjaan N:o 2 Ahvenanmaasta. Korkeimman oikeuden mukaan pöytäkirjan 1 artikla merkitsee sitä, että itsehallintolain 2 luvun sääntely kotiseutuoikeudesta ja elinkeino-oikeudesta, kuten myös näitä asioita koskeva maakunnan sääntely on 1.1.1994 jälkeen voitu syrjimättöminä poikkeuksina unionin oikeudesta säilyttää. Korkein oikeus on todennut, että Pöytäkirjan 1 artikla on tulkittu niin sanotuksi stand still - lausekkeeksi (ks. korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2013:34). Tällainen lauseke tarkoittaa sitä, ettei EU:n oikeuteen nähden voida sisällyttää kansalliseen lainsäädäntöön uusia Ahvenanmaata koskevia rajoituksia. Korkein oikeus on oikeusministeriön näkemyksen mukaan perusteellisesti perustellut minkä takia maakuntalain uusien kielisäännösten on sisällöltään katsottava poikkeavan EU:n oikeudesta tavalla, joka on ilmeisessä ristiriidassa EU:n oikeuden kanssa ja miten maakunta on sitä kautta ylittänyt lainsäädäntövaltaansa (KKO:n lausunnon s. 6-11).

  Lähtökohtana maakuntalakien lainsäädäntövalvonnan yhteydessä muodostuneessa lausuntokäytännössä on korkeimman oikeuden mukaan ollut, että sopimusrikkomukset merkitsevät puuttumista Suomen ulkosuhteisiin. Itsehallintolain 27 §:n 4 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat suhdetta ulkovaltoihin ottaen huomioon 9 ja 9 a luvun säännökset. Korkein oikeus on todennut, että maakuntalain säännös on määrätty raukeamaan, jos on ollut ilmeistä, että se johtaisi unionin ja maakuntalainsäädännön väliseen ristiriitaan. Se seikka, että on tarpeen määrätä maakuntalain raukeamisesta tällaisen oikeudellisen ristiriidan vain ollessa ilmeinen, on korkeimman oikeuden mukaan perusteltua, koska viime kädessä EU:n tuomioistuin on se taho, joka tulkitsee unionin oikeutta. Sen vuoksi EU:n tuomioistuin myös puuttuisi jäsenvaltiossa annettuun säädökseen, jos jäsenvaltio siinä rikkoisi perussopimukset. Unionin oikeuden kannalta merkityksellinen perustamissopimuksen tulkinta voidaan sinänsä saada vain unionin tuomioistuimen ratkaisulla. Asian arviointi maakunnan itsehallintolakiin pe-

rustuvan lainsäädäntövallan näkökulmasta on korkeimman oikeuden mukaan kuitenkin tapahduttava kansallisella tasolla ja itsehallintolain 19 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Korkeimman oikeuden edellä kerrottu lausuntokäytäntö maakuntalain suhteesta EU:n oikeuteen on viimeisten vuosikymmenten aikana vakiintunut maakuntalakien lainsäädäntövalvontaan kuuluvassa päätöksenteossa. Tasavallan presidentti eikä oikeusministeriö ole aikaisimmissa vastaavanlaisissa ilmeisissä ristiriitatilanteissa tarkastettavan maakuntalain ja EU:n oikeuden välillä itsehallintolain toimivallanjakosääntelyn soveltamisen näkökulmasta arvoinut asiaa eri tavalla kuin korkein oikeus.

Maakuntalain 22 § sääntelee hallinnollisia seuraamuksia. Itsehallintolain 18 §:n 26 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat uhkasakon asettamista ja määräämistä. Valtuuskunnan mukaan *22 §:n 4 momentti ja 23 §:n 6 momentti* olisi sen vuoksi, että lainkohdissa säädetään ”varoituksesta” määrättävä raukeamaan perustuslain 2 §:n 3 momentin lainalaisuusperiaatteen vastaisina. Tämä koska kyseisissä lainkohdissa tarkoitettu varoitus ei ole uhkasakkokelpoinen määräys tai kielto. Korkein oikeus toteaa niin ikään, että varoitusta ei ylipäätään aseteta maakunnan uhkasakkolaissa säädetyn uhkasakon yhteyteen. Mutta huolimatta siitä, että maakuntalaki voi olla ongelmallinen ja aiheuttaa epäselvyyttä tarkastettavan maakuntalain ja maakunnan uhkasakkolain oikeasta soveltamisesta Ahvenanmaalla, katsoo korkein oikeus, ettei maakuntapäivät ole ylittänyt lainsäädäntövaltaansa maakuntalain 22 §:n 4 momentin ja 23 §:n 6 momentin suhteen.

Korkein oikeus huomauttaa maakuntalain *27 §:n 4 momentista*, että siinä säädetään esitutkinnassa eräissä tilanteissa noudatettavasta menettelystä. Esitutkinta kuuluu itsehallintolain 27 §:n 23 kohdan mukaan kuitenkin valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Sen vuoksi lainkohta olisi korkeimman oikeuden mukaan määrättävä raukeamaan.

4 Esitys

Esitetään, että tasavallan presidentti päättää

- Ahvenanmaan valtuuskunnan ja korkeimman oikeuden esittämillä perusteilla määrätä esityslistassa tarkoitetun maakuntalain 6 §:n 1 momentin, 2 momentin toisen virkkeen, 3 ja 4 momentin sekä 7 §:n 1 momentin, 2 momentin ja 3 momentin 1 ja 3 kohdan raukeamaan,

- korkeimman oikeuden esittämillä perusteilla määrätä myös maakuntalain 27 §:n 4 momentin raukeamaan, sekä

- muilta osin päättää olla käyttämättä veto-oikeuttaan maakuntalakiin.