

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Lausunto 14/1996 vp
Hallituksen esitys 55/1996 vp

Hallintovaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 14 päivänä toukokuuta 1996 hallituksen esityksen 55/1996 vp laiksi kuntarajojen määrittämisestä Suomen aluevesillä hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa hallintovaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina neuvotteleva virkamies Toivo Pihlajaniemi sisäasiainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Sten Palmgren oikeusministeriöstä, maaneuvos Roger Jansson ja vt. kansliapäällikkö Peter Lindbäck Ahvenanmaan maakuntahallituksesta sekä professori Ilkka Saraviita.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kuntarajojen määrittämisestä Suomen aluevesillä. Lailla tehtäisiin mahdolliseksi määrätä puuttuvat tai epäselvät kuntarajat aluevesillä kuntajaon muutoksissa ja kuntarajojen määrittämisessä noudatetusta menettelystä poikkeavalla ja asiaan nähden tarkoituksenmukaisemmalla tavalla.

Ehdotettu laki, joka olisi voimassa 1.1.2000 saakka, on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisperusteluissa mainitaan lain valmistelun aikana todetun, että ehdotettu laki tulee ilmeisesti säätää Ahvenanmaan itsehallintolain 69 §:ssä määrättyssä järjestyksessä. Tämän johdosta lakiehdotusta muutettiin, minkä vuoksi esityksessä katsotaan, että lakiehdotus voitaneen käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että asiasta hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan kannanotot

Lakiehdotus on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen Ahvenanmaan maakuntaa koskevilta osiltaan. Maakuntaan rajoittuvia aluevesiä koskevassa päätöksenteossa on esityksen mukaan kaksi osaa: ensimmäinen vaihe koskee maakunnan ja valtakunnan muiden osien välistä rajaa sekä toinen vaihe rajoja maakunnan ja valtakunnan kuntien välillä.

Ahvenanmaan itsehallintolain 2 §:n 1 momentin mukaan maakunnan alue käsittää maakuntaan itsehallintolain voimaan tullessa kuuluneen alueen sekä ne aluevedet, jotka voimassa olevien Suomen aluevesien rajoja koskevien säännösten mukaan välittömästi liittyvät tähän alueeseen. Itsehallintolain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perusteluista (HE 73/1990 vp, s. 61/ I) käy yksiselitteisesti ilmi säännöksen olevan muotoilultaan sellainen, että se saattaa mahdolliset Suomen aluevesien rajoja koskevat muutokset koskemaan myös maakuntaa ...”

Suomen aluevesien rajoista annetun lain muutoksella Suomen alueneri laajennettiin 4 meripeninkulmasta 12 meripeninkulmaan vuonna 1995. Asian eduskuntakäsittelyn aikana ulkoasiainvaliokunta totesi mietinnössään (UaVM 16/1994 vp), että ”Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan Suomen aluemerien laajennus merkitsee automaattisesti myös Ahvenanmaan maakunnan alueen vastaavaa laajentumista”.

Tämän taustan valossa keskeinen esitystä koskeva valtiosääntöoikeudellinen kysymys on, millä säädöksellä järjestetään päätöksenteko Ahvenanmaan maakuntaan rajoittuvista aluevesistä ja minkälaisia säännöksiä siinä asiasta annetaan. Ahvenanmaan maakunnalle kuuluva alue on selvästikin maakunnan itsehallinnon perusteisiin luettava seikka, mistä konkreettisenä osoitukseksi ovat itsehallintolain 2 §:n säännökset. Tällaisen sääntelyn merkitys ei kuitenkaan rajaudu pelkästään maakuntaan, vaan säännöksellä on selvä valtakunnan sisäinen merkitys (PeVM 28/

1984 vp). Asiaa arvioitaessa on aihetta kiinnittää huomiota myös Ahvenanmaan itsehallintolain säännöksiin lainsäädäntövallan jakautumisesta maakunnan ja valtakunnan kesken. On syytä mainita, että itsehallintolain 18 §:n 4 kohdan mukaan maakunnan lainsäädäntövalta kattaa muun muassa kuntajakoa koskevat asiat, että saman pykälän 27 kohdan yleislausekkeen mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat myös muut kuin pykälässä erikseen mainitut asiat, jos ne itsehallintolain perusteiden mukaan katsotaan kuuluviksi maakunnan lainsäädäntövaltaan, ja että 27 §:n 42 kohdassa on vastaavanlainen yleislauseke valtakunnan lainsäädäntövallan osalta.

Hallituksen esityksen antaminen johtuu Suomen aluemerien laajentamisesta. Tästä puolestaan säädettiin valtakunnan lailla, sillä valtakunnan rajasta päättäminen, alueiden luovuttaminen tai alueiden lisääminen kuuluu perustuslakien mukaan tasavallan presidentille ja eduskunnalle. Hallitusmuodon 50 §:n 1 momentin voidaan sanoa tukevan käsitystä, että Suomen valtion alue kokonaisuudessaan jaetaan kuntiin. Ottaen huomioon nämä seikat sekä Ahvenanmaan maakunnan aseman Suomen valtion osana valiokunta pitää kiistattomana, ettei maakunta voi omin päätöksin ratkaista alueensa muuttamisesta. Valiokunnan käsityksen mukaan kysymys Ahvenanmaan maakunnan alueen rajoista muuhun Suomeen nähden onkin asia, jonka yksityiskohtien järjestäminen kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan (itsehallintolain 27 §:n 42 kohta). Samoin on valiokunnan mielestä selvää, että Suomen aluevesien rajojen laajennuksen vaikutukset Ahvenanmaan maakunnassa nimenomaan kuntajakokysymyksenä tulee ratkaista maakunnan lainsäädännöllä. Valtakunnan laissa voidaan säätää vain Ahvenanmaan ulkopuolisesta kuntajaosta.

Valiokunnan käsityksen mukaan raja-asiamenettely on syytä tehdä selkeästi kaksivaiheiseksi. Omana kysymyksenään tulee käsitellä valtakunnan ja maakunnan välinen raja-asia. Sen tultua valmiiksi voidaan valtakunnan lain perusteella

käsitellä valtakunnan kuntien välisiä rajoja koskevat kysymykset. Ahvenanmaan maakunnan kuntien asiat käsitellään maakunnan viranomaisten toimesta joko 1.1.1993 kuntajaosta voimassa olleen valtakunnan lainsäädännön perusteella (itsehallintolain 71 §) tai annettavan maakuntalainsäädännön mukaan.

Maakunnan ja valtakunnan välisessä raja-asiassa on tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä, että valtakunnan lain sisältö perustuu tarkalleen siihen, mitä itsehallintolain 2 §:n 1 momentissa on säädetty maakunnan alueesta (ks. myös edellä mainittu ulkoasiainvaliokunnan mietintö). Lain lähtökohtana tulee siten olla, että maakunnan alue käsittää sen nykyisen maa-alueen ja siihen välittömästi liittyvät aluevedet. On huomattava, että sikäli kuin aluemerilaajennuksen johdosta maakunnan maa-alue laajenee, on tarpeen muuttaa itsehallintolain 2 §:ää (vrt. PeVM 28/1984 vp). Valtakunnan ja maakunnan välisestä raja-asiasta ja siinä noudatettavista menettelytavoista säädetävä laki on valiokunnan käsityksen mukaan mitä ilmeisimmin itsehallintolain 28 §:n 2 momentissa tarkoitettu maakunnalle erityisen tärkeä laki. Tällaisen asian merkitys yksittäisille kunnille on vain välillinen. Lakiehdotuksen 7 §:n 4 momentissa tehty rinnastus kunnan asukkaan ja maakunnan kotiseutu-oikeuden omaavan henkilön välillä olisikin epäsuhtainen. Tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen edellytyksenä on lisäksi, että valtakunnan laki ei koske maakunnan kuntien rajoja kuin sellaisin välillisin vaikutuksin, jotka johtuvat valtakunnan ja maakunnan välisen rajan määrittämisestä.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että hallintovaliokunta mietintöä laatiessaan ottaisi huomioon tässä lausunnonssa esitetyn, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Helsingissä 24 päivänä toukokuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd sekä jäsenet Esko Helle /vas (osittain), Gunnar Jansson /r, Ulla Juurola /sd, Anneli Jäätteenmäki

/kesk, Marjut Kaarilahti /kok, Juha Korkea-
oja /kesk, Heikki Koskinen /kok, Risto Kuisma /sd,
Osmo Kurola /kok, Johannes Leppänen /kesk,
Paavo Nikula /vihr, Riitta Prusti /sd, Veijo Puhjo
/va-r ja Maija-Liisa Veteläinen /kesk.
