

EDUSKUNNAN
ULKOASIAINVALIOKUNTA

Helsingissä

4 päivänä joulukuuta 1990

Lausunto n:o 2

Perustuslakivaliokunnalle

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

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

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

Ahvenanmaan kansainvälinen asema

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

Ahvenanmaan linnoittamattomuudesta ja puolueettomuudesta sovittiin ensimmäisen keran Krimin sodan jälkeen vuonna 1856 niin sanotussa Ahvenanmaan servituutissa Venäjän sekä Ranskan ja Englannin välillä. Suomen itsenäistymisen jälkeen tehtiin Kansainliiton myötävaikutuksella samalta pohjalta vuonna

1921 monenkeskinen sopimus Ahvenanmaan linnoittamattomuudesta. Koska Neuvostoliitto ei ollut sopimuksen osapuoli, sen kanssa solmittiin talvisodan jälkeen vuonna 1940 sopimusta vastaava kahdenvälinen sopimus Ahvenanmaan saarista. Pariisin vuoden 1947 rauhansopimuksessa todetaan, että Ahvenanmaan saaret jäävät demilitarisoiduiksi silloin vallinneen tilanteen mukaisesti.

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

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

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

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

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

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

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

Valtiosopimusten tekeminen

Nykyiset säännökset ja käytäntö

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

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

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

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

seen, on asianomaisen sopimuksen täytäntöönpano Ahvenanmaalla voitu nimenomaisesti todeta.

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

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

Hallituksen esitys

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

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

kuuluvat paitsi maakunnan lainsäädäntövaltaan myös sen hallintovaltaan.

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

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

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

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

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

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

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

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

Ihmisoikeussopimusten noudattaminen

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

tyvät lait eivät ole ristiriidassa kysymyksessä olevien yleissopimusten kanssa.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

nan lupa opetuksen antamiseen muussa kuin ruotsin kielessä.

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

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

ETA-sopimus

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

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

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

Ahvenanmaan esittämä toinen varauma koskee suvereniteettikysymystä eli ahvenanmaalaisen mahdollisuutta osallistua yhteiseen ETAn päätöksentekoon. Kysymys on Suomenkin osalta vielä neuvoteltavana, mutta uutta

itsehallintolakia koskevan ehdotuksen 58 ja 59 § muodostaisi valtionsisäiset puitteet Ahvenanmaan osallistumiselle. Jos ETA-päätökset katsottaisiin kansainvälisiksi sopimuksiksi, saattaa uudesta itsehallintolaista aiheutua näiden sopimusten käsittelyssä sellaisia käytännön vaikeuksia ja viivästystä, joista on mainittu edellä tässä lausunnossa.

Edellä esitettyyn viitaten ulkoasiainvaliokunta kunnioittaen esittää,

että hallituksen esitykseen sisältyvä ensimmäinen lakiehdotus hyväksyttiin lausunnossa mainituin muutoksin.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Aaltonen, varapuheenjohtaja Melin ja jäsenet Aittoniemi, Björklund, Elo, Hilpelä, Järvenpää,

Kuuskoski-Vikatmaa, Paakkinen, Perho, Särkijärvi, Wahlström ja Väänänen sekä varajäsenet Donner, Haavisto ja Laine.

Eriävä mielipide

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

Ahvenanmaan asema perustuu alun perin Kansainliiton vuodelta 1921 olevaan päätökseen sekä eräisiin muihin aikaisemmin kirjoitettuihin sopimuksiin. Kansainliiton toiminnan lakkaamisen jälkeen siihen liittyvät kansainväliset sopimukset ovat asiantuntijoiden mielestä kuitenkin menettäneet merkityksensä, tai ainakin joutuneet kiistanalaisiksi. Tärkeimmät Ahvenanmaan asemaa tukevat sopimukset lienevät tällä hetkellä voimassa Ruotsin ja Suomen

välillä. Suomen valtakunnan ja Ahvenanmaan välistä kanssakäymistä säätelee voimassa oleva itsehallintolaki vuodelta 1951 oheislakeineen (Laki kiinteän omaisuuden hallintaa ja hankkimista koskevista rajoituksista). Lakeja on sen jälkeen useilta kohdin muutettu ja ne ovat tiettävästi vastanneet Ahvenanmaan aseman perustana olleita ja olevia sopimuksia.

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

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

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

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

Vaikka olen edellä vain pääpiirteittäin käsi-

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

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

Helsingissä joulukuun 4 päivänä 1990

Sulo Aittoniemi

