

AHVENANMAAN MAAKUNTALAKI

1 Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksymät maakuntalait¹

1. Landskapslag om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd (Maakuntalaki maanhankintaoikeudesta ja -luvasta),

2. Landskapslag om ändring av 2 § hyreslagen för landskapet Åland (Maakuntalaki Ahvenanmaan maakunnan huoneiston vuokrauksesta annetun maakuntalain 2 §:n muuttamisesta).

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.

Edellä 1 kohdan luettelon 1 ja 2 kohdassa mainitut maakuntalait ovat saapuneet oikeusministeriöön 11.6.2024.

3 Lainsäädäntövalvonnan kohteena olevat maakuntalait

3.1 Maakuntalakien pääasiallinen sisältö

Muistion luettelon 1 kohdassa tarkoitettu, maanhankintaoikeudesta ja –luvasta annettu maakuntalaki sääntelee sitä, milloin maanhankintalupa voidaan myöntää tai on myönnettävä ja mitä lupaehtoja on vahvistettava. Maakuntalaki sisältää säännökset, jotka täydentävät eduskunnan hyväksymän ja Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksynnän nojalla voimaan tullutta Ahvenanmaan maanhankintalakia (3/1975)².

¹ VN/17977/2024

² Itsehallintolain 10 §:n mukaan Ahvenanmaan maanhankintalaissa säädetään rajoituksista, jotka koskevat oikeutta hankkia omistus- tai käyttöoikeuksin maakunnassa sijaitsevaa kiinteää tai siihen rinnastettavaa omaisuutta. Saman pykälän mukaan rajoitukset eivät koske sitä, jolla on kotiseutuoikeus. Maanhankintalain 17 §:n mukaan lakia voidaan muuttaa tai se voidaan kumota taikka siitä voidaan tehdä poikkeuksia vain eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin. Eduskunnassa päätös on tehtävä siinä järjestyksessä kuin perustuslain muuttamisesta ja kumoamisesta on säädetty ja maakuntapäivillä siten, että sitä on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Lain 2 §:n 1 momentti mahdollistaa poikkeusten säätämisen maakuntalaissa kotiseutuoikeutta vaille olevan luonnollisen henkilön ja oikeushenkilön velvollisuudesta hakea maahankinnoille lupaa. Saman lain 3 §:n 1 momentin mukaan maakuntalailla säädetään edellytyksistä, jotka koskevat rintaperillisen ja lesken oikeutta hankkia omaisuutta testamentin nojalla,

Uuden maanhankintaa Ahvenanmaalla koskevan maakuntalainsäädännön ensisijaisena tavoitteena on nostaa maakuntalain tasolle aiemmin maakunta-asetuksessa ollut sääntely ja kodifioida Ahvenanmaan maakunnan hallituksen lupakäytännöt. Maanhankintaoikeuden saamisen perusteet maakuntalain nojalla säilyisivät ennallaan. Maakuntalakiin otettaisiin myös säännökset, joilla ehkäistäisiin sääntelyn kiertämistä, sekä säännökset valvonnasta ja velvollisuudesta luovuttaa kiinteää omaisuutta muuttuneissa olosuhteissa. Maakuntalain tarkoituksena on toteuttaa Ahvenanmaan väestön oikeutta maanhallintaan Ahvenanmaalla. Maakuntalalla kumotaan maanhankintaoikeudesta ja maanhankintaluvasta annettu maakuntalaki (Ålands författningssamling, ÅFS, 2003:68) ja maanhankintaluvasta annettu maakunta-asetus (ÅFS 2003:70).

Ahvenanmaan maakuntapäivien aikaisempi päätös maanhankintaoikeudesta ja –luvasta annetusta maakuntalaista³ on 26.1.2024 ollut tasavallan presidentin itsehallintolain 19 §:ssä säädetyn maakuntalakien lainsäädäntövalvonnan kohteena. Istunnossa tasavallan presidentti päätti oikeusministeriön esittelystä Ahvenanmaan valtuuskunnan ja korkeimman oikeuden esittämällä perusteilla määrätä maakuntalain raukeamaan sen 22 §:n 2 momentin osalta sekä muilta osin olla käyttämättä veto-oikeuttaan maakuntalakiin. Aikaisemmasta maakuntalaista saatujen lausuntojen⁴ mukaan momentissa säädettiin kotirauhan piiriin kuuluvista asioista tavalla, joka ei ollut perustuslaissa suojatun kotirauhan mukaista.

Tarkastettava maakuntalaki maanhankintaoikeudesta ja -luvasta sisältää raukeamaan 26.1.2024 määrättyjen säännösten tilalle korvaavat säännökset. Ahvenanmaan maakunnan huoneiston vuokrauksesta annettua maakuntalakia muutetaan siten, että sen 2 §:ssä olevat viittaukset koskevat uutta maakuntalakia.

Lainsäädäntövalvonnan kohteena ovat molemmat aikaisemmin tarkastetut maakuntalait kuitenkin nyt tarkastettavissa maakuntapäiväpäätöksissä niihin tehtyine muutoksineen.⁵

3.2 Ahvenanmaan valtuuskunnan lausunto nyt tarkastettavista maakuntalaeista

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

Itsehallintolain 36 §:n 2 momentin mukaan Ahvenanmaan valtuuskunnan virkakieli on ruotsi.

puolison oikeutta omistaa kiinteää omaisuutta yhdessä kotiseutuoikeuden omaavan toisen puolison kanssa sekä puolison oikeutta omistaa tai hallita kiinteää omaisuutta puolisojen yhteiselämän päätyttyä tai avioeron jälkeen.

³ PTS VN/2417/2024 ja asiakirjahallintajärjestelmä Vahvan Dnro VN/29298/2023.

⁴ Ahvenanmaan valtuuskunta antoi 2.12.2023 päivätyn lausunnon (Nr 58/23). Korkein oikeus antoi 11.1.2024 päivätyn lausunnon (KKO-HD/1378/2023) kyseisistä maakuntalaeista.

⁵ Ahvenanmaan maakunnan hallituksen uusi lakiehdotus maakuntalaeista LAGFÖRSLAG 11/2023-24
<https://www.lagtinget.ax/dokument/lagforslag-112023-2024-56129>

Ahvenanmaan valtuuskunta on muistiossa tarkoitetuista maakuntalaeista antanut 26.6.2024 päivätyn lausunnon (Nr 18/24).

Siltä osin kuin maakuntalaki liittyy asioihin, jotka itsehallintolain mukaan ovat valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia, valtuuskunta on lausunnossaan todennut seuraavan. Itsehallintolain 27 §:n 1 kohdan mukaan perustuslain säätäminen, muuttaminen ja kumoaminen sekä perustuslaista poikkeaminen ovat valtakunnan lainsäädäntövallassa. Maanhankintalainsäädäntö koskee valtuuskunnan mukaan lähinnä perustuslain 15 §:n omaisuudensuojaa. Maanhankintalain säätäminen perustuslain säätämisjärjestyksessä on mahdollistanut poikkeamisen siitä, mitä perustuslaista muutoin johtuu. Maakuntalainsäädännön tulee kuitenkin noudattaa perustuslaista poikkeamisen yleisiä edellytyksiä. Tarkastettavan maakuntalain voidaan valtuuskunnan mukaan katsoa sisältävän tältä osin riittävän täsmälliset säännökset lupahakemuksesta ja luvan myöntämisen edellytyksistä, lupapäätökseen otettavista ehdoista sekä velvollisuudesta luovuttaa kiinteää omaisuutta muuttuneissa olosuhteissa.

Ahvenanmaan valtuuskunnan lausunnon mukaan aikaisemmin tarkastetun maanhankintaoikeudesta ja –luvasta annetun maakuntalain 26.1.2024 raukeamaan määrättyt säännökset liittyivät perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin, jotka muodostavat itsehallintolain 27 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetun valtakunnan toimivallan. Raukeamaan määrätyn maakuntalain 22 §:n 2 momentissa valvontaviranomaiset saivat tarkastaa kiinteää omaisuutta maakuntalain tai lupaehtojen mukaisuuden selvittämiseksi. Tällaisessa valvonnassa valvontaviranomaisilla oli oikeus tehdä tarkastus pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa vain, jos oli perusteltua syytä epäillä, että kiinteä omaisuus oli hankittu tai täytetty maakuntalain vastaisesti tai että luvan saaja oli vakavasti ja toistuvasti laiminlyönyt lupaehtojen noudattamisen ja tarkastus oli välttämätön tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi. Tarkastuksiin sovellettiin muutoin Ahvenanmaan maakunnan hallintolakia.

Ahvenanmaan valtuuskunta viittaa lausunnossaan Ahvenanmaan valtuuskunnan ja korkeimman oikeuden aikaisemman maakuntalain raukeamaan määrätystä säännöksestä annettuihin lausuntoihin. Näiden mukaan kotirauhan suoja ei ollut otettu asianmukaisesti huomioon 22 §:n 2 momentissa, koska laista ei ilmennyt, että kotirauhan piiriin puuttuminen olisi ollut kiireellistä vakavamman rikoksen selvittämiseksi. Maakuntalaisia ei myöskään ollut rangaistussäännöksiä. Kotirauhaan puuttuminen ei myöskään ollut välttämätöntä perusoikeuksien turvaamiseksi perustuslain 10 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla. Näin ollen maakuntalain 22 §:n 2 momentin ei katsottu täyttävän perustuslain 10 §:n 3 momentin vaatimuksia kotirauhan piirissä tehtävästä tarkastuksesta, joten säännöksen arvioitiin olevan toimivallan ylitys.

Valtuuskunnan mukaan tarkastettavan maakuntalain 22 §:n 2 momentissa säädetään nyt nimenomaisesti, että valvontaviranomaisilla ei ole oikeutta tehdä tarkastusta pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä kotirauhan suojaamassa tilassa. Nyt maakuntalailla tehtävä korjaus huomioden edellä käsitelty pykälä täyttää valtuuskunnan käsityksen mukaan perustuslain asettamat vaatimukset.

Lisäksi aikaisemmin tarkastetun maakuntalain 9 §:n 1 momentissa ja 18 §:n 1 momentissa oli viittaukset elinkeino-oikeudesta ja elinkeinoluvasta annetun maakuntalain (LTB 73/2023, LF 26/2022–2023) 9 §:n 1 momenttiin ja 15 §:ään. Näin ollen lain 9 §:n 1 momentin ja 18 §:n 1 momentin soveltaminen edellytti myös maakuntapäivien hyväksymän elinkeino-oikeutta ja elinkeinolupaa koskevan maakuntalain voimaantuloa. Ahvenanmaan maakunnan hallitus päätti kuitenkin 15.2.2024 olla saattamatta voimaan tasavallan presidentin lainsäädäntövalvonnan kohteena samanaikaisesti 26.1.2024 ollutta, elinkeino-oikeudesta ja –luvasta annettua maakuntalakia. Sen vuoksi maakuntapäivien aikaisemmin maanhankintaoikeudesta ja –luvasta annettua maakuntalakia ei myöskään saatettu voimaan. Nyt tarkastettavan maanhankintaoikeudesta- ja luvasta annetun maakuntalain 9 §:n 1 momentissa ja 18 §:n 1 momentissa olevat aikaisemmat viittaukset tuolloin ehdotettuun elinkeino-oikeutta koskevaan lainsäädäntöön on korvattu viittauksilla voimassa olevaan elinkeino-oikeutta koskevaan maakuntalakiin (landskapslag 1996:47). Muilta osin maakuntalain osalta Ahvenanmaan valtuuskunta on soveltuvin osin viitannut aikaisemmasta maanhankintaoikeudesta- ja luvasta annetun maakuntalain 2.12.2023 antamaansa lausuntoon.

Suhteessa korkeimman oikeuden ja valtuuskunnan aikaisemmista maakuntalaeista antamiin lausuntoihin valtuuskunta on nyt uutena asiana kiinnittänyt huomiota myös elinkeino-oikeudesta ja –luvasta annetun maakuntalain 17 §:n 4 momenttiin. Momentin mukaan ”maakunnan hallitus voi asettaa ehtoja, joilla estetään sellaisten osakkeiden tai osuuksien luovuttaminen, jotka ovat ristiriidassa Ahvenanmaan maanhankintalain 1 §:n tarkoituksen kanssa”.

Maakuntalain 17 §:n 4 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa⁶ todetaan, että maakunnan hallituksen lupakäytännössä on aiemmin asetettu ehtoja osakkeiden ja osuuksien epäsuotavien luovutusten estämiseksi. Nämä ehdot ovat edellyttäneet, että oikeushenkilön osakkeiden omistus ja luovutus edellyttävät maakunnan hallituksen lupaa, ei kuitenkaan, jos omistus ja luovutus tapahtuu a) kotiseutuoikeuden haltijalle, b) maakunnassa yhtäjaksoisesti vähintään viisi vuotta asuneelle, c) rintaperilliselle, perinnön tai testamentin kautta saadulle, d) elävälle puolisolle, perinnön, testamentin tai osituksen kautta saadulle, tai e) luottolaitokselle; viiden vuoden määräajaksi, jos osakkeet ovat maksamattoman saamisen panttina. Osakkeiden luovuttaminen muille kuin edellä mainituille edellyttää maanhankintalupahakemuksen jättämistä. Tarvittaessa yhtiöjärjestykseen olisi lisättävä informatiivisia viittauksia maanhankintaluvasta johtuviin rajoituksiin siirrettäessä kiinteän omaisuuden hallintaan oikeuttavia osakkeita.

Valtuuskunnan mukaan edellä tarkoitettu momentti on laaja ja yleisesti muotoiltu, vaikka se on kytketty Ahvenanmaan maanhankintalain 1 §:ään. Ahvenanmaan maanhankintalain 1 §:ssä rajataan valtuuskunnan mukaan mainitun lain tarkoitus rajoituksiin, jotka ovat ”väestön maanomistusta Ahvenanmaalla koskevan oikeuden toteuttamiseksi maakunnassa olevan kiinteän omaisuuden hankintaan ja hallintaan”

⁶ Oikeusministeriön täydennys ja käännös kyseisistä esitöistä, Ahvenanmaan maakunnan hallituksen aikaisempi lakiehdotus LAGFÖRSLAG nr 27/2022-23, s. 56-58, <https://www.lagtinget.ax/dokument/lagforslag-272022-2023-54376>

nähdessä välttämättömiä. Ahvenanmaan maanhankintalain 8 §:n mukaan maakunnan hallitus voi myöntää luvan niillä ehdoilla, jotka maakunnan hallitus, huomioon ottaen lain 1 §:ssä mainitun tarkoituksen, harkitsee tarpeelliseksi määrätä.⁷ Itsehallintolain esitöiden mukaan: ”Osakkeita ja osuuksia yhtiöissä, jotka omistavat kiinteää omaisuutta, voidaan luovuttaa kuten irtainta omaisuutta. Ehdotuksessa ei katsottu olevan aihetta erityisesti ottaa huomioon tällaisia luovutuksia, koska Ahvenanmaan maanhankintalain 8 §:n mukaan maakunnan hallitus voi maanhankintalain 8 §:n mukaan luvan myöntäessään määrätä ehdot, jotka estävät epäsuotavan luovutuksen” (HE 73/1990 s. 40).

Valtuuskunnan mukaan tarkastettavan maakuntalain 17 §:n 4 momentti sivuaa oikeushenkilön asemaa ja osakkeenomistajien mahdollisuuksia luovuttaa osakkeensa. Lakitekstin perusteella momenttia sovelletaan kaikkiin oikeushenkilöihin, jotka ovat osakeyhtiöitä, ei vain kiinteistöosakeyhtiöihin tai asunto-osakeyhtiöihin. Lisäksi 17 §:n 4 momentin tarkoituksena on kodifoida olemassa olevat käytännöt, joilla ei ole täsmällistä perustaa nykyisessä lainsäädännössä. Tämän voidaan valtuuskunnan mukaan katsoa vahvistavan maanhankintalupaa hakevien oikeushenkilöiden oikeusturvaa. Uuden säännöksen luonne huomioon ottaen sitä on tarpeen analysoida sekä perustuslain 15 §:n että Ahvenanmaan pöytäkirjan määräysten kannalta sekä yleisestä EU-oikeudellisesta näkökulmasta.

Valtuuskunta on viitannut Euroopan unionin tuomioistuimen, *EIT*, oikeuskäytäntöön. Siinä EIT on korostanut, että ”kansallinen toimenpide voidaan luokitella SEUT 63 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi ”rajoitukseksi”, vaikka sillä ei luoda syrjintää tai muodollista erottelua henkilöiden välille heidän kansalaisuutensa tai asuinpaikkansa taikka heidän pääomansa alkuperän perusteella. Tällaisen luokittelun tekemiseksi nimittäin riittää, että kyseessä oleva kansallinen toimenpide on omiaan estämään osakkeiden hankinnan kyseessä olevista yrityksistä, rajoittamaan tätä hankintaa tai saamaan muista jäsenvaltioista peräisin olevat sijoittajat luopumaan sijoituksesta mainittujen yritysten pääomaan” (asia C-339/19, 35 kohta). Näin ollen maakuntalain 17 §:n 4 momentti voi valtuuskunnan mukaan vaikuttaa myös vapaaseen liikkuvuuteen EU:n alueella.

Suomen liittymissopimukseen EU:hun Ahvenanmaasta liitetyn pöytäkirjan⁸ 2 1 artiklan mukaan pöytäkirjan vaikutus rajoittuu siihen, että ”EY:n perustamissopimuksen määräykset eivät estä soveltamasta 1 päivänä tammikuuta 1994 Ahvenanmaalla voimassa olleita säännöksiä:

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

⁷ Oikeusministeriön täydennys: Maanhankintalain 8 §:n toisen virkkeen mukaan tällöin voidaan ehdoksi asettaa myös, että kiinteistöä ei ilman maakunnan hallituksen suostumusta saa käyttää muuhun kuin lupahakemuksessa mainittuun tarkoitukseen.

⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A11994N%2FPRO%2F02>

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

Valtuuskunnan mukaan on ilmeistä, että tarkastettavan maakuntalain 17 §:n 4 momentti tai vastaavat nimenomaiset määräykset eivät ole olleet voimassa 1.1.1994. Pantaessa itsehallintolakia täytäntöön on kuitenkin todettu, että maakunnan hallituksen mahdollisuudet rajoittaa epäsuotavia osakeluovutuksia sisältyvät Ahvenanmaan maanhankintalain 8 §:ään. Ottaen huomioon mainitun pykälän laaja ja yleinen muotoilu nyt omaksutun säännöksen voidaan todeta olevan tässä suhteessa suppeampi.

Valtuuskunta on lausunnossaan nyt tarkastettavasta maakuntalaista viitannut myös suomalaiseen oikeuskäytäntöön. Osakkeen luovutuksen edellytyksiä oikeushenkilön maanhankintaluvan yhteydessä on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden, *KHO:n*, päätöksessä 14.12.2021. Valtuuskunta on todennut, että päätöstä ei ole julkaistu vuosikirjapäätöksenä. Päätöksessä KHO on todennut, että maakunnan hallitus on voinut Ahvenanmaan maanhankintalain nojalla asettaa tarpeellisiksi katsomiaan ehtoja sen varmistamiseksi, etteivät maaomaisuuden mahdolliset luovutukset tule olemaan ristiriidassa maanhankintalainsäädännön tarkoituksen kanssa. Asiassa tehdystä selvityksestä ei käynyt ilmi, että maakunnan hallitus olisi käyttänyt harkintavaltaansa väärin tai käyttänyt sitä ennen vuotta 1994 ankarammin tai valittajaa syrjivästi. Maanhankintalainsäädännön asema ja Ahvenanmaan pöytäkirjan poikkeus huomioon ottaen ehtoa ei myöskään voida pitää omaisuuden suoja koskevien säännösten tai EU:n oikeuden vastaisena. KHO ei ollut esittänyt ennakkoratkaisukysymystä.

Edellä mainituilla perusteilla Ahvenanmaan valtuuskunta päätyy tarkastettavasta maakuntalaista antamassaan lausunnossa katsomaan, että sen 17 §:n 4 momentin säännöstä ei voida pitää ilmeisenä perustuslain tai EU:n oikeuden vaatimusten vastaisena.

Oikeusministeriö toteaa omalta osaltaan täydentäen valtuuskunnan lausunnon perusteluita, että edellä kerrottuun KHO:n ratkaisuun on viitattu maakuntalain esitöissä⁹. Sen vuoksi KHO:n ratkaisu on 26.1.2024 lainsäädäntövalvonnan kohteena olleen aikaisemman maakuntalain osalta ja muutoinkin ylimmän tuomioistuimen ratkaisuna ollut korkeimman oikeuden käytössä, kun tämä 11.1.2024 lausui oikeusministeriölle muun muassa aikaisemman maakuntapäiväpäätöksen saman sisältöisestä 17 §:n 4 momentista. Korkein oikeus ei tuolloin antamassaan lausunnossa ollut katsonut, että kyseisen pykälämomentin voimaantuloon olisi liittynyt oikeudellisia esteitä.

6 Esitys

⁹ Ahvenanmaan maakunnan hallituksen lakiehdotus LAGFÖRSLAG nr 27/2022-23, s. 57, <https://www.lagtinget.ax/dokument/lagforslag-272022-2023-54376>

Asian laatu ja Ahvenanmaan valtuuskunnan lausunnon laajuus ja yksityiskohtaisuus huomioon ottaen, oikeusministeriön näkemyksen mukaan maakuntapäivien tarkastettavista maakuntalaeista tekemistä hyväksymispäätöksistä ei ole ollut syytä pyytää lausuntoa erikseen korkeimmalta oikeudelta. Tasavallan presidentin lainsäädäntövalvonnan kohteena 26.1.2024 olleista aikaisemmista maakuntalaeista korkein oikeus oli lausunnossaan katsonut, että maakuntalakien voimaan tulolle ei ollut oikeudellisia esteitä nyt korjatun elinkeino-oikeudesta ja luvasta annetun maakuntalain 22 § 2 momenttia lukuun ottamatta.

Esitetään, että tasavallan presidentti päättäisi olla käyttämättä veto-oikeuttaan muistiossa tarkoitettuihin maakuntalakeihin.