

Juhlajulkaisu
Mikael Hidén
1939 – 7/12 – 2009

Toimituskunta
Pia Letto-Vanamo
Olli Mäenpää
Tuomas Ojanen

Tilausosoite
Suomalainen Lakimiesyhdistys
Kasarmikatu 23 A 17
00130 Helsinki
p. (09) 6120 300
f. (09) 604 668
toimisto@lakimiesyhdistys.fi
www.lakimiesyhdistys.fi

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa
Mikael Hidénin valokuva s. VII

ISSN-L 0356-7222
ISSN 0356-7222
IBSN 978-951-855-293-5

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2009

Matti Pellonpää

Perustuslaki, Ahvenanmaan itsehallinto ja EY:n tuomioistuin

Johdanto

Ahvenanmaan maakuntapäivillä on perustuslaissa ja Ahvenanmaan itsehallintolaissa turvattu lainsäädäntövalta itsehallintolaissa mainituilla oikeudenaloilla.¹ Voidaan sanoa, että Suomen sisäinen suvereniteetti – oikeus käyttää valtaa Suomen rajojen sisällä – on jaettu ”valtakunnan” (riket) ja Ahvenanmaan kesken.

Sen sijaan Suomen ulkoisen suvereniteetin eli oikeuden päättää suhteista ulkovaltoihin harjoittamista ei ole vastaavalla tavalla jaettu. Se kuuluu Suomelle kansainvälisen oikeuden subjektina. Tämä koskee myös suhteita Euroopan unioniin, johon Ahvenanmaan maakunta osana Suomea kuuluu. Vaikka Ahvenanmaa on velvollinen panemaan täytäntöön EU-säädökset niiltä osin kuin lainsäädäntövalta itsehallintolain mukaan kuuluu maakunnalle, ei se vastaavilta osin voi toimia itsenäisesti suhteessa unioniin, vaan myös maakunnan toimivaltaan kuuluvia asioita koskee perustuslain 93 §:n 2 momentti:

”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 valmisteluun sen mukaan kuin tässä perustuslaissa säädetään.”

Toki Ahvenanmaan erityisasema pyrittiin ottamaan eri tavoin huomioon Suomen liittyessä Euroopan unioniin. Itse asiassa Ahvenanmaalla olisi halutessaan ollut mahdollisuus jättäytyä unionin ulkopuolelle, mutta jäsenyyttä puoltaneen neuvoo antavan kansanäänestyksen jälkeen maakuntapäivät antoi suostumuksensa Suomen neuvotteleman liittymissopimuksen hyväksymiselle.² Tätä lopputulosta edesauttoi liittymisasiakirjan Ahvenanmaata koskeva pöytäkirja N:o 2. Sen mukaan Ahvenanmaalla voidaan edelleen soveltaa kotiseutu-oikeuteen liittyviä eri-

¹ Ks. Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §. Ahvenanmaan asemasta yleisesti ks. M. Suksi: Ålands konstitution. Åbo/Åbo Akademis förlag 2005. Ahvenanmaasta erityisesti suhteessa EU:hun ks. N. Jääskinen: EUs behörighet och Åland. Helsingfors/Statsrådets kansliets publikationsserie 7/2003. Mikael Hidén on tuotannossaan käsitellyt mm. valtakunnan ja Ahvenanmaan väliseen rajaan liittyviä kysymyksiä. Ks. M. Hidén: Valtakunnan raja ja Ahvenanmaan maakunnan raja – päätösvaltaa koskevia näkökohtia. Juhlakirja Simo Zitting 1915–14/2–1985, Helsinki/SLY 1986, s. 93–101.

² Ks. Suksi 2005, s. 261.

tyyssäännöksiä, minkä lisäksi maakunta jää erinäisten välillistä verotusta koskevien EY:n säännösten soveltamisalojen ulkopuolelle.³ Vuonna 1993 voimaan tulleeseen Ahvenmaan itsehallintolakiin lisättiin otsikolla ”Euroopan unionia koskevat asiat” varustettu 9 a luku (1556/1994). Se sisälsi alun perin kolme pykälää.

On ymmärrettävää, että kaikki EU:n vaikutukset Ahvenanmaan itsehallinnolle eivät olleet selkeästi nähtävissä unioniin liityttyessä. EU on tunnetusti oikeuden varaan rakentuva yhteisö, ja EY:n tuomioistuin on elin, joka viime kädessä päättää EU-oikeuden sisällöstä ja siitä valtioille aiheutuvista velvoitteista. Ennen pitkää kävi selväksi, että juuri viitattu uusi itsehallintolain 9 a luku, jonka yhdessäkään säännöksessä ei viitattu EY:n tuomioistuimessa käytäviin menettelyihin, ei ollut riittävä. Kesäkuussa 2004 voimaan tulleella muutoksella (68/2004) koko 9 a luku uudistettiin niin, että sen sisältämien pykälien kokonaismäärä kasvoi kolmesta viiteen. Uuteen 59 c §:ään lisättiin säännös Ahvenmaan mahdollisuudesta myötävaikuttaa Suomen kannanotoihin ns. sopimusrikkomusasioissa.⁴ Tämä paransi Ahvenmaan asemaa myös tuomioistuin-käsittelyyn johtavissa asioissa, mutta vielä keskeisemmin lain muutokset toivat esiin Ahvenanmaalle EY:n tuomioistuimessa käydyistä menettelyistä aiheutuvat velvollisuudet. Lakiin lisätyssä 59 d §:n 1 momentissa säädetään:

”Jos Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on tuominnut Suomen valtion maksettavaksi kiinteämääräisen hyvityksen, uhkasakon tai jonkin vastaavan rahamäärän, maakunta vastaa tästä määrästä valtakuntaan nähden siltä osin kuin tuomitseminen on johtunut maakunnan toimesta tai laiminlyönnistä.”⁵

Ahvenanmaan vastuuta korostaviin säännöksiin verrattuina saattavat säännökset maakunnan mahdollisuuksista puolustautua vastuun vahvistamista edeltävässä menettelyssä tuntua vaatimattomilta.⁶ Ennen kuin käsitellään sitä, missä määrin perustuslaki mahdollistaa ja on mahdollistanut tämän asiointilan muuttamisen, on syytä korostaa, että myös EU-oikeus ja EY:n tuomioistuimen käytännöt asettavat rajoitteita itsehallintoalueiden mahdollisuuksille esiintyä itsenäisesti tuomioistuimen menettelyissä. Tämän valaisemiseksi tarkastellaan seuraavassa kysymystä itsehallintoalueiden asemasta EY:n tuomioistuimessa. Sen jälkeen käsitellään ongelmia, joita Ahvenmaan osalta on esiintynyt ja niihin viime aikoina etsittyjä ratkaisuja. Lopuksi esitetään joitakin kokoavia näkökohtia ja varovaisia arvioita tulevan kehityksen osalta.

³ Pöytäkirjasta ks. Suksi 2005, s. 52–54, 261–263; K. Joutsamo – P. Aalto – H. Kaila – A. Maunu: Eurooppaoikeus. Helsinki/Lakimiesliiton kustannus 1996, s. 146–148. Viittaus pöytäkirjaan sisältyy EY:n perustamissopimuksen (Suomen Laki II, VaEU 102, Helsinki/Talentum 2008) 299(3) artiklaan, jonka mukaan sopimusta sovelletaan Ahvenanmaahan pöytäkirjan määräysten mukaisesti.

⁴ Säännöksestä sen alkuperäisessä muodossa ks. jälj. jakso ”Itsehallintolain 59 c § ja sen uudistaminen”.

⁵ Pykälän 2 ja 3 momentissa säädetään vastaavasti Ahvenanmaan vastuusta tilanteissa, joissa Suomen valtio on veloitettu maksamaan varoja takaisin Euroopan yhteisölle tai korvausta yksityiselle aiheutetusta vahingosta. Viimeisessä eli 4 momentissa säädetään vastuun sovittamisesta ja siitä, että 59 d §:n mukaista vastuuta koskeva riita käsitellään hallintoriita-asiana Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa. Kokemuksia tällaisesta hallintoriidasta ei toistaiseksi ole.

⁶ Eduskunnan perustuslakivaliokunta piti jäljempänä käsiteltävää 59 c §:n muutosta perusteltuna ”etenkin kun otetaan huomioon Ahvenanmaan itsehallintolain 59 d §, jonka perusteella maakunta vastaa Suomen maksettavaksi tuomitusta taloudellisesta sanktiosta siltä osin kuin tuomitseminen on johtunut maakunnan toimesta tai laiminlyönnistä”. PeVM 6/2009 vp, s. 1–2.

Itsehallintoalueet EY:n tuomioistuimessa

Seuraavassa käsitellään sekä itsehallintoalueiden asemaa EY:n tuomioistuimessa käytävissä prosesseissa että eräitä tuomioistuimen oikeuskäytännössä havaittavissa olevia trendejä, mitä tulee itsehallintoalueiden asemaan EU:n materiaalista oikeutta sovellettaessa.⁷

Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen (”perustamissopimus”) 226–228 artikloissa säädetään menettelystä sopimusrikkomusasioissa eli asioissa, joissa komissio on nostanut kanteen jäsenvaltiota vastaan esimerkiksi direktiivin puutteellisen täytäntöönpanon perusteella.⁸ Tällainen kanne kohdistuu ainoastaan jäsenvaltion hallitukseen riippumatta siitä, onko väitetty rikkomus johtunut jonkun keskusviranomaisen vaiko esimerkiksi itsehallinnollisen alueen toimenpiteestä. Suhteessa unioniin on vailla merkitystä, miten lainsäädäntövalta valtiosäännön mukaan jakautuu.

Samoin ”valtiolla”, jolla on 230(2) artiklan mukaisena ns. etuoikeutettuna kantajana oikeus nostaa sopimusmääräyksen mukainen kumoamiskanne toimielinten säädöksiä tai päätöksiä vastaan, tarkoitetaan EU:n jäsenvaltion hallitusta, ei itsehallinnollisen alueen hallitusta riippumatta tällaisen alueen valtiosäännön mukaisen toimivallan laajuudesta. EY:n tuomioistuin on todennut seuraavaa:

”Perustamissopimuksen rakenteesta käy tältä osin ilmi, että jäsenvaltion käsitteellä, selaisena kuin sitä on käytetty institutionaalisia seikkoja koskevilla oikeussäännöissä ja erityisesti kanteen nostamista koskevilla oikeussäännöissä, tarkoitetaan ainoastaan Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioiden hallituksia, eikä sitä voida laajentaa aluehallituksia tai itsenäisiä yhteisöjä, riippumatta niille myönnetyn toimivallan laajuudesta. Päinvastaisen näkemyksen hyväksymisellä loukattaisiin perustamissopimuksen mukaisista institutionaalista tasapainoa. Perustamissopimuksissa määritellään erityisesti ne edellytykset, joilla jäsenvaltiot 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.”⁹

Tässä tapauksessa Belgian ranskankielinen Vallonian alue oli – menestyksettä – esittänyt, että sillä tulisi olla kanneoikeus asiassa, joka valtiosisäisesti kuului sen toimivaltaan.¹⁰ EU-oikeu-

⁷ Itsehallintoalueiden ja hyvin pienten valtioiden asemasta suhteessa EU:hun yleisesti ks. S. Silverström: De rättsliga ramarna för autonomiers och mikrostaters förhållande till Europeiska unionen. Åbo/Meddelanden från ekonomiskstatsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, Rättsvetenskapliga institutionen Ser. A:543, 2004. Alueiden asemasta erityisesti tuomioistuimen menettelyissä ks. P. van Nuffel: What’s in a Member State? Central and Decentralized Authority before the Community Courts. *Common Market Law Review* 2001, s. 871–901.

⁸ Näistä kanteista, samoin kuin muista kannetyypeistä ja prosesseista EY:n tuomioistuimessa (ja ensimmäisen asteen tuomioistuimessa) yleensä ks. Joutsamo ym., s. 269 ss.; T. Ojanen: EU-oikeuden perusteita, s. 215 ss. Helsinki/Edita 2006. EY:n tuomioistuimen perussääntö ja tuomioistuimen työjärjestys löytyvät teoksesta Suomen Laki II, PrEU 401 ja 402.

⁹ Asia C-95/97, *Région wallonne v. Euroopan yhteisöjen komissio*, määräys 21.3.1997, Kok 1997, s. I-1787.

¹⁰ Ks. myös esim. asia C-298/89, *Government of Gibraltar v. Euroopan yhteisöjen neuvosto*, tuomio 29.6.1993, Kok. 1993, s. I-3605. Kohta 14: ”Koska Gibraltarin hallitus ei kuulu – eikä se edes väitä kuuluvansa – 173 artiklan ensimmäisessä kohdassa [nytemmin 230 artiklan 2 kohta] määrättyihin kantajiin, sen nostaman kanteen tutkittavaksi ot-

den kannalta ei kuitenkaan ole esteitä sille, että kansallinen oikeus valtuuttaa alueen ”edustamaan” sopimusvaltiota tällaisessa prosessissa tai velvoittaa valtion alueen pyynnöstä nostamaan kanteen.¹¹ Sen sijaan itsehallintoalueen itsenäisen kannevallan hyväksyminen tilanteessa, jossa maan hallitus ei ole valmis nostamaan kannetta, saattaisi pakottaa EY:n tuomioistuimen ottamaan kantaa maan keskushallituksen ja itsehallintoalueen väliseen näkemuseroon ja kysymykseen niiden välisestä toimivallasta.¹² Juuri tähän liittyy EY:n tuomioistuimen huoli institutionaalisen tasapainon säilymisestä.¹³

Sitä vastoin saman 230 artiklan 4 kohdan mukaan Ahvenanmaan kaltaisella itsehallintoalueella on mahdollisuus nostaa kanne ja saada EU-päätöksen laillisuus ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tutkittavaksi, mikäli se koskee tällaista oikeushenkilöä sopimusmääräyksessä tarkoitettuun tavoin ”suoraan ja erikseen”. Sopimusmääräyksen mukainen oikeushenkilö voi olla myös julkisoikeudellinen oikeushenkilö, kuten itsehallinnollinen alue.¹⁴ Niinpä Flanderin alueella on katsottu olevan kanneoikeus 230 artiklaa vastaavan aikaisemman 173 artiklan 2 kohdan mukaisena oikeushenkilönä.¹⁵ Periaatteessa myös Ahvenanmaan kanneoikeus voitaisiin hyväksyä, mikäli komissio katsoisi esimerkiksi maakunnan toimivaltaisten elimien hyväksymän korkotukipäätöksen perustamissopimuksen kieltämäksi valtiontueksi.¹⁶

Kuitenkin 230 (4) artiklan mukainen kanneoikeus edellyttää alueella olevan asiassa erityinen intressi toisin kuin on laita etuoikeutettujen kantajien kohdalla, joihin esimerkiksi Suomi jäsenvaltiona kuuluu. Jäsenvaltioiden privilegioitu asema käy ilmi myös siitä, että niillä on tuomioistuimen perussäännön 40 artiklan mukaan yleinen oikeus esiintyä väliintulijoina tuomioistuimessa vireillä olevissa asioissa, kun taas esimerkiksi Ahvenmaan ja vastaavien alueiden kohdalla väliintulomahdollisuus edellyttää, että käsiteltävänä olevaa asiaa koskeva ratkaisu koskee heidän etuaan. Silloinkin kun tämä edellytys täyttyy, on väliintulo mahdollinen vain asioissa, joiden toisena osapuolena on luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö.¹⁷

tamista on arvioitava ottaen huomioon 173 artiklan toisen kohdan määräykset.” Viitattua toista kohtaa vastaa nyttemmin alla käsiteltävä 230(4) artikla.

¹¹ Ks. van Nuffel 2001, s. 881–882.

¹² Ks. Jääskinen 2003, s. 66; van Nuffel 2001, s. 882.

¹³ Viitaten mainittuun Valloniaa koskevaan tapaukseen van Nuffel (2001, s. 881–882) kirjoittaa: ”If the Court were to declare such action admissible, it would interfere with the internal division of powers contrary to its opinion that ‘it is not the task of the Community institutions to rule on the division of powers by the institutional rules proper to each Member State’. In this context, one can understand the concern of the ECJ that recognizing a decentralized authority’s right to sue under Article 230(2) EC would undermine the institutional balance provided for by the Treaties.”

¹⁴ Ks. van Nuffel 2001, s. 884.

¹⁵ Asia T-214/95, *Vlaamse gewest (Région flamande) v. Euroopan yhteisöjen komissio*, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 30.4.1988, Kok. 1998, s. II-717, kohta 29 (”Riidanalainen päätös koskee suoraan ja erikseen Flanderin aluehallinnon oikeudellista asemaa. Päätös näet estää suoralla tavalla Flanderin aluehallintoa käyttämästä haluamallaan tavalla toimivaltuuksiaan, jotka tässä asiassa liittyvät riidanalaisen tuen myöntämiseen, ja pakottaa sen muuttamaan VLM:n kanssa tekemänsä lainasopimusta”). Sen sijaan ed. alaviiteessä 10 mainitussa Gibraltarissa koskevassa tapauksessa alueen kannevaltaa ei voitu johtaa myöskään 230(4) artiklaa vastanneesta aikaisemmasta säännöksestä, kun taas Gibraltar saattoi toimia kantajana jälj. alav. 30 mainitussa omaa yhtiöverouudistustaan koskevassa asiassa T-211/04.

¹⁶ Komissiossa on tutkittavana kysymys siitä, ovatko Ahvenanmaan maakunnanhallituksen (ja Maarianhaminan kaupungin) eräälle yhtiölle myöntämät rahoitusjärjestelyt perustamissopimuksen valtiontukisäännösten mukaisia. Asia C 6/2008(EX nn 69/2007(F.D. cp213/2006)).

¹⁷ Ks. myös HE 57/2009 vp, s. 4.

Perustamissopimuksen 234 artiklan mukaan jäsenvaltion tuomioistuimilla on oikeus – ja ylimmillä tuomioistuimilla tietyissä tilanteissa velvollisuus – pyytää ennakkoratkaisua EU-oikeuden tulkinnasta tai säädöksen pätevyydestä. Tältä osin itsehallintoalueiden tuomioistuimet ovat samassa asemassa kuin jäsenvaltion muut tuomioistuimet. Myös itsehallintoalueen viranomaiset voivat jutun asianosaisina samalla tavoin kuin muut asianosaiset esittää valtion-sisäiselle tuomioistuimelle ennakkoratkaisun pyytämistä – ilman että niiden tässä suhteessa esittämä pyyntö sitoisi tuomioistuinta normaalia enemmän.

Asiassa *Lindman* 2003 annetun EY:n tuomioistuimen tuomion taustalla oli Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen esittämä ennakkoratkaisupyyntö.¹⁸ Tapaus ei kuitenkaan liittynyt Ahvenanmaan itsehallinnolliseen erityisasemaan. Pöytäkirjan N:o 2 tulkinta ei ole ollut ennakkoratkaisun kohteena.¹⁹

Itsehallintoalueiden edellä selostettu prosessuaalinen asema on varsin vakiintunut, eikä sen osalta ole viime aikoina tapahtunut merkittäviä muutoksia. Sen sijaan materiaalisen EY-oikeuden soveltamisen osalta EY:n tuomioistuin on viime vuosien oikeuskäytännössään hyväksynyt eräitä linjanvetoja, joiden seurauksena itsehallintoalueiden valtiosääntöoikeudellinen erityisstatus on korostunut. Viitattu kehitys on ollut havaittavissa erityisesti valtioneuvostotukiasioissa.²⁰

Niinpä kun vanhemman oikeuskäytännön valossa saattoi näyttää siltä, että sen määrittelymisessä, onko tuki valtioneuvosto, ei merkitystä ollut sillä, oliko tuen (esim. verohelpotuksen) toteuttanut keskushallinto tai aluehallinto²¹, on uudempi oikeuskäytäntö osoittanut asian olevan nyansoidumpi.

Yhteisöjen tuomioistuin on näet hyväksynyt, että tietyin edellytyksin itsehallintoaluetta voidaan valtioneuvostotukiasioissa keskeistä valikoitavuus- tai selektiivisyyskriteeriä²² arvioitaessa tarkastella jäsenvaltion muusta alueesta siinä mielessä erillisenä, että esimerkiksi itsehallintoalueella sovellettavien erityisten verohuojennusten tai vastaavien EY-oikeudellista syrjivyyttä arvosteltaessa ei referenssiryhmänä välttämättä pidetä muuta maata. Portugalin komissiota vastaan käynnistämä asia C-88/03 koski autonomista Azorien aluetta ja sillä sovellettua Manner-Portugaliin verrattuna alemmaa verokantaa, jota komissio piti kiellettyinä valtioneuvostotukienä.

¹⁸ C-42/02, tuomio 13.3.2003, Kok. 2003, s. I-12647. Tapauksessa oli kysymys Ruotsissa toimeenpannuissa arpajaisissa saadun voiton verottamisesta Suomessa. Tuomioistuin katsoi perustamissopimuksen 49 artiklan kanssa ristiriitaiseksi Suomen lainsäädännön, jonka mukaan muissa jäsenvaltioissa toimeenpannuista arpajaisista saatuja voittoja pidetään tuloverotuksessa voittajan veronalaisina tuloina, kun taas Suomessa toimeenpannuista arpajaisista saadut voitot eivät olleet veronalaisia.

¹⁹ Tapauksessa KHO 1996 A I (päättös 2.5.1996, taltio 1271) vedottiin mm. pöytäkirjaan ja perustamissopimuksen määräyksiin, mutta korkein hallinto-oikeus ei pitänyt ennakkoratkaisun pyytämistä tarpeellisenä päätyessään katsomaan, että maakuntahallituksen päätös evätä Ruotsin kansalaiselta kotiseutu-oikeus ei ollut ristiriidassa Suomen EU:hun liittymistä koskevan sopimuksen ja sen nojalla Suomessa noudatettujen EY-oikeuden määräysten kanssa.

²⁰ Sen sijaan asia C-212/06, *Gouvernement de la Communauté française ja Gouvernement wallon v. Gouvernement flamand*, tuomio 1.4.2008, näyttäisi viittaavan siihen, että alueellisten erityispiirteiden kautta eivät liikkumisvapauden kaltaisten perusvapauksien rajoitukset ole helposti puolusteltavissa. Kysymys oli Flanderin alueen erästä sosiaali-etuutta koskevasta lainsäädännöstä, josta osallisiksi pääsivät alueella asuvien ja työskentelevien lisäksi vaikkapa Ranskassa asuvat mutta alueella työskentelevät henkilöt, kun taas etuus evättiin esim. sellaisilta ranskalaisilta, jotka tosin työskentelevät Flanderissa mutta asuivat Valloniassa. Ks. J. Paju, *Skyttegravskrig i Flandern – Mål C-212/06 om regioners självbestämmanderätt*. *Europarättslig tidskrift* 2008, s. 1031–1039.

²¹ Asia 248/84, *Saksa v. Euroopan yhteisöjen komissio*, tuomio 14.10.1987, Kok. 1987, s. 4013, kohta 17.

²² Ks. M. Alkio – C. Wik: *Kilpailuoikeus*, s. 1038–1045. 2. p. Helsinki/Talentum 2009.

Tuomionsa²³ kohdassa 58 EY:n tuomioistuin lausui:

”Ei ole mahdotonta, että alueyhteisöllä on sellainen oikeudellinen ja tosiasiallinen asema, jonka johdosta se on jäsenvaltion keskushallintoon nähden riittävän itsenäinen, jotta sen toteuttamien toimenpiteiden osalta ratkaiseva rooli sen poliittisen ja taloudellisen ympäristön määrittämisessä, jossa yritykset toimivat, on juuri mainitulla alueyhteisöllä eikä keskushallinnolla. Tällaisessa tilanteessa merkityksellisen kehyksen muodostaa toimenpiteen toteuttaneen alueyhteisön alue, jolla se käyttää toimivaltaansa, eikä kansallinen alue kokonaisuudessaan, kun selvitetään, suosiiko mainitunlaisen alueyhteisön toteuttama toimenpide tiettyjä yrityksiä verrattuina muihin yrityksiin, jotka ovat tosiasiallisesti ja oikeudellisesti niihin rinnastettavassa tilanteessa, kun asiaa arvioidaan kyseisellä toimenpiteellä tavoiteltuun päämäärään nähden.”

Näin ollen toimenpide ei välttämättä merkitse ”valikoivaa” ja siksi kiellettyä tukea pelkästään sillä perusteella, että sitä sovelletaan ainoastaan jäsenvaltion maantieteellisesti rajoitetulla alueella. Kuitenkin se, että tukea ei pidettäisi kiellettyinä valtiontukea, edellytti yhtäältä alueen perustuslaillisesti erillistä poliittista ja hallinnollista asemaa, toisaalta sitä, että alueellinen yksikkö vastasi toimenpiteen taloudellisista ja poliittisista seurauksista, eikä verotulojen menetystä saanut hyvittää keskushallinnolta tai maan muilta alueilta tulevilla suorituksilla tai avustuksilla.²⁴ Koska jälkimmäinen ehto ei Azorien tapauksessa toteutunut, ei Portugali menestynyt kanteessaan. Kuitenkin tuomio oli itsehallintoalueiden kannalta periaatteellisesti merkittävä sikäli, että siinä tietyin edellytyksin hyväksyttiin tällaisten alueiden erillisyyden valtiontukisäännösten soveltamista silmällä pitäen.

Espanjan Baskimaata koskevassa tapauksessa *Unión general de Trabajadores de la Rioja* oli kysymys vastaavanlaisesta väitetystä valtiontuesta.²⁵ Kolmesta historiallisesta maakunnasta koostuvan autonomisen baskialueen ylin tuomioistuin *Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco* esitti ennakkoratkaisupyynnön siitä, olivatko alueellisessa lainsäädännössä määritelty suurinta osaa muuta Espanjaa alempi yhtiöverokanta sekä eräät vähennykset valtiontukea.²⁶ Kysymys oli kaikkien kolmen maakunnan osalta asiallisesti samansäiltöinen kuin seuraava historiallisista alueista yhtä koskeva kysymys (tuomion kohta 32):

”Onko EY 87 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että Juntas Generales del territorio histórico de Vizcayan toteuttamien verotuksellisten toimenpiteiden, joilla muutetaan yhtiöverolain 29 §:n 1 momentin a kohta sekä 37 ja 39 §:ää, on katsottava olevan valikoivia ja tämän vuoksi merkitsevän valtiontukia, jotka on ilmoitettava komissiolle EY 88 artiklan 3 kohdan mukaisesti, koska niissä vahvistetaan verokanta, joka on Espanjan valtion lain-

²³ Asia C-88/03, *Portugali v. Euroopan yhteisöjen komissio*, tuomio 6.9.2006, Kok. 2006, s. I-7115.

²⁴ Ks. tuomion kohdat 67–68.

²⁵ Yhdistetyt asiat C-428/06–C-434/06, *Unión General de Trabajadores de La Rioja (UGT-Rioja) ym. v. Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya ym.*, yhdistetyt asiat C-428/06–C-434/06, tuomio 11.9.2008.

²⁶ Toimivalta verotuksen osalta kuuluu historiallisille alueille muiden toimivaltuuksien kuuluessa Baskimaan itsehallintoalueelle. EY:n tuomioistuin katsoi, että ”on viitattava sekä historiallisiin alueisiin että Baskimaan itsehallintoalueeseen määriteltäessä sitä, onko alueyhteisöllä, jonka muodostavat sekä nämä historialliset alueet että Baskimaan itsehallintoalue, riittävä autonomia, jotta se muodostaa viitekehyksen, jonka suhteen yhden historiallisen alueen toteuttaman toimenpiteen valikoivuutta on arvioitava.” Kohta 75.

säädännössä säädettyä yleisesti sovellettavaa verokantaa alempi, ja säädetään verovähennyksistä, joista ei ole säädetty valtion verolainsäädännössä ja joita sovelletaan tämän itsehallintoyhteisön alueella?”

EY:n tuomioistuin toisti, että oikeuttaakseen sen, että autonomian puitteissa annettua muusta alueesta poikkeavaa etua ei pidetä valikoivana, on alueen täytettävä institutionaalisen, menettelyllisen ja taloudellisen autonomian edellytykset. Toisin sanoen, alueella on ensinnäkin oltava ”perustuslakiin perustuva keskushallinnosta erillinen poliittinen ja hallinnollinen asema”, toiseksi ”päätos on tullut tehdä ilman, että keskushallinto voi välittömästi puuttua sen sisältöön” ja kolmanneksi ”taloudellisia seuraamuksia, joita aiheutuu kansallisen verokannan alentamisesta alueella sijaitsevien yritysten osalta, ei saa hyvittää muilta alueilta tai keskushallinnolta peräisin olevilla suorituksilla tai avustuksilla” (kohta 51). EY:n tuomioistuin täsmensi, että kansallisten tuomioistuinten harjoittama laillisuusvalvonta ei merkitse sellaista puuttumista, joka mitätöisi alueyhteisön autonomisuuden, sillä viimeksi mainitun tuomioistuimen ratkaisussa ”ainoastaan tulkitaan säännöstä, jossa alueyhteisön toimivaltuuksien rajat asetetaan, mutta se ei lähtökohtaisesti rajoita näiden toimivaltuuksien käyttämistä näiden rajojen puitteissa” (kohta 81).

Sen, miten täsmennettyjä ”Azorien doktriinin”²⁷ kriteereitä oli kysymyksessä olevassa tapauksessa sovellettava, EY:n tuomioistuin jätti kansallisen tuomioistuimen ratkaistavaksi. Tuomiolauselman mukaan:

”EY 87 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että toimenpiteen valikoivuutta arvioitaessa on otettava huomioon tämän toimenpiteen toteuttaneen viranomaisen institutionaalinen, menettelyllinen ja taloudellinen autonomia. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen, jolla yksin on toimivalta yksilöidä sovellettava kansallinen oikeus ja tulkita sitä sekä soveltaa yhteisön oikeutta sen käsiteltävinä oleviin riita-asioihin, asiana on tutkia, onko historiallisilla alueilla ja baskimaan itsehallintoalueella tällainen autonomia, mistä seuraisi se, etteivät Espanjan perustuslailla vuodelta 1978 ja Espanjan oikeuden muilla määräyksillä ja säännöksillä näille alueyhteisöille myönnettyjen toimivaltuuksien rajoissa annetut lait ole EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettussa valtioneuvon käsitteessä tarkoitettulla tavalla valikoivia.”

Kuten oli ennakoitu,²⁸ kansallinen tuomioistuin päätyi 22.12.2008 antamassaan ratkaisussa katsomaan, että Baskialue täyttää EY:n tuomioistuimen edellyttämät institutionaalisen, menettelyllisen ja taloudellisen autonomian kriteerit sillä seurauksella, että alempi yhtiöverokanta sellaisenaan ei ole perustamissopimuksen vastaista valtioneuvon tukea.²⁹

²⁷ Vrt. D. Armesto: The ECJ’s Judgment regarding the Tax Autonomy of the Basque Country, s. 11–12. European Taxation, January 2009, s. 11–20.

²⁸ Armesto 2009, s. 20.

²⁹ Tribunal Superior de Justicia de País Vasco (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1a), Sentencia núm. 886/2008 de 22 diciembre. Ks. myös M. Cienfuegos Mateo: El concierto económico vasco frente al Derecho comunitario europeo. Comentarios de Jurisprudencia, Febrero 2009, s. 29–41, erit. s. 38–39. Kirjoituksessa (s. 41) pidettiin mahdollisena, että asia voisi tulla lopullisesti ratkaistavaksi Espanjan korkeimmassa oikeudessa (Tribunal Supremo).

Viitattua kansallista tuomioistuinratkaisua edeltävä EY:n tuomioistuimen tuomio oli tärkeä paitsi Espanjan myös yleensä autonomisten ja vastaavien alueiden kannalta. Komission ajaman linjan hyväksyminen olisi johtanut itsehallintoalueen alemman verokannan pitämiseen käytännössä väistämättä kiellettyinä valtiontukea, mikä puolestaan olisi saattanut merkitä uhkaa muidenkin valtiosääntöisesti turvattujen autonomiaratkaisujen välillisestä vesittymisestä perustamissopimuksen valtiontukea koskevien säännösten kautta.³⁰

Tuorein esimerkki nyt puheena olevasta kehityksestä liittyy yhteiseen maatalouspolitiikkaan eli muuhun kuin valtiontukeen. Tapauksessa *Horvath* oli kysymys tilatukijärjestelmiä koskevasta asetuksesta N:o 1782/2003 ja hyvän maatalouden ja ympäristön vähimmäisvaatimuksista. Asetuksen (ja yhteisen maatalouspolitiikan ylipäätään) täytäntöönpano Yhdistyneessä kuningaskunnassa kuuluu niin sanotun hajautetun hallinnon piiri eli esimerkiksi Englannissa ja Skotlannissa saattaa säätely muodostua erilaiseksi. Kotimaisessa tuomioistuimessa kantajana ollut Englannista oleva *Horvath* katsoi joutuneensa syrjinnän kohteeksi sillä perusteella, että Englantia koskevassa täytäntöönpanoasetuksessa hänelle asetettiin tuen ehtona hänen maansa halki kulkevia yleisiä kulkuväyliä (esim. kävelypolkuja) koskevia kunnossapitovelvoitteita, jollaisia ei sisällynyt muiden hajautetun hallinnon alueiden osalta annettuihin asetuksiin. Antamassaan ratkaisuehdotuksessa julkisasiamies viittasi mainittuun Azoreita koskevaan tapaukseen ja totesi yhteenvedonmaisesti yhteisöjen tuomioistuimen pitäneen ratkaisevana sitä, ”onko alueyhteisöllä sellainen oikeudellinen ja tosiasiallinen asema, jonka johdosta se oli keskushallintoon nähden riittävän itsenäinen, jotta sen toteuttamien toimenpiteiden osalta ratkaiseva rooli sen poliittisen ja taloudellisen ympäristön määrittämisessä, jossa yritykset toimivat, on juuri mainitulla alueyhteisöllä eikä keskushallituksella.”³¹ Julkisasiamies katsoi, että asiassa ratkaiseva viitekehys oli rajattava Englantiin Yhdistyneen kuningaskunnan osana.

Heinäkuun 16 päivänä 2009 antamassaan tuomiossa EY:n tuomioistuin päätyi olennaisesti samaan lopputulokseen, tosin julkisasiamiestä suoraviivaisemmin perusteluihin ja viittaamatta Azorien aluetta tai Baskimaata koskeviin tapauksiin. Tuomioistuin lausui nyt kysymyksessä olevilta osin johtopäätöksensä:

”Kun jäsenvaltion perustuslaillisen järjestelmän mukaan alueellisilla viranomaisilla on lainsäädäntövaltaa, vielä pelkästään se, että kyseiset viranomaiset antavat asetuksen N:o 1782/2003 5 artiklassa ja liitteessä IV tarkoitettuja maatalouden ja ympäristön kannalta hyvää kuntoa koskevia erilaisia standardeja, ei merkitse yhteisön oikeuden vastaista syrjintää.”

³⁰ Ks. Armesto 2009, s. 14. Vrt. myös komission tiedonanto valtiontukisäännösten soveltamisesta yritysten välittömään verotukseen, Virallinen lehti nro C 384, 10.12.1998, kohta 17 (”Komission päätöksenteossa noudatettu käytäntö osoittaa, että ainoastaan toimenpiteet, jotka käsittävät koko valtion alueen, jäävät – – valikoitavuusehdon soveltamisalan ulkopuolelle”). Samoihin aikoihin Baskimaan ylimmän tuomioistuimen kanssa myös EY:n ensimmäisen asteen tuomioistuin sovelsi ”Azorien doktriinia” ensi kerran kysymyksessä olevan alueen kannalta myönteisesti tapauksessa *Government of Gibraltar v. Euroopan yhteisöjen komissio*, asiat T-211/04 ja T-215/04, tuomio 18.12.2008. Ks. C. Palao Taboada, *State Aid and Autonomous Regions: The ECJ's Ruling in the Basque Country case*, s. 230–231. *Bulletin for International Taxation*, May/June 2009, s. 225–235.

³¹ Asia C-428/07, *Mark Horvath v. Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs*, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 3.2.2009, kohta 105.

Käytännön ongelmakohtia

Edellä selostettuihin näkökohtiin liittyen on valtakunnan ja Ahvenanmaan välillä aiheutunut kahdenlaisia jännitteitä: yhtäältä sellaisia, jotka ovat johtuneet väitetyistä maakunnan näkökantojen puutteellisesta huomioon ottamisesta Suomen jäsenvaltiona puolustautuessa komissiota vastaan asioissa, joissa sopimusrikkomuksen on olennaisesti väitetty johtuneen Ahvenmaan laiminlyönneistä, toisaalta valtakunnan haluttomuus esiintyä väliintulijana muita itsehallintoalueita koskevissa asioissa, joissa annettavilla ratkaisuilla on maakunnan mukaan ollut merkitystä myös Ahvenanmaan kannalta.³²

Ensimmäisen ryhmään kuuluvat lintujen kevätmetsästystä koskenut tapaus ja ns. nuuskatapaus.

Ensiksi mainitussa asiassa Komission Suomea vastaan EY 226 artiklan mukaisesti nostamassa kanteessa oli kysymys sekä Manner-Suomessa että Ahvenanmaalla tapahtuneeksi väitetyistä luonnonvaraisten lintujen suojelua koskevan direktiivin 79/409/ETY noudattamatta jättämisestä.³³ Tuomiossaan tuomioistuin katsoi direktiiviä loukatun eräiltä osin sekä Manner-Suomessa että Ahvenanmaan maakunnassa tapahtuvassa kevätmetsästyksessä. Ahvenanmaan maakunnan hallitus olisi halunnut kiistää kanteen kokonaisuudessaan, mutta EU-ministerivaliokunnan kannan mukaisesti Suomi myönsi kanteen mitä tuli komission väitteeseen siitä, että poikkeusedellytystä, joka salli ”pieniä määriä” koskevan metsästyksen, ei ollut noudatettu haahkan, isokoskelon, tukkakoskelon ja pilkkasiiven osalta.

Lintudirektiivin noudattamista katsottiin laiminlyödyn sekä Ahvenanmaalla että muualla. Sen sijaan ns. nuuskatapauksessa komission Suomea vastaan nostaman kanteen kohteena olivat nimenomaisesti vain Ahvenanmaalla tapahtuneet tupakkadirektiivin loukkaukset. Kanteen ja asiassa annetun tuomion mukaan Suomi ei ollut varmistanut, että Ahvenanmaa saattaa osaksi lainsäädäntöään tupakkatuotteiden merkintöjä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä annetun direktiivin, ja että direktiiviin sisältyvää nuuskan markkinoille saattamista koskevaa kieltoa noudatetaan Ahvenanmaalla rekisteröidyillä aluksilla.³⁴

Tässäkin tapauksessa Ahvenanmaan maakunta olisi halunnut kiistää kanteen. EU-ministerivaliokunta ja Suomen hallitus sen sijaan päätyivät myöntämään kanteen. Muu olisikin voinut olla vaikeata muun muassa sitä taustaa vasten, että korkein oikeus oli maakunnan tupakkalaikiin 2003 tehtyjen muutosten johdosta antamassaan lausunnossa esittänyt kriittisiä näkemyksiä Ahvenanmaalla vallinneen oikeustilan yhteensopivuudesta yhteisöoikeuden kanssa.³⁵ Suo-

³² Jännitteitä aiheuttaneita tapauksia selostetaan jälj. (alav. 40) mainitussa työryhmämietinnössä, s. 13–17.

³³ Asia C-344/03, *Euroopan yhteisöjen komissio v. Suomi*, tuomio 15.12.2005, Kok 2005, s. I-11033. Komission nostaman kanteen taustalla oli komissiolle yksityisiltä tahoilta tehtyjä kanteluita. Suksi 2005, s. 452.

³⁴ Asia C-343/05, *Euroopan yhteisöjen komissio v. Suomi*, tuomio 18.5.2006, Kok. 2006, s. I-66. Tässä tapauksessa kanteen taustalla oli erään europarlamentaarikon komissiolle esittämä kysymys. Ks. Suksi 2005, s. 452.

³⁵ Lausunto 1958/18.8.2003. Ks. Suksi 2005, s. 268–270. Yleisemmin siitä, miten itsehallintolain 19 §:n mukainen lainsäädäntövalvonta ulottuu kysymyksen maakuntalakien yhteensopivuudesta EU-oikeuden kanssa, ks. Suksi 2005, s. 267–271. Ks. myös Jääskinen 2003, s. 68.

men vastineessa viitattiin Ahvenmaan maakunnan esittämiin näkökohtiin, ja maakunnan hallituksen lausunto liitettiin vastineeseen. Maakunta lähetti EY:n tuomioistuimelle myös kirjeen, jossa se perusteli kantaansa ja viittasi siihen, että Suomen myöntäminen ei tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan estänyt tuomioistuinta arvioimasta asiaa toisin.

Ahvenanmaa on myös katsonut, että sen edut eivät ole aina tulleet riittävästi huomioon otetuiksi harkittaessa sitä, tulisiko Suomen esiintyä väliintulijana muita jäsenvaltioita koskevissa asioissa, joissa Ahvenanmaalla ei itsellään ole edellisessä jaksossa selostettujen periaatteiden mukaisesti väliintulo-oikeutta. On ymmärrettävää, että Ahvenmaata kiinnostivat suuresti edellä mainitut Azorien itsehallinnollista aluetta sekä Baskimaata koskevat tapaukset. Niissähän vahvistettiin periaate, jonka mukaan itsehallinnollista aluetta voidaan tietysti edellytyksin tarkastella muusta valtakunnasta erillisenä valtioneuvoston päätöksinä sovellettaessa, mitä voidaan pitää tietynlaisena avauksena autonomisten alueiden erityisaseman tunnustamisen suuntaan.

Sekä Espanja että Iso-Britannia esiintyivät Azorien aluetta koskevassa jutussa väliintulijoina tukien Portugalia, joka ensisijaisesti vaati, että sellaisten luonnollisten ja oikeushenkilöiden, joiden kotipaikka oli Azoreilla, osalta sovellettua alemmaa verokantaa ei olisi tullut katsoa kielteyksi valtiontueksi. Myös Ahvenanmaan maakunnan hallitus olisi halunnut, että Suomi haakeutuu asiassa väliintulijaksi komission päätöksen kumoamista ajaneen Portugalin tukena. Tähän ei suostuttu valtiovarainministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön muun muassa katsoessa, että Suomen ei tulisi edistää haitallista verokilpailua ja ”veroparatiiseja”³⁶. Maakunnan hallitus oli toimittanut kirjallisia huomioita komissiolle sen tutkiessa asiaa.³⁷

Myös baskialuetta koskevassa tapauksessa Ahvenanmaa olisi halunnut Suomen esiintyvän väliintulijana EY:n tuomioistuimessa,³⁸ mutta valtiovarainministeriö vastusti tätä samantapaisiin argumentteihin vedoten kuin Azorien aluetta koskevassa tapauksessakin. EU-ministerivaliokunta päätti, että Suomi ei pyydä päästä väliintulijaksi. Italian ja Ison-Britannian hallitukset sen sijaan esittivät asiassa kirjalliset huomionsa tuomioistuimelle tukien näkemystä siitä, että alueellinen veroautonomia ja siitä johtuva alempi verokanta voivat olla sopusoinnussa EY:n valtioneuvoston päätöksien kanssa. Samaa kantaa edusti Espanjan hallitus, joka ei tässä ennakkoratkaisuasiassa ollut varsinaisena osapuolena.

Edellä selostetut tapahtumat ovat osaltaan taustana sille lainmuutoshankkeelle, jota käsitellään seuraavassa jaksossa.

³⁶ Vrt Suksi 2005, s. 262, alav. 41 (”Syftet med skatteundantaget och de s.k. säkerhetsklausulerna, i kombination med kraven på åländsk hembygdsrätt för etableringsrätt och jordförvärv, gör det svårt för Åland att utvecklas till ett s.k. skatteparadis”).

³⁷ Samoin ed. alav. 30 mainitussa tapauksessa *Government of Gibraltar v. Euroopan yhteisöjen komission* maakunnan hallitus esitti huomautuksia komissiolle. Tuomion kohta 27.

³⁸ ”Landskapsregeringen ville försvara lagstiftningsbehörigheten i de autonoma områden som delar exklusiv behörighet med centralregeringen och säkerställa självstyrelselagens behörighetsfördelning mellan Åland och det övriga Finland samt landskapets rätt att bedriva en egen skattepolitik.” Utvecklande av Ålands talerätt inför EG-domstolen (ks. jälj. alav. 40 kohdalla), s. 16.

Itsehallintolain 59 c § ja sen uudistaminen

Jo ennen viitattua viimeistä uudistushanketta oli maakunnan vaikutusmahdollisuuksia pyritty tehostamaan 2004 voimaan tulleen itsehallintolain 59 c §:n (”Kannanotot sopimusrikkomusasioissa”) kautta:

”Valtakunnan viranomaiset valmistelevat yhteistoiminnassa maakunnan hallituksen 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.”³⁹

Seuraava askel otettiin heinäkuussa 2006, kun ulkoasiainministeriö Ahvenanmaan kanssa asiasta neuvoteltuaan asetti ns. puheoikeutta käsittelevän työryhmän (”Talerättsarbetsgruppen”), joka antoi mietintönsä ”Utvecklande av Ålands talerätt inför EG-domstolen” 31.8.2007.⁴⁰ Työryhmä esitti suosituksia, joiden mukaisesti EU-ministerivaliokunta hyväksyi 12.9.2008 seuraavanlaiset suuntaviivat:⁴¹

- maakunnan hallitus voisi tehdä perustellun esityksen siitä, miten Suomen olisi käytettävä puheoikeuttaan EY-tuomioistuimessa;
- jos yksimielisyyteen ei päästä Suomen kannanoton suuntaviivoista, asiaa on aina käsiteltävä ministerivaliokunnassa, niin että ministerivaliokunta muodostaa maakunnalle menettelyllisen takuun;
- ministerivaliokuntakäsittelyä tulisi edeltää keskustelu pääministerin kanssa, jos maakunnan hallitus sitä pyytää;
- siltä osin kuin kante koskee maakuntalainsäädännön väitettyjä puutteita, valtakunnan ja maakunnan tulisi pyrkiä sopimaan vastauksen sisällöstä.

Keväällä 2009 (23.4.2009) valtioneuvosto hyväksyi periaatepäätöksen Ahvenanmaan osallistumisesta EU-asioiden käsittelyyn sekä maakunnan mahdollisuuksista vaikuttaa niihin. Siihen sisältyy muun muassa seuraavanlainen kohta 3, jonka otsikko on ”Komissiossa ja EY-tuomioistuimissa käsiteltävät asiat”:

”Valtioneuvosto tunnustaa, että maakunnalla on perustellut tarpeet puolustautua ja esittää kannanottonsa komissiolle ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimille annettavissa kirjelmässä itsehallintolain ja EU-ministerivaliokunnan vahvistamien suuntaviivojen mukaisesti.”

³⁹ Jo tämän uudistuksen taustalla oli Ahvenanmaan esittämä huoli siitä, että ”maakunnalla ei ole riittäviä mahdollisuuksia vaikuttaa päätöksentekoon asioissa, jotka itsehallintolain mukaan kuuluvat maakunnan toimivaltaan.” HE 18/2002 vp, s. 2.

⁴⁰ Mietintö on löydettävissä ulkoministeriön ruotsinkielisiltä internetsivuilta <http://www.formin.fi> > publikationer.

⁴¹ Ks. myös HE 57/2009 vp, s. 8–9.

Suunnilleen samanaikaisesti (2.9.2008) kuin EU-ministerivaliokunta hyväksyi 12.9.2008 annetut suuntaviivat, asetti oikeusministeriö työryhmän laatimaan hallituksen esityksen muodossa ehdotuksen, joka tähtäisi siihen, että eräät suuntaviivojen keskeiset kohdat saatettaisiin lain tasolle muuttamalla aiemmin mainittua itsehallintolain 59 c §:ää. Toimeksiannon mukaan tehtävänä oli

”valmistella ehdotus itsehallintolain 59 c §:n täydentämiseksi säännöksellä, jonka mukaan maakunnan kannan tulee maakunnan pyynnöstä käydä ilmi Suomen vastauksista komissiolle ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimissa maakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jos maakunnan ja valtakunnan kantoja ei ole voitu sovittaa yhteen.”

Toimeksiannon mukaan pykälää oli myös täydennettävä säännöksellä, jonka mukaan maakunnan edustajalle voitaisiin yksittäistapauksessa myöntää oikeus edustaa Suomea EY-tuomioistuimissa. Ehdotus oli laadittava hallituksen esityksen muotoon. Työryhmä antoi mietintönsä marraskuussa 2008.⁴²

Työryhmämietintöä seurasi hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Ahvenmaan itsehallintolain 59 c §:n muuttamisesta, joka annettiin eduskunnalle keväällä 2009 (HE 57/2009 vp). Siinä ehdotetaan 59 c §:ään lisättäväksi kaksi uutta momenttia, joista yksi (uusi 2 mom.) koskee maakunnan kantojen ilmenemistä Suomen vastauksista sekä maakunnan edustajan osallistumista EY-tuomioistuimen suulliseen käsittelyyn, toinen (uusi 3 mom.) maakunnan mahdollisuutta tehdä aloitteita siitä, että Suomi nostaisi kanteen EY-tuomioistuimissa tai muuten osallistuisi siellä vireillä olevaan prosessiin.

Ehdotettu 59 c §:n 2 momentti sisältää ensinnäkin säännöksen, jonka mukaan maakunnan kannan tulee käydä ilmi itse Suomen vastauksesta siinä tapauksessa, että maakunnan ja valtakunnan kantoja ei voida sovittaa yhteen EU-ministerivaliokunnassa eikä edes pääministerin kanssa käytävän neuvottelun avulla. Tämä momentin ensimmäiseen virkkeeseen sisältyvä säännös on sikäli yksiselitteinen, että uuden lain mukaan riittävää ei enää ole Ahvenanmaan kannanottoon viittaaminen ja sen ottaminen Suomen kannanoton liitteeksi, kuten tapahtui nuuskatapauksessa. Hallituksen esityksen perustelujen (s. 11) mukaan on lähtökohtana, että ”maakunnan kanta esitetään siinä muodossa kuin maakunta on sen hyväksynyt”.

Edelleen hallituksen esityksen perustelujen mukaan ”valtioneuvosto ei saa maakunnan hallituksen tahdon vastaisesti myöntä komission kantaan tai hyväksyä kannetta siten, että EU-oikeuden asianmukaista tulkintaa koskevan kysymyksen saattaminen EY-tuomioistuimen ratkaistavaksi estetään” (s. 11). Perustuslakivaliokunta toteaa esityksestä antamassaan mietinnössä, että vaikka tämä seikka ”ei käykään suoraan ilmi säännöksen tekstistä”, käy se valiokunnan

⁴² Arbetsgruppsbetänkande 2008:9: Landskapet Ålands ställning vid fördragsbrott och i EG-domstolen (Ahvenanmaan asema sopimusrikkomusasioissa ja EY-tuomioistuimissa). Tämän kirjoittaja toimi työryhmän puheenjohtajana. Siihen, että työryhmän asettaminen oli yhteydessä ns. Lissabonin sopimukseen, viittaa valtioneuvoston sopimuksen ratifointikysymyksen käsittelyn yhteydessä antama lausuma. Siinä viitataan mm. em. periaatepäätökseen sekä todetaan, että ”lisäksi on asetettu työryhmä valmistelemaan itsehallintolain muutosta koskien maakunnan mahdollisuutta tulla kuulluksi EY-tuomioistuimissa”. Valtioneuvoston tiedote 328/2008 (11.9.2008).

mielestä riittävällä tavalla ilmi ”säännöksen tavoitteesta ja muotoilusta”, minkä vuoksi valio-
kunnalla ei ole huomautettavaa perustelusta.⁴³ Näin ollen vaikka valtioneuvosto olisikin valmis
hyväksymään komission väitettyä sopimusrikkomusta koskevan kannan, ei tätä tule tehdä ta-
valla, joka estäisi asian viemisen EY:n tuomioistuimeen.⁴⁴

Toisaalta tällaisessakaan tilanteessa Suomen puolesta ei voida esittää kahta toistensa kanssa
ristiriitaista kantaa.⁴⁵ Valtioneuvostolla on perustuslain mukaan Suomen kannanotoista viime
kädessä päättävänä tahona luonnollisesti mahdollisuus päättää Suomen kannasta, Ahvenan-
maan voidessa kuitenkin edellyttää, että sen poikkeava näkemys tuodaan esiin.

Tarve välttää ristiriitaisten kannanottojen esittämistä Suomen puolesta koskee myös – ehkä
korostetusti – EY:n tuomioistuimen suullisia käsittelyjä, joiden osalta esityksen mukaiseen
59 c §:ään sisältyy seuraava säännös: ”Jos kanne 1 momentissa tarkoitettussa asiassa on nostettu
maakunnan toimenpiteen tai laiminlyönnin johdosta, on maakunnan edustajalle annettava oi-
keus osallistua tuomioistuimen suulliseen käsittelyyn.”

Sille, mitä säännöksen mukainen osallistuminen tarkoittaa, asettavat reunaehdoja paitsi pe-
rustuslaillinen järjestelmä, myös EY:n tuomioistuimen oma säännöstö ja käytäntö, jossa va-
kiintuneen selkeän pääsäännön mukaisesti vain yksi henkilö puhuu osapuolen asiassa.⁴⁶ Suo-
men kohdalla tämä on valtionasiamies,⁴⁷ joten ilman erityisiä syitä Ahvenanmaan edustajan
osuus rajoittuisi läsnäoloon neuvonantajana.⁴⁸ Mahdollista on, että valtionasiamies voisi jon-
kin erityisasiantuntemusta koskevan kysymyksen osalta pyytää puheenjohtajalta lupaa saada
konsultoida ahvenanmaalaista valtuuskunnan jäsentä ja jopa tiedustella, saisiko tämä vastata
tiettyyn kysymykseen. Tällaisia tilanteita silmällä pitäen uutta säännöstä voidaan pitää perus-
teltuna. Toisaalta juuri näissä tilanteissa korostuu tarve välttää ristiriitaisen tiedon välittämistä,
sillä kahden kannan esittäminen tuomioistuimen suullisessa käsittelyssä ei hyödyttäisi sen
enempää valtakuntaa kuin Ahvenanmaatakaan, vaan todennäköisesti vahingoittaisi molem-
pien uskottavuutta. Kovin suurta riskiä tällaisen kaikille kiusallisen tilanteen syntymisestä tus-
kin on.

⁴³ Perustuslakivaliokunnan mietintö 6/2009 vp/HE 57/2009 vp, s. 2.

⁴⁴ Tosin asian korjaaminen niin, että komissio luopuisi sen viemisestä tuomioistuimeen, saattaisi kysymykseen tule-
vissa tilanteissa olla vaikeaa jo siitä syystä, että korjaaminen edellyttäisi lainsäädäntötoimia Ahvenanmaalla.

⁴⁵ Perustuslakivaliokunta korostaa sen tärkeyttä, että tuomioistuimessa ei esitetä kahta ristiriitaista kantaa. PeVM
6/2009 vp, s. 2.

⁴⁶ Jos osapuolella on useampia edustajia suullisessa käsittelyssä, saa periaatteessa vain yksi näistä esiintyä. Perustel-
lusta hakemuksesta tuomioistuin voi poikkeuksellisesti hyväksyä, että myös toinen edustajista voi käyttää puheen-
vuoron, kuitenkin niin, että osapuolelle varattu kokonaisaika eri tällöin ylity. Tämä aika on pääsääntöisesti tilantees-
ta riippuen 15 tai 30 minuuttia. Käytännön ohjeet, jotka koskevat kanne- ja valitusasioita A:15.10.2004 (Suomen Laki
II, PrEU 203), kohta 50.

⁴⁷ Suomen edustaminen EY:n tuomioistuimessa (samoin kuin komission valvontamenettelyissä) kuuluu ulkoasian-
ministeriön toimialaan. Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003) 13 §, ulkoasiainministeriöstä annettu valtioneuvon
asetus (1171/2005) 1 § 20 kohta, ulkoasiainministeriön työjärjestys (550/2008) 41 §. Ks. myös HE 57/2009 vp, s. 12–
13.

⁴⁸ Oikeudellista estettä ei kuitenkaan ole sille, että UM yksittäistapauksessa valtuuttaa maakunnan edustajan edusta-
maan Suomea. HE 57/2009 vp, s. 12–13. EY:n tuomioistuimen tammikuussa päivitetty Opas asianosaisten edustajille
(Suomen Laki II, PrEU 201) sisältää oman suullista käsittelyä koskevan jaksonsa (C.).

Itsehallintolain 59 c §:ään esitetään lisättäväksi myös uusi 3 momentti, jonka mukaan maakunnan hallitus voisi ”tehdä perustellun esityksen” valtioneuvostolle siitä, että Suomi osallistuisi väliintulijana tuomioistuimessa käytävään prosessiin tai nostaisi siellä kanteen, ”jos asia kuuluu maakunnan toimivaltaan tai asialla muuten voi olla erityistä merkitystä maakunnalle.” Perustuslakivaliokunta piti säännöstä Ahvenanmaan erityisasema huomioon ottaen perusteltuna. Säännöksestä ei aiheudu velvoitetta kanteen nostamiseen tai väliintulijaksi ryhtymiseen, mutta lakiin sisällytettynä se korostaa Ahvenanmaan toivomusten painoarvoa ja tässä mielessä ainakin periaatteessa kaventaa valtioneuvoston harkintavaltaa. Voidaan lähteä siitä, että valtioneuvostolle asetettu suorainen velvollisuus nostaa kanne Ahvenanmaan vaatimuksesta ei olisi sopusoinnussa perustuslain 93 §:n kanssa.⁴⁹ Ahvenanmaalle myönnettävä oikeus ajaa Suomen rinnalla omaa erillistä kannettaan taas olisi ongelmallinen myös EY:n tuomioistuimen omien sääntöjen kannalta.

Perustuslakivaliokunnan mietinnön jälkeen lakiehdotuksen sisältö hyväksyttiin hallituksen esityksessä ehdotetussa muodossa ensimmäisessä käsittelyssä 10.6.2009. Uusi 59 c § otsikkoonaan ”Maakunnan asema sopimusrikkomusasioissa ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa käsiteltävissä asioissa” hyväksyttäneen lopullisesti syksyllä 2009.⁵⁰ Säännös kuuluu:

”Valtakunnan viranomaiset valmistelevat yhteistoiminnassa maakunnan hallituksen kanssa Suomen vastausten sisällön vastattaessa Euroopan komission sellaisiin kannanotoihin, jotka koskevat puutteita jäsenvaltion velvollisuuksien täyttämistä siltä osin kuin velvollisuuksien täyttäminen kuuluu maakunnan toimivaltaan, ja Suomen kannanotot, jotka tällaisessa asiassa esitetään Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa.

Jos maakunnan ja valtakunnan kantoja ei voida sovittaa yhteen 1 momentissa tarkoitettussa asiassa, on Suomen vastaus ja kannanotto maakunnan hallituksen pyynnöstä laadittava siten, että maakunnan kannat käyvät siitä ilmi. Jos kanne 1 momentissa tarkoitettussa asiassa on nostettu maakunnan toimenpiteen tai laiminlyönnin johdosta, on maakunnan edustajalle annettava oikeus osallistua tuomioistuimen suulliseen käsittelyyn.

Maakunnan hallitus voi tehdä perustellun esityksen valtioneuvostolle siitä, että Suomi osallistuisi Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyyn tai nostaisi kanteen yhteisöjen tuomioistuimessa, jos kysymys kuuluu maakunnan toimivaltaan tai asialla muuten voi olla erityistä merkitystä maakunnalle.”

Uusien säännösten merkitys voidaan tiivistää lainaamalla vielä kerran eduskunnan perustuslakivaliokuntaa. Sen mukaan:

⁴⁹ Näin Jääskinen 2003, s. 67 ja ed. alav. 40 kohdalla mainitun mietinnön, s. 21. Jääskinen viittaa siihen, että eräissä maissa tällainen velvollisuus kanteen nostamiseen alueen vaatimuksesta on valtioneuvoston oikeuden nojalla voimassa. Vertailevia näkökohtia esitetään myös Talerätssgrupp-työryhmän mietinnössä, s. 17–19.

⁵⁰ Itsehallintolain 69 §:n 1 momentin mukaan lakia voidaan muuttaa vain eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin. Eduskunnan päätös on tehtävä perustuslain säätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan mukaan kysymyksessä oleva lakiehdotus on luonteeltaan sellainen, että se voidaan käsitellä PL 73 §:n 2 momentissa säädetyin tavoin kiireellisenä. PeVM 6/2009 vp, s. 2. Ehdotus voidaan toisin sanoen hyväksyä lepäämään jättämättä 2/3 enemmistöllä sen jälkeen, kun se on 5/6 enemmistöllä julistettu kiireelliseksi.

” – säännökset on kaiken kaikkiaan muotoiltu siten, että maakunnalla on sitä koskeivissa rikkomus- ja tuomioistuinasioissa niin paljon vaikutusvaltaa kuin se on valtiosäännön ja EU-oikeuden asettamien rajojen valossa mahdollista. Olennaista on turvata maakunnan mahdollisuus saada kantansa ilmi Suomen vastauksissa ja kannanotoissa myös silloin, kun maakunnalla on valtakunnan kanssa eri näkemys EU-oikeuden tulkinnasta. Toisaalta tärkeää on, että säännöksistä ei missään tilanteessa seuraa valtioneuvostolle velvoitetta luopua omasta kannastaan tai esittää maakunnan kantaa jäsenvaltion kantana, kuten ei myöskään ehdotonta velvoitetta ryhtyä toimenpiteisiin kanteen nostamiseksi tai väliintulon tekemiseksi” (s. 2).

Lopuksi

EU-oikeudessa näyttäisi olevan tapahtumassa kehitystä, joka korostaa itsehallinnollisten (ja muidenkin) alueiden asemaa aikaisempaan verrattuna.⁵¹ Tältä osin voidaan viitata paitsi edellä selostettuun EY:n tuomioistuimen oikeuskäytäntöön myös subsidiariteettiperiaatteen uuteen määrittelyyn Lissabonin sopimuksessa. Kun vielä tällä hetkellä voimassa oleva periaatetta koskeva perustamissopimuksen määräys tuntee ainoastaan kaksi tasoa, unionin ja jäsenvaltion, viittaa uusi määritelmä myös alueelliseen ja paikalliseen tasoon. Unionisopimuksen Lissabonin sopimuksella muutetun 5(3) artiklan mukaan unioni toimii toissijaisuusperiaatteen mukaisesti aloilla, jotka eivät kuulu sen toimivaltaan ”ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alueellisella tai paikallisella tasolla riittävästi saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla”.⁵² Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen osalta on syytä mainita, että alueiden komitealle puolestaan tulee nykyistä EY 230 artiklaa vastaavan 263 artikla 3 kappaleen mukaan samanlainen kanneoikeus kuin tällä hetkellä on tilintarkastustuomioistuimella ja Euroopan keskuspankilla.

Tällä kehityksellä saattaa vähitellen olla vaikutuksia myös siihen, miten itsehallintolain uutta 59 c §:ää sovelletaan. Niinpä vaikka uusi säännös ei velvoitakaan valtioneuvostoa suostumaan Ahvenanmaan tekemään väliintulopyyntöön sen kaltaisissa tilanteissa, joissa pyyntöön suhtauduttiin kielteisesti Azorien aluetta ja Espanjan Baskimaata koskeneissa tapauksissa, voi itsehallintoalueiden erityisaseman tunnustaminen antaa lisää painoarvoa myös Ahvenanmaan esittämille toiveille. Ehkäpä myös EY:n tuomioistuimen materiaalisioikeudellisissa tulkinnoissa havaittavissa olevat uudet linjaukset lisäävät valmiutta ottaa alueiden intressit huomioon myös prosessioikeudellisella tasolla – kuten väliintulomahdollisuuksien säätelyssä – vaikka oikeudenkäyntien säännönmukaisuutta ja hyvää järjestystä vaaliva tuomioistuin tuskin on halukas poikkeamaan esimerkiksi siitä lähtökohdasta, että osapuolena oleva valtio edustaa tuomioistuimessa vain yhdenlaista kantaa. Kaiken kaikkiaan uuden 59 c §:n soveltaminen ei tule ta-

⁵¹ EY:n tuomioistuimen tuomari Allan Rosas käsitteli tätä kehitystä 25.5.2009 korkeimmassa hallinto-oikeudessa Heikki Karapuu muistokirjan julkistamistilaisuudessa pitämässään esityksessä.

⁵² Sopimuksen 4(2) artiklan mukaan ”Unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja perustuslaillisia perusrakenteita, myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta”.

pahtumaan irrallaan vaan yhteydessä siihen kehitykseen, jota tapahtuu laajemmassa EU-oi-
keudellisessa toimintaympäristössä.⁵³

⁵³ Ahvenanmaan maakuntapäivät hyväksyi itsehallintolain 69 §:n mukaisesti omalta osaltaan edellä käsitellyn itsehallintolain muutoksen syyskuussa. Beslut LTB-28/2009, 11.9.2009. Eduskunta puolestaan julisti lakiehdotuksen 6.10.2009 pidetyssä toisessa käsittelyssä ensin kiireelliseksi ja sen jälkeen hyväksyi sen lopullisesti. Muutoksen voidaan arvella tulevan voimaan 1.12.2009.