

MIETINTÖ JÄSENEHDOTUKSESTA

A 1704/presidiet

Käsittelijä	Puheenjohtajisto
Liite	Kansankäräjien lainsäädäntöasiain sihteeristön muistio Färsaarten edustuksesta Pohjoismaiden neuvostossa

Puheenjohtajiston mietintö, joka koskee

jäsenehdotusta Färsaarten mukanaolosta kaikissa pohjoismaisissa sopimuksissa ja yleissopimuksissa

Johdanto

Puheenjohtajisto arvostaa sitä, että Färsaaret haluaa syventää pohjoismaista yhteistyötä.

Puheenjohtajisto odottaa tuloksia Tanskan ja Färsaarten välisestä vuoropuhelusta, johon Pohjoismaiden ministerineuvosto on tehnyt aloitteen.

Yllä olevan perusteella, mitä tulee kansainvälisiin sopimuksiin, puheenjohtajisto katsoo, ettei Pohjoismaiden neuvosto voi ryhtyä vuoropuheluun siitä, miten Färsaaret voisi olla mukana kaikissa pohjoismaisissa sopimuksissa ja yleissopimuksissa.

Ehdotus

Puheenjohtajisto ehdottaa, että

Pohjoismaiden neuvosto ei jatka jäsenehdotuksen A 1704/presidiet käsittelyä.

Taustaa

Färsaarten valtuuskunta on ehdottanut,

että Pohjoismaiden hallitukset, Pohjoismaiden ministerineuvosto ja Pohjoismaiden neuvosto kunnioittavat Färsaarten hallituksen toivetta ja ovat valmiita käymään vuoropuhelua siitä, millä tavoin Färsaaret voi olla mukana kaikissa pohjoismaisissa sopimuksissa ja yleissopimuksissa.

Jäsenehdotuksen A 1704/presidiet sisältö on suurelta osin sama kuin Färsaarten maakuntahallituksen puheenjohtajan ja Färsaarten yhteistyöministerin 5. lokakuuta 2016 allekirjoittamat kaksi samanaista kirjettä, joista toinen on osoitettu Pohjoismaiden neuvostolle ja toinen Pohjoismaiden ministerineuvostolle. Kirjeessä todetaan, että "Färsaaret haluaa olla Pohjoismaiden neuvoston ja Pohjoismaiden ministerineuvoston täysivaltainen jäsen ja mukana kaikissa pohjoismaisissa sopimuksissa ja yleissopimuksissa".

Pohjoismaiden ministerineuvosto vastasi kirjeeseen 8. marraskuuta 2016. Vastauksesta käy ilmi, että pohjoismaiset yhteistyöministerit eivät olleet yksimielisesti valmiita suostumaan Färsaarten ha-



kemukseen täysivaltaisesta jäsenyydestä, mutta ministerit totesivat, että Tanska aikoo esittää ehdotuksen, joka voi vahvistaa entisestään Färssaarten osallistumista pohjoismaiseen yhteistyöhön.

Jäsenehdotuksen A 1704/presidiet keskeisenä perusteluna on, että Färssaarilla on ollut vahva poliittinen toive täydestä jäsenyydestä pohjoismaisessa yhteistyössä jo sen perustamisesta lähtien. Sen vuoksi Färssaaret on jälleen hakenut mahdollisuutta olla mukana kaikissa pohjoismaisissa sopimuksissa ja yleissopimuksissa.

Ehdotuksessa korostetaan myös, että Färssaaret on pohjoismaisen yhteistyön uudistusten yhteydessä todennut, että myös Helsingin sopimusta ja niin kutsuttujen itsehallintoalueiden asemaa voitaisiin tarkistaa yhteistyön uudistamisen yhteydessä.

Färssaarten osallistumista pohjoismaiseen yhteistyöhön on käsitelty aiemminkin Pohjoismaiden neuvostossa ja Pohjoismaiden ministerineuvostossa.

Elokuussa 1976 Erlendur Patursson esitti Pohjoismaiden neuvostossa jäsenehdotuksen A 495/j Färssaarten itsenäisestä edustuksesta Pohjoismaiden neuvostossa. Helmikuussa 1987 Pohjoismaiden neuvosto päätti, että se ei ryhdy toimenpiteisiin ehdotuksen johdosta.

Syyskuussa 1978 Steen Folke, Ib Nørlund, Erlendur Patursson ja Mogen Voigt esittivät Pohjoismaiden neuvostossa jäsenehdotuksen A 541/j Färssaarten itsenäisestä edustuksesta Pohjoismaiden neuvostossa. Helmikuussa 1979 Pohjoismaiden neuvosto päätti, että se ei ryhdy toimenpiteisiin ehdotuksen johdosta.

Lokakuussa 1979 Steen Folke ja Erlendur Patursson esittivät Pohjoismaiden neuvostossa jäsenehdotuksen A 577/j Färssaarten itsenäisestä edustuksesta Pohjoismaiden neuvostossa.

Helmikuussa 1980 Tanskan hallitus esitti Pohjoismaiden neuvostossa hallituksen ehdotuksen B 29/j Färssaarten ja Grönlannin edustuksesta Pohjoismaiden neuvostossa.

Jäsenehdotusta A 577/j ja hallituksen ehdotusta B 29/j käsiteltiin samanaikaisesti Pohjoismaiden neuvostossa. Käsitteilyn tuloksena neuvosto hyväksyi helmikuussa 1983 suosituksen nro 5/1983 Helsingin sopimuksen artiklojen 44, 47, 48, 49, 55, 60, 61 ja 63 muuttamisesta Ahvenanmaan, Färssaarten ja Grönlannin edustuksen osalta Pohjoismaiden neuvostossa.

Islannin, Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan hallitukset muuttivat 15. kesäkuuta 1983 päivätyllä sopimuksella Helsingin sopimuksen artikloja 44, 47, 48, 49, 55, 60, 61 ja 63 antaakseen Ahvenanmaalle ja Färssaarille laajemman edustuksen Pohjoismaiden neuvostossa ja Pohjoismaiden ministerineuvostossa sekä antaakseen Grönlannille saman edustuksen näissä elimissä.

Maaliskuussa 2003 Färssaarten maakäräjät päätti hakea täyttä tasa-arvoista asemaa pohjoismaisessa yhteistyössä ja pääsyä sopimusosapuolen asemaan Helsingin sopimuksessa sekä kaikissa siihen liittyvissä sopimuksissa. Virallinen hakemus lähetettiin Pohjoismaiden neuvostoon ja Pohjoismaiden ministerineuvostoon toukokuussa 2003.

Syyskuussa 2005 Høgni Hoydal, Kári P. Højgaard, Kristen Touborg Jensen, Line Barfod ja Kuupik Kleist esittivät jäsenehdotuksen A 1378/presidiet, jonka mukaan Färssaarten yksimielinen hakemus Tanskasta riippumattomasta jäsenyydestä Pohjoismaiden neuvostossa, Pohjoismaiden ministeri-



neuvostossa sekä kaikissa pohjoismaisissa yleissopimuksissa otettaisiin käsittelyyn sekä perustettaisiin komitea käsittelemään hakemusta. Pohjoismaiden neuvosto päätti lokakuussa 2007, että se ei ryhdy toimenpiteisiin ehdotuksen johdosta.

Lokakuussa 2005 yhteistyöministerit päättivät teettää riippumattoman selvityksen itsehallintoalueiden asemasta ja työmahdollisuuksista pohjoismaisessa yhteistyössä. Selvityksen pohjalta huhtikuussa 2007 annettiin toimeksianto työryhmälle, jonka tehtävänä oli ehdottaa aloitteita, jotka voisivat vahvistaa itsehallintoalueiden osallistumista pohjoismaiseen yhteistyöhön. Työryhmän tehtävänä oli toisaalta tehdä selkoa niistä tapauksista, joissa Ahvenanmaalla, Färösaarilla ja Grönlannilla ei ollut osallistumisoikeutta ja toisaalta tehdä ehdotuksia konkreettisiksi aloitteiksi, jotka Helsingin sopimuksen puitteissa voisivat vahvistaa itsehallintoalueiden osallistumista. Sen vuoksi työryhmä ei käsitellyt ehdotuksia, jotka olisivat edellyttäneet muutoksia Helsingin sopimukseen. Työryhmä laati mietinnön, jota yhteistyöministerit käsitelivät syyskuussa 2007 ja jonka ehdotusten mukaisesti yhteistyöministerit tekivät päätöksen. Tuloksena syntyi niin kutsuttu Ahvenanmaan asiakirja.

Puheenjohtajisto keskusteli jäsenehdotuksesta A 1704/presidiet 28. marraskuuta 2016 pitämässään kokouksessa, Kokouksessa päätettiin, että ”Tanskan ja Färösaarten asema osana Tanskan valtakuntaa (*Rigsfælleskabet*), eli näiden perustuslaillinen suhde, tulee selvittää ennen asian käsittelyä Pohjoismaiden neuvostossa ja mahdollisia muutoksia Helsingin sopimukseen”.

Päätöksen seurauksena Pohjoismaiden neuvoston sihteeristö pyysi Tanskan valtuuskunnan sihteeristöä auttamaan lyhyen muistion laatimisessa, sillä kysymystä säätelee Tanskan perustuslaki. Muistion avulla haluttiin selvittää Tanskan ja Färösaarten välistä perustuslaillista suhdetta Tanskan valtakunnassa suhteessa Färösaarten mahdolliseen täysivaltaiseen jäsenyyteen Pohjoismaiden neuvostossa Helsingin sopimuksen kirjausten mukaisesti sekä mukanaoloon kaikissa pohjoismaisissa sopimuksissa ja yleissopimuksissa. Tanskan kansankäräjien lainsäädäntöasiain sihteeristö otti tehtävän hoitaakseen ja laati asiaa selvittävän muistion. Muistio on mietinnön liitteenä.

Jäsenehdotusta käsiteltiin uudelleen puheenjohtajistossa 3. huhtikuuta 2017. Puheenjohtajisto päätti kokouksessa antaa neuvoston sihteeristölle tehtäväksi tarkastella, onko Pohjoismaiden neuvosto noudattanut Ahvenanmaan asiakirjan sitoumuksia sekä täydentää mietintöä esittämällä mahdollisuuksia, joilla voitaisiin nykyisten sääntöjen puitteissa lisätä Färösaarten osallistumista Pohjoismaiden neuvostoon toimintaan.

Noudattaakseen päätöstä neuvoston sihteeristö on tarkastellut Ahvenanmaan asiakirjaa ja keskustellut Pohjoismaiden ministerineuvoston sihteeristön kanssa asian seurannasta. Neuvoston sihteeristö on myös tutkinut, olisiko Pohjoismaiden neuvoston työjärjestyksen ja Helsingin sopimuksen mukaan mahdollisuuksia lisätä Färösaarten osallistumista Pohjoismaiden neuvostoon.

Puheenjohtajiston näkemykset

Puheenjohtajisto on tutustunut kansankäräjien lainsäädäntöasiain sihteeristön laatiman muistion sisältöön. Puheenjohtajisto on myös tutustunut sen kirjeen sisältöön, jonka Pohjoismaiden ministerineuvosto on lähettänyt Färösaarten maakuntahallituksen puheenjohtajalle ja Färösaarten yhteistyöministerille.

Tanskan perustuslain (*Danmarks Riges Grundlov*) mukaan kuningas (hallitus) toimii valtakunnan puolesta kansainvälisissä asioissa, joten valtakunnan osille ei voida siirtää niissä itsenäistä toimivaltaa. Sen vuoksi tarvittaisiin perustuslain muutos, jotta Färösaarille voitaisiin valtio-oikeudellisesti antaa



mahdollisuus toimia omasta puolestaan kansainvälisissä asioissa. Perustuslaki estää myös sen, että Färssaaret toimisi valtakunnan puolesta ja se sitoisi koko valtakunnan.

Perustuslain puitteissa on kuitenkin mahdollista valtuuttaa Färssaaret toimimaan tietyissä kansainvälisissä asioissa, jotka käsittelevät ainoastaan Färssaaria eivätkä koske Tanskan valtakunnan muita osia. Tätä kysymystä käsitellään 24. kesäkuuta 2005 päivätyssä Tanskan laissa nro 579, joka koskee Färssaarten maakuntahallituksen osallistumista kansainvälisoikeudellisiin sopimuksiin (*Lov om Færøernes landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler*). Valtuutus on rajoitettu osa-alueisiin, joilla Färssaarten maakuntahallitukselle on siirretty lainsäädännöllinen ja hallinnollinen toimivalta. Se merkitsee myös, että Färssaarten solmimat kansainväliset sopimukset koskevat alueellisesti ainoastaan Färssaaria. Laki edellyttää tiivistä yhteistyötä Tanskan hallituksen ja Färssaarten maakuntahallituksen välillä. Vaikka Färssaaret on valtuutettu solmimaan Tanskan valtakunnan puolesta tiettyjä, ainoastaan Färssaaria koskevia kansainvälisiä sopimuksia, ulkopoliittinen vastuu on Tanskan hallituksella.

Lain nro 579 mukaan Färssaaret ei voi solmia kansainvälisoikeudellisia puolustus- ja turvallisuuspoliittisia sopimuksia, jotka koskevat Tanskaa tai jotka on neuvoteltu kansainvälisessä järjestössä, jossa Tanska on jäsen.

Färssaaret voi kuitenkin hakea jäsenyyttä kansainvälisissä järjestöissä, jotka avaavat pääsyn muille kuin valtioille ja valtioiden yhteenliittymille jäsenyyden saavuttamiseksi omilla nimissään, jos Tanskan hallitus jättää tällaisen hakemuksen tai antaa tukensa Färssaarten hakemukselle ja jos se ei ole ristiriidassa Färssaarten perustuslaillisen aseman kanssa. Tällainen jäsenyys kattaa olennaisilta osin liittännäisjäsenyyden, joka yleensä antaa osallistumis- ja puheoikeuden, mutta ei äänioikeutta eikä oikeutta tulla valituksi johonkin tai kaikkiin järjestön neuvostoihin ja komiteoihin. Yleensä maksetaan myös alennettua jäsenmaksua.

Puheenjohtajisto toteaa, että Tanskan perustuslain mukaan Färssaaret, osana Tanskan valtakuntaa, ei voi toimia omasta puolestaan ja hakea täysivaltaista jäsenyyttä Pohjoismaiden neuvostossa, sillä lain mukaan kuningas (hallitus) toimii valtakunnan puolesta kansainvälisissä kysymyksissä, jotka koskevat Helsingin sopimuksen kaltaista sopimusta, jossa vain valtiot ovat jäseniä. Tämä estää Färssaarten mukanaolon Helsingin sopimuksessa, eikä Färssaaret näin ollen voi olla mukana kaikissa pohjoismaisissa sopimuksissa ja yleissopimuksissa.

Lisäksi puheenjohtajisto toteaa, että vaikka Tanskan laki nro 579 Färssaarten maakuntahallituksen oikeudesta solmia kansainvälisoikeudellisia sopimuksia antaa rajoitetun mahdollisuuden jäsenyyteen kansainvälisissä organisaatioissa, joiden jäseninä voi omilla nimissään olla myös muita kuin valtioita ja valtioiden yhteenliittymiä, ei se koske Helsingin sopimusta, jossa jäseninä on vain valtioita.

Puheenjohtajisto toteaa myös, että lain nro 579 mukaan Färssaaret ei voi solmia kansainvälisoikeudellisia sopimuksia, jotka on neuvoteltu kansainvälisessä organisaatiossa, jonka jäsen Tanska on, sillä Tanska on allekirjoittanut Helsingin sopimuksen.

Puheenjohtajisto toteaa, että jäsenehdotusta ei voida toteuttaa ilman Helsingin sopimukseen tehtäviä muutoksia.



Puheenjohtajiston johtopäätöksen mukaan Pohjoismaiden neuvosto ei voi ryhtyä vuoropuheluun Färsaarten maakuntahallituksen kanssa siitä, miten Färsaaret voisivat olla mukana kaikissa pohjoismaisissa sopimuksissa ja yleissopimuksissa.

Puheenjohtajisto kuitenkin arvostaa Färsaarten tavoitetta ja halua osallistua enemmän pohjoismaiseen yhteistyöhön ja pitää arvokkaana sitä, että Färsaaret haluaa syventää pohjoismaista yhteistyötä.

Puheenjohtajisto arvostaa myös Tanskan ja Färsaarten välistä vuoropuhelua ehdotuksesta, jota odotetaan Tanskalta ja joka voi entisestään vahvistaa Färsaarten osallistumista pohjoismaiseen yhteistyöhön. Tässä viitataan Pohjoismaiden ministerineuvoston 8. marraskuuta 2016 Färsaarten maakuntahallitukselle lähettämään kirjeeseen, joka koskee Färsaarten hakemusta Pohjoismaiden neuvoston ja Pohjoismaiden ministerineuvoston täysivaltaiseksi jäseneksi ja Färsaarten mukaan ottamista kaikkiin pohjoismaisiin sopimuksiin ja yleissopimuksiin.

Puheenjohtajisto odottaa tuloksia Tanskan ja Färsaarten välisestä vuoropuhelusta, johon Pohjoismaiden ministerineuvosto on tehnyt aloitteen.

Ahvenanmaan asiakirja sisälsi aikoinaan ehdotuksia aloitteiksi, jotka voisivat vahvistaa itsehallintoalueiden osallistumista pohjoismaiseen yhteistyöhön. Yhteistyöministerit tekivät 5. syyskuuta 2007 päätöksen näiden ehdotusten mukaisesti. Puheenjohtajisto ottaa huomioon eri aloitteet ja niiden seurannan.

Kolme ensimmäistä aloitetta koskevat mahdollisuutta osallistua ministerineuvoston päätöksiin, puheenjohtajana toimimiseen ja kirjallisiin kysymyksiin sekä suosituksiin.

- a. *että Helsingin sopimuksen 63. artiklan mukaan Färsaarille, Grönlannille ja Ahvenanmaalle annetaan mahdollisuus itsehallintojärjestelmiensä mukaisesti yhtyä päätöksiin, joita maat tekevät tämän sopimuksen puitteissa.*
- b. *että Tanska ja Suomi voivat antaa Färsaarten, Grönlannin ja Ahvenanmaan edustajien tehtäväksi ministerikokousten sekä virkamieskomiteoiden ja työryhmien kokousten johtamisen.*
- c. *että todetaan Helsingin sopimuksen soveltamisen kehittyneen siten, että kun asia koskee itsehallintoalueita, Färsaarten ja Grönlannin maakuntahallituksille ja Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle annetaan käytännössä oikeus toimia niille siirretyn toimivallan puitteissa Pohjoismaiden neuvoston esittämien kysymysten, suositusten ja muiden kannanottojen vastaanottajina ja myös niihin vastaajina.*

Aloitteita on seurattu. Pohjoismaainen yhteistyökomitea on todennut, että mikäli Färsaaret, Grönlanti ja Ahvenanmaa hyväksyvät pöytäkirjan, ne sitoutuvat samalla pöytäkirjassa oleviin päätöksiin.

Tanskan puheenjohtajakaudella on pidetty kokouksia, joiden puheenjohtajina ovat toimineet Färsaarten ja Grönlannin ministerit ja virkamiehet.

Yhteistyöministerit ovat todenneet, että kun asia koskee itsehallintoalueiden toimivaltaa, ne voivat toimia suositusten ja kysymysten vastaanottajina.



Kolmas aloite on ainoa Ahvenanmaan asiakirjassa oleva aloite, joka liittyy suoraan Pohjoismaiden neuvostoon. Kysymys liittyy Pohjoismaiden neuvoston työjärjestyksen 62 §:ään:

§ 62 Kysymykset

Valitut jäsenet voivat esittää kysymyksiä hallitukselle, maakuntahallitukselle, maakunnan hallitukselle, Naalakkersuisutille tai ministerineuvostolle. Suullinen kysymys on esitettävä ja siihen on vastattava erillisen kyselytunnin aikana, joka järjestetään puheenjohtajiston ehdotuksesta §:ssä 17 mainittujen sääntöjen mukaisesti. Kirjalliseen kysymykseen on vastattava viimeistään kuuden viikon kuluessa siitä, kun vastaanottaja on saanut sen.

Tässä työjärjestys menee pitemmälle kuin Helsingin sopimuksen sanamuoto. Helsingin sopimus antaa ainoastaan oikeuden esittää kysymyksiä hallitukselle tai ministerineuvostolle. Asia sisältyy Helsingin sopimuksen 57 artiklaan:

57 artikla

Valittu jäsen voi tehdä kysymyksen hallitukselle tai ministerineuvostolle neuvostolle annetun kertomuksen tai ilmoituksen johdosta tai muutoin pohjoismaista yhteistyötä koskevassa asiassa.

Pohjoismaiden neuvoston työjärjestyksen 62 §:ssä kuvattu järjestelmä astui voimaan 1. helmikuuta 1997, mistä asti sitä on noudatettu.

Neljässä jälkimmäisessä aloitteessa oli kyse täysjäsenyydestä yksittäisten laitosten ja yhteistyöelinten hallituksissa.

- d. *että* itsehallintoalueet voivat osallistua yhteispohjoismaisten laitosten ja yhteistyöelinten työhön samoin ehdoin kuin valtiot, mikä tarkoittaa, että Färsaaret, Grönlanti ja Ahvenanmaa voivat hakea Helsingin sopimuksen puitteissa kyseisten elinten täysjäsenyyttä.
- e. *että* pyydetään asianomaisia ministerineuvostoja tarkastelemaan Färsaarten, Grönlannin ja Ahvenanmaan toivetta saada osallistua laitosten ja yhteistyöelinten toimintaan.
- f. *että* kehotetaan yhteispohjoismaisia laitoksia ja yhteistyöelimiä ottamaan oma-aloitteisesti yhteyttä itsehallintoalueisiin, kun laitoksen toiminnassa on itsehallintoalueita kiinnostavia kysymyksiä.
- g. *että* kehotetaan Pohjoismaiden ministerineuvoston sihteeristöä ottamaan vuosittaisia toimielinten kokouksia suunniteltaessa huomioon, että itsehallintoalueita koskevat kysymykset sisällytetään Färsaarten, Grönlannin ja Ahvenanmaan etujen mukaisesti päiväjärjestykseen.

Aloitteita on seurattu. Färsaaret, Grönlanti ja Ahvenanmaa voivat hakea täysjäsenyyttä yhteispohjoismaisia laitoksissa ja yhteistyöelimissä, mutta jäsenyyden myöntämisestä päättää asianomainen ministerineuvosto. Täysjäsenyydellä tarkoitetaan tässä yhteydessä maiden jäsenyyttä vastaavaa jäsenyyttä, johon kuuluu äänioikeus.

Hakemukset tulee toimittaa kirjallisesti. Hakuprosessi toimii siten, että ensin kyseessä oleva laitos tai yhteistyöelin saa hakemuksen lausuntokierrokselle, ennen kuin sitä käsitellään asianomaisessa



ministerineuvostossa. Mikäli ministerineuvosto tukee hakemusta, asia lähetetään yhteistyöministerien päätettäväksi.

Kun uusia laitoksia perustetaan, Ahvenanmaalta, Färsaarilta ja Grönlannilta tulee kysyä, haluavatko ne hakea täysjäsenyyttä.

Tällä hetkellä Ahvenanmaan, Färsaarten ja Grönlannin osallistuminen yhteistyölaitoksien ja yhteistyöelimien hallitukseen vaihtelee. Ahvenanmaa, Färsaaret ja Grönlanti ovat tasavertaisia maiden kanssa seuraavissa laitoksissa: Reykjavikin Pohjolan talo, Färsaarten Pohjolan talo, Ahvenanmaan Pohjola-instituutti, Grönlannin Pohjola-instituutti ja Pohjoismainen kulttuuripiste.

Seuraavissa laitoksissa Ahvenanmaalla, Färsaarilla ja Grönlannilla on tarkkailijan asema: NordForsk, Nordic Innovation, Pohjoismainen energiantutkimus, Pohjoismainen aluekehityksen keskus (Nordregio), NordGen ja Pohjoismainen hyvinvointikeskus (NVC).

Pohjoismaisen työympäristöalan jatkokoulutusinstituutin (NIVA) hallituksessa puolestaan ei ole Ahvenanmaan, Färsaarten tai Grönlannin edustusta siitä syystä, etteivät ne ole halunneet osallistua.

Puheenjohtajisto toteaa, että Ahvenanmaan asiakirjan kaikkia aloitteita on noudatettu.

Kun Färsaarten mahdollisuuksia osallistua Pohjoismaiden neuvoston työhön arvioidaan, se voidaan tehdä siten, että Färsaarten valtuuskunnan jäsenten mahdollisuuksia verrataan jäsenmaiden valtuuskuntien mahdollisuuksiin samalla tavalla kuin Pohjoismaiden ministerineuvoston Färsaarten edustajien mahdollisuuksia on verrattu maiden edustajien mahdollisuuksiin.

Erot selittyvät sillä, että Pohjoismaiden neuvosto on neuvonantava elin, kun taas Pohjoismaiden ministerineuvoston päätökset ovat Pohjoismaiden hallituksia sitovia.

Färsaarten valtuuskunnan asemaa Pohjoismaiden neuvostossa voidaan kuvailla lähes yhdenvertaiseksi maiden valtuuskuntien kanssa. Ahvenanmaan, Färsaarten ja Grönlannin valtuuskunnilla voidaan myös katsoa olevan vankempi asema kuin maiden valtuuskunnilla, mitä tulee neuvoston kokousten sijaisiin, koska Ahvenanmaan, Färsaarten ja Grönlannin valtuuskunnat nimeävät tarvittaessa varsinaiselle jäsenelle sijaisen tämän ollessa estynyt muussa elimessä kuin istunnossa tai tarkastuskomiteassa, joihin maiden valtuuskuntien edustajien sijaiset valitsee puolueeryhmä. Kysymys sisältyy Pohjoismaiden neuvoston työjärjestyksen 73 §:ään:

§ 73 Sijaiset

Jäsenen ollessa estynyt muussa elimessä kuin yleiskokouksessa tai tarkastuskomiteassa puolueeryhmä valitsee sijaisen, jonka on oltava neuvoston jäsen tai varajäsen. Puolueeryhmiin kuulumattomille jäsenille puolue valitsee sijaisen. Ahvenanmaan, Färsaarten ja Grönlannin valtuuskunnat valitsevat sijaisen varsinaisen jäsenen ollessa estynyt. Sijaisia koskevat kaikissa elimissä samat säännöt kuin jäseniä.

Pohjoismaiden neuvoston työjärjestyksessä on kuitenkin neuvoston puheenjohtajistoa ja tarkastuskomiteaa koskevia muotoiluja, jotka heijastavat maiden ja Ahvenanmaan, Färsaarten ja Grönlannin erilaista asemaa Helsingin sopimuksen suhteen.



Maiden valtuuskunnille on varmistettu yksi paikka puheenjohtajistossa ja tarkastuskomiteassa. Kysymys liittyy Pohjoismaiden neuvoston työjärjestyksen 22 ja 44 §:ään.

§ 22 Kokoonpano

Puheenjohtajistoon kuuluvat presidentti, varapresidentti ja enintään 15 valittua jäsentä. Kaikkien maiden ja puolueyhmiön on oltava edustettuina.

§ 44 Nimeäminen ja kokoonpano

Yleiskokous valitsee tarkastuskomitean puheenjohtajan, varapuheenjohtajan sekä viisi muuta jäsentä ja näille henkilökohtaiset sijaiset. Kukaan heistä ei saa olla tai olla ollut edellisen kalenterivuoden aikana puheenjohtajiston jäsen tai varajäsen. Jokaisen maan on oltava edustettuina. [...]

Ajatus, jonka mukaan vain maiden valtuuskunnille eikä Ahvenanmaan, Färsaarten ja Grönlannin valtuuskunnille on paikka puheenjohtajistossa ja tarkastuskomiteassa, liittyy talouteen ja näiden elinten vastualueiden taloudellisiin näkökohtiin.

Puheenjohtajistolla on vastuu Pohjoismaiden neuvoston budjetista ja sen laatimisesta. Tarkastuskomitea harjoittaa yhteispohjoismaisin varoin rahoitettavan toiminnan parlamentaarista valvontaa, muun muassa puheenjohtajiston päätöksiin perustuvan Pohjoismaiden neuvoston toiminnan ja talouden osalta. Tämän vuoksi kukaan tarkastuskomitean jäsenistä ei saa olla tai olla ollut edellisen kalenterivuoden aikana puheenjohtajiston jäsen tai sijainen.

Helsingin sopimuksen 48 ja 58 artiklojen mukaan maiden valtuuskunnat vastaavat Pohjoismaiden neuvoston kustannuksista Siksi maiden valtuuskunnille on varattu paikka Pohjoismaiden neuvoston puheenjohtajistossa ja tarkastuskomiteassa. Tarkoituksena on turvata maiden mahdollisuus keskustella ja päättää taloudellisista asioista.

Koska Pohjoismaiden valtiot ovat Helsingin sopimuksen jäseniä, ne rahoittavat parlamenttiansa kautta Pohjoismaiden neuvostoa. Ahvenanmaan, Färsaarten ja Grönlannin valtuuskunnat eivät ole osallistuneet Pohjoismaiden neuvoston rahoitukseen, koska ne eivät ole Helsingin sopimuksen osapuolia eikä niille tämän vuoksi ole varattu paikkaa puheenjohtajistossa ja tarkastuskomiteassa kuten maiden valtuuskunnilla.

Mikään ei kuitenkaan estä Ahvenanmaan, Färsaarten ja Grönlannin valtuuskuntien edustajien jäsennystä puheenjohtajistossa tai tarkastuskomiteassa, mistä on myös esimerkkejä. Koska puolueyhmiöt nimeävät jäsenet kyseisiin elimiin, Färsaarten valtuuskunnan jäsenillä on kaikki mahdollisuudet edustaa omaa puoluettaan puheenjohtajistossa ja tarkastuskomiteassa.

Maiden valtuuskunnat voivat asettaa ehdolle presidentin ja varapresidentin vaaleihin Ahvenanmaan, Färsaarten ja Grönlannin edustajia, mistä on esimerkkejä.

Puheenjohtajisto toteaa lopuksi, että nykyisten sääntöjen sallimia mahdollisuuksia, joita Färsaarten valtuuskunnalla on osallistua Pohjoismaiden neuvoston toimintaan, on käytetty hyvin toimivalla tavalla.



Silverskärissä, Ahvenanmaalla 27. kesäkuuta 2017

Bertel Haarder (V)

Britt Lundberg (ÅC)

Henrik Dam Kristensen (S)

Juho Eerola (ps.)

Michael Tetzschner (H)

Oddný G. Harðardóttir (A)

Phia Andersson (S)

Rigmor Andersen Eide (KrF)

Sigurður Ingi Jóhannsson (F)

Sonja Mandt (A)

Steingrímur J. Sigfússon (VG)

Wille Rydman (kok.)



Uusi ehdotus, joka koskee jäsenehdotusta A 1704/presidiet

Mietintö, joka koskee jäsenehdotusta Färssaarten mukanaolosta kaikissa pohjoismaisissa sopimuksissa ja yleissopimuksissa, A 1704/presidiet

Uusi ehdotus

Pohjoismaiden neuvoston Färssaarten valtuuskunta esittää mietinnölle vastineeksi uuden ehdotuksen, jonka sanamuoto on seuraava:

- Jäsenehdotusta ei ole tutkittu riittävällä tarkkuudella.
- Färssaarten maakuntahallitusta ja lakikäräjiä ei ole kuultu ministerineuvoston ja puheenjohtajiston käsitellessä asiaa, sen sijaan asia on lähetetty Tanskan kansankäräjien lainsäädäntöasiain sihteeristölle, joka on saanut tehtäväkseen muistion laatimisen.
- Färssaarten maakuntahallitukselle ja lakikäräjille ei ole esitetty tai annettu mahdollisuutta kommentoida ja vastata kansankäräjien lainsäädäntöasiain sihteeristön muistiossa oleviin valtio-oikeudellisiin ja kansainvälisoikeudellisiin väittämiin, jotka sisältyvät yksipuolisesti puheenjohtajiston muistioon ja jotka esitetään siinä pääperusteluina.
- Färssaarten maakuntahallitus ja lakikäräjät eivät ole lainkaan yhtä mieltä niistä muistiossa esiintyvistä asian liitteenä olevista valtio-oikeudellisista ja kansainvälisoikeudellisista väittämistä ja perusteluista, joihin puheenjohtajiston mietinnössä olevat johtopäätökset perustuvat.
- Färssaarten maakuntahallituksen ja lakikäräjien selkeä kanta on, ettei ole mitään valtio-oikeudellisia tai kansainvälisoikeudellisia esteitä sille, etteikö Färssaarten hakemusta täysivaltaisesta jäsenyydestä Pohjoismaiden neuvostossa ja Pohjoismaiden ministerineuvostossa sekä mukanaolosta kaikissa pohjoismaisissa sopimuksissa ja yleissopimuksissa voitaisi hyväksyä, vaan että kyse on poliittisesta tahdosta.
- On demokratiaan, yhdenvertaisuuteen, vapauteen, vuoropuheluun, sananvapauteen ja kansojen oikeuksien kunnioittamiseen liittyvien pohjoismaisten perusarvojen vastaista, jos Färssaarten hakemusta koskevan Pohjoismaiden neuvoston päätöksen perusta on yksipuolinen ja perustuu johtopäätöksiin Färssaarten kansan oikeuksista.
- Tanskan ja Färssaarten viranomaiset ovat ryhtyneet keskusteluun asiasta, joten on mahdollisten ratkaisujen ennakointia, jos Pohjoismaiden neuvosto hylkää hakemuksen.

Siksi Färssaarten valtuuskunta ehdottaa, että Pohjoismaiden neuvosto päättää:

että Pohjoismaiden neuvosto suosittaa Pohjoismaiden ministerineuvostolle,

että Färssaarten hakemuksesta ryhdytään avoimeen vuoropuheluun, jossa Färssaarten viranomaisia kuullaan ja jossa he voivat vastata annettuihin valtio-oikeudellisiin, kansainvälisoikeudellisiin ja poliittisiin perusteluihin sekä esittää mahdollisia ratkaisuehdotuksia.

Helsingissä 2. marraskuuta 2017

Jenis av Rana (Mfl.)

Pauli Trond Petersen (T)



MUISTIO FÄRSAARTEN EDUSTUKSESTA POHJOISMAIDEN NEUVOSTOSSA

1. Tanskan kansankäräjien lainsäädäntöasiain sihteeristöä (*Lovsekretariat*) on pyydetty laatimaan muistio, jossa selvitetään Färssaarten mahdollisuuksia osallistua täysimittaisesti kaikkiin pohjoismaisiin sopimuksiin ja yleissopimuksiin sekä mahdollisuuksia päästä täysivaltaiseksi jäseneksi Pohjoismaiden neuvostossa ja Pohjoismaiden ministerineuvostossa. Pyyntö pohjautuu asiakirjojen mukaan kahteen Pohjoismaiden neuvostossa käsiteltävänä olevaan ehdotukseen: 23. syyskuuta 2016 päivättyyn Pohjoismaiden neuvoston Färssaarten-valtuuskunnan ehdotukseen (A 1704) ja 5. lokakuuta 2016 päivättyyn Färssaarten maakuntahallituksen ehdotukseen (B 313).

Molemmissa ehdotuksissa esitetään, että Färssaarten tulisi olla mukana kaikissa pohjoismaisissa sopimuksissa ja yleissopimuksissa. Viimeksi mainitussa ehdotuksessa esitetään lisäksi, että Färssaarten tulisi olla "täysivaltainen jäsen Pohjoismaiden neuvostossa ja Pohjoismaiden ministerineuvostossa". Perustelujen osalta nämä kaksi ehdotusta ovat olennaisilta osin samansisältöiset.

Ehdotuksissa viitataan aiemmin tehtyihin ehdotuksiin ja aloitteisiin Färssaarten osallistumisen ja edustuksen laajentamisesta pohjoismaisessa yhteistyössä. Konkreettisesti viitataan färssaarelaisen Pohjoismaiden neuvoston jäsenen Erlendur Paturssonin vuonna 1976 tekemään ehdotukseen ja silloisen Tanskan pääministerin Anker Jørgensenin vuonna 1980 tekemään ehdotukseen.

Ehdotuksissa esitetään lisäksi, että vuoden 2003 pyrkimykset päättyivät siihen, että asiaa ei otettu käsittelyyn Pohjoismaiden ministerineuvostossa, vaan vastauksena Färssaarten toiveisiin laadittiin Ahvenanmaan asiakirja.

2. Pohjoismaiden neuvostossa ja Pohjoismaiden ministerineuvostossa tehtävän pohjoismaisen yhteistyön sopimusperusta, Helsingin sopimus, sisältää määräyksiä Färssaarten – sekä vastaavasti Ahvenanmaan ja Grönlannin – osallistumisesta ja edustuksesta pohjoismaisissa yhteistyöelimissä.

Artiklassa 44 määrätään, että Pohjoismaiden neuvostossa Pohjoismaiden sekä Färssaarten, Grönlannin ja Ahvenanmaan kansanedustuslaitokset, maiden hallitukset sekä Färssaarten ja Grönlannin maakuntahallitukset ja Ahvenanmaan maakuntahallitus ovat yhteistyössä keskenään.

Pohjoismaiden neuvoston kokoonpanoa käsittelevässä artiklassa 47 määrätään muun muassa, että Tanskan kansankäräjät valitsee 16 jäsentä, kun taas Färssaarten ja Grönlannin maakäräjät (nykyään Inatsisartut) valitsevat kukin kaksi jäsentä. Vastaavasti Suomen ja Ahvenanmaan osalta määrätään, että Suomen eduskunta valitsee 18 jäsentä ja Ahvenanmaan maakuntapäivät valitsee kaksi jäsentä.

Artiklassa 48 määrätään muun muassa, että Tanskan valtakunnan valtuuskunnan Pohjoismaiden neuvostossa muodostavat kansankäräjien valitsevat jäsenet ja hallituksen määräämät edustajat sekä Färssaarten ja Grönlannin toisessa kappaleessa mainitut valtuuskunnat. Vastaavasti Suomen valtuuskunnan muodostavat eduskunnan valitsevat jäsenet ja hallituksen määräämät edustajat sekä Ahvenanmaan valtuuskunta. Färssaarten valtuuskunnan muodostavat maakäräjien valitsevat jäsenet ja maakuntahallituksen määräämät edustajat. Grönlannin valtuuskunnan muodostavat maakäräjien (Inatsisartut) valitsevat jäsenet ja maakuntahallituksen (Naalakkersuisut) määräämät edustajat. Vastaavasti Ahvenanmaan valtuuskunnan muodostavat maakuntapäivien valitsevat jäsenet ja maakuntahallituksen määräämät edustajat.

Kyseisten kohtien nykyinen sanamuoto vaikuttaa olennaisimmilta osin olevan peräisin Helsingin sopimuksen muutossopimuksesta, joka allekirjoitettiin 15. kesäkuuta 1983. Sopimuspäivityksen johto-



lauseen mukaan Pohjoismaiden hallitukset pitivät tarkoituksenmukaisena tehdä sopimukseen tiettyjä muutoksia antaakseen Färsearille ja Ahvenanmaalle laajemman edustuksen Pohjoismaiden neuvostossa ja Pohjoismaiden ministerineuvostossa sekä antaakseen Grönlannille vastaavan edustuksen näissä elimissä.

Tuohon asti olivat voimassa Pohjoismaiden neuvoston kokoonpanoa koskevat määräykset, jotka otettiin käyttöön 13. helmikuuta 1971 allekirjoitetulla muutosopimuksella. Sopimuksen tuolloisessa artikkelissa 42 määrättiin muun muassa, että Tanskan kansankäräjät valitsee 16 neuvoston jäsentä ja Färsearten maakäräjät valitsee kaksi jäsentä. Suomen ja Ahvenanmaan osalta määrättiin, että Suomen eduskunta valitsee 17 jäsentä ja Ahvenanmaan maakuntapäivät valitsee yhden jäsenen.

Artikkelissa 43 määrättiin muun muassa, että Tanskan valtakunnan valtuuskunnan muodostivat Tanskan kansankäräjien ja Färsearten maakäräjien valitsevat jäsenet sekä hallituksen ja maakuntahallituksen määräämät edustajat. Vastaavasti määrättiin, että Suomen valtuuskunnan muodostivat eduskunnan ja Ahvenanmaan maakuntapäivien valitsevat jäsenet sekä hallituksen ja maakuntahallituksen määräämät edustajat.

Pohjoismaiden ministerineuvoston osalta Helsingin sopimuksen artikkelissa 60 on määrätty, että ministerineuvosto on Pohjoismaiden hallitusten yhteistyöelin ja että Färsearten ja Grönlannin maakuntahallitukset sekä Ahvenanmaan maakunnan hallitus ottavat osaa ministerineuvoston työhön.

Artikkelissa 63 määrätään muun muassa, että sopimuksen mukaisesti tehty päätös on Färsearia, Grönlantia ja Ahvenanmaata sitova siltä osin kuin ne yhtyvät päätökseen itsehallintojärjestelmiensä mukaisesti.

Nämä ministerineuvostoa koskevat määräykset näyttävät pohjautuvan vuonna 1983 allekirjoitettuun sopimusmuutokseen, sillä Färsearet ja Ahvenanmaa eivät sitä aiemmin olleet edustettuina ministerineuvostossa. Saman muutoksen myötä Grönlanti sai ensimmäistä kertaa edustuksen Pohjoismaiden neuvostoon.

3. Täyttä ja itsenäistä edustusta Pohjoismaiden neuvostossa ja Pohjoismaiden ministerineuvostossa esittävät kahden uuden ehdotuksen tekijät ovat, kuten aluksi mainittiin, viitanneet kahteen aiempaan ehdotukseen: neuvoston färsearelaisen jäsenen Erlendur Paturssonin vuoden 1976 ja Tanskan hallituksen vuoden 1980 ehdotukseen.

Lainsäädäntöasiain sihteeristö käsittää, että ensimmäisellä viitataan jäsen ehdotukseen A 495/j, joka tehtiin vuonna 1976.

Lainsäädäntöasiain sihteeristön saamien tietojen mukaan ehdotus lähetettiin käsiteltäväksi Pohjoismaiden neuvoston juridiseen valiokuntaan, joka antoi asiasta mietinnön tammikuussa 1978. Mietinnössään juridinen valiokunta päätyi siihen kantaan, että poliittisen tason pohjoismaisen yhteistyön tulisi lähtökohtaisesti jatkossakin olla itsenäisten valtioiden kansanedustuslaitosten ja hallitusten välistä. Ehdotusta käsiteltiin Pohjoismaiden neuvoston 26. istunnossa helmikuussa 1978, jolloin sitä ei hyväksytty.

Erlendur Patursson ja muut esittivät tämän jälkeen uudelleen ehdotuksen Färsearten itsenäisestä jäsenyydestä Pohjoismaiden neuvostossa syyskuussa 1978 (jäsen ehdotus A 541/j), ja ehdotus lähetettiin tuolloinkin juridiseen valiokuntaan käsiteltäväksi.



Juridinen valiokunta antoi mietinnön ehdotuksesta tammikuussa 1979. Mietinnössä valiokunta viittasi edellisen ehdotuksen käsittelyyn ja kävi lyhyesti läpi ehdotuksen tekijöiden perustelut esittäen uusi ehdotus Färssaarten täydestä ja itsenäisestä edustuksesta. Valiokunta ilmoitti periaatteellisen kantansa olevan sama kuin edellisestä ehdotuksesta laaditussa mietinnössä eli poliittisen tason pohjoismaisen yhteistyön tulisi lähtökohtaisesti jatkossakin olla itsenäisten valtioiden kansanedustuslaitosten ja hallitusten välistä. Valiokunta totesi joutuvansa toistamaan kantansa Pohjoismaiden neuvostolle Färssaarten edustuksesta neuvostossa ja esitti sen vuoksi, että neuvosto ei ryhdy toimenpiteisiin jäsenehdotuksen johdosta.

Jäsenehdotusta käsiteltiin Pohjoismaiden neuvoston 27. istunnossa vuonna 1979, eikä sitä hyväksytty.

Erlendur Patursson ja muut esittivät jälleen lokakuussa 1979 Färssaarten itsenäisestä edustuksesta jäsenehdotuksen (A 577/J), joka olennaisilta osin sisälsi samat perustelut kuin edellisvuoden ehdotus.

Tämäkin ehdotus lähetettiin käsiteltäväksi Pohjoismaiden neuvoston juridiseen valiokuntaan.

Juridinen valiokunta antoi ehdotuksesta mietinnön 29. tammikuuta 1980, jossa valiokunta pitäytyi periaatteellisessa näkemyksessään siitä, että poliittisen tason pohjoismaisen yhteistyön tulisi lähtökohtaisesti jatkossakin olla itsenäisten valtioiden kansanedustuslaitosten ja hallitusten välistä. Tämän perusteella valiokunta esitti Pohjoismaiden neuvostolle, että se ei ryhdy toimenpiteisiin jäsenehdotuksen johdosta. Valiokunta piti kuitenkin aiheellisena mainita periaatteellisen näkökohdan lisäksi, että periaatteen, jonka vuoksi Färssaaria ja Ahvenanmaata ei voitu ottaa itsenäisiksi Pohjoismaisen neuvoston jäseniksi, ei tulisi olla esteenä sille, että alueet tekevät mahdollisimman laajaa yhteistyötä Pohjoismaiden neuvostossa. Valiokunta toi lisäksi esiin Färssaarten ja Ahvenanmaan lukuisia mahdollisuuksia vaikuttaa Pohjoismaiden neuvoston ja Pohjoismaiden ministerineuvoston yhteistyöhön nykyisissä puitteissa.

Viitaten siihen, että Tanskan hallitus 7. helmikuuta 1980 oli esittänyt hallituksen ehdotuksen Färssaarten ja Grönlannin edustuksesta Pohjoismaiden neuvostossa (mietintö B 29), juridinen valiokunta esitti uudessa 5. maaliskuuta 1980 päivätyssä mietinnössä, että jäsenehdotus A 577/J lähetettäisiin uudelleen käsiteltäväksi juridiseen valiokuntaan. Valiokunta katsoi, että näiden kahden ehdotuksen loppukäsittelyn tulisi olla samanaikaisesti, sillä ne liittyivät niin läheisesti toisiinsa.

Hallituksen ehdotuksen (B 29/J) sanamuoto oli seuraava:

”Färssaarten itsehallinto on 1. tammikuuta 1970 lähtien osallistunut Pohjoismaiden neuvoston työhön siten, että Färssaarten maakäräjät valitsee kaksi Tanskan valtuuskunnan kahdeksastatoista jäsenestä, ja että valtuuskuntaan kuuluu myös yksi Färssaarten maakuntahallituksen edustaja.

Färssaarten maakuntahallitus on 16. maaliskuuta 1977 tehdyn yksimielisen maakäräjätöksen perusteella pyytänyt Tanskan hallitusta huolehtimaan siitä, että Färssaarten itsehallinto jatkossa voisi nimetä itsenäisen valtuuskunnan.

Vuonna 1948 annetussa itsehallintolaissa säädetyn Färssaarten perustuslaillisen aseman mukaisesti Tanskan hallitus pitää toivottavana, että itsehallinnon toive toteutetaan.



Marraskuun 29. päivänä 1978 annetulla lailla nro 577 Grönlantiin perustetaan itsehallinto 1. toukokuuta 1979, mistä lähtien Grönlannin ja Färsaarten perustuslaillinen asema on sama.

Grönlannin itsehallinto on esittänyt Tanskan hallitukselle toiveen siitä, että Grönlanti saisi vastaavan edustuksen Pohjoismaiden neuvostoon kuin Färsaaret.

Tämän perusteella Tanskan hallitus ehdottaa, että selvitetään Färsaarten ja Grönlannin mahdollisuutta saada itsenäinen edustus Pohjoismaiden neuvostoon.”

Ehdotuksen pyrkimysten taustoittamiseksi voidaan viitata pääministeri Anker Jørgensenin 17. maaliskuuta 1980 antamaan kirjallisen kysymyksen (nro 534) vastaukseen, jossa pääministeri – ehdotuksen toistettuaan – vastasi:

”Ehdotuksen viimeisestä kappaleesta käy ilmi, että hallitus nimenomaan ei ole etukäteen määrännyt muotoa Färsaarten ja Grönlannin tulevalle edustukselle neuvostossa.

Hallitus pitää kuitenkin toivottavana, että Färsaarten ja Grönlannin näkemykset itsenäisten valtuuskuntien nimeämisestä pyritään toteuttamaan mahdollisimman laajalti.

Hallitus on kuitenkin ollut täysin tietoinen asian monimutkaisuudesta, minkä vuoksi on pidetty perusteltuna pyytää ainoastaan Pohjoismaiden neuvostoa käynnistämään selvitys siitä, miten nämä kaksi aluetta voivat saada itsenäisen edustuksen neuvostossa.”

Marraskuussa 1980 Pohjoismaiden pääministerit ja Pohjoismaiden neuvoston puheenjohtajisto päättivät asettaa viidestä puheenjohtajiston jäsenestä ja viidestä hallituksen edustajasta koostuvan komitean selvittämään, miten Färsaaret, Grönlanti ja Ahvenanmaa voisivat saada tyydyttävän edustuksen Pohjoismaiden neuvostossa. Komitea antoi asiasta mietinnön syyskuussa 1982.

Pohjoismaiden neuvoston juridinen valiokunta on koonnut 18. tammikuuta 1983 päivättyyn Tanskan hallituksen ehdotuksesta laadittuun mietintöön komiteamietinnön pääkohdat. Niiden mukaan Pohjoismaiden neuvostoon tulisi lisätä Grönlannin edustus ja lisäksi tulisi vahvistaa myös Färsaarten ja Ahvenanmaan asemaa pohjoismaisessa yhteistyössä. Tämä merkitsisi, *että* Färsaaret, Grönlanti ja Ahvenanmaa saavat kukin oikeuden valita kaksi edustajaa neuvostoon ja oikeuden nimetä haluamansa määrän edustajia maakuntahallituksesta, *että* alueiden oikeutta osallistua neuvoston valiokuntatyöhön laajennetaan, *että* maakuntahallituksilla on oikeus esittää ehdotuksia neuvostossa ja *että* maakuntahallituksilla on oikeus osallistua Pohjoismaiden ministerineuvoston työhön, *että* maakuntahallitusten virkamiehet saavat oikeuden osallistua virkamieskomiteoiden työhön ja *että* ministerineuvoston päätökset sitovat Färsaaria, Grönlantia ja Ahvenanmaata siltä osin kuin ne yhtyvät päätöksiin itsehallintojärjestelmiensä mukaisesti.

Komiteamietinnössä kuitenkin torjuttiin ajatus Färsaarten, Grönlannin ja Ahvenanmaan edustuksen asettamisesta yhdenvertaiseen asemaan viiden itsenäisen Pohjoismaan edustuksen kanssa, koska haluttiin pitää kiinni neuvoston luonteesta itsenäisten valtioiden kansainvälisenä yhteistyöelimenä. Asiakirjojen mukaan tanskalaiset jäsenet eivät yhtyneet tähän torjuvaan lausuntoon. Todettuaan, *että* varsinaista jäsenyyttä neuvostossa ei saavutettaisi, nämä eivät kuitenkaan esittäneet konkreettista ehdotusta asiasta.



Komiteamietintö sisälsi lisäksi konkreettisia ehdotuksia Helsingin sopimuksen sekä neuvoston ja ministerineuvoston työjärjestysten muuttamiseksi suositusten mukaisesti.

Hallituksen ehdotuksesta 18. tammikuuta 1983 antamassaan mietinnössä juridinen valiokunta yhtyi komitean keskeisiin näkemyksiin ja toisti aiemmin esittämänsä näkemyksen, jonka mukaan parlamentaarisen pohjoismaisen yhteistyön tulee olla itsenäisten valtioiden kansanedustuslaitosten ja hallitusten välistä.

Käydessään läpi komitean ehdotuksia muun muassa Helsingin sopimuksen muutoksista juridinen valiokunta teki erityistä selkoa pohdinnoistaan, jotka koskivat Färsaarten, Grönlannin ja Ahvenanmaan edustusten tulevaa nimitystä, erityisesti valtuuskunta-nimityksen käytön osalta. Valiokunta esitti muun muassa seuraavaa:

”Juridisen valiokunnan pohdinta Färsaarten, Grönlannin ja Ahvenanmaan edustusten nimityksestä Pohjoismaiden neuvostossa on lähtökohtaisesti ollut samoilla linjoilla kuin komitean lausunto.” Siitä vallitsee yksimielisyys, ettei färsaarelaisille, grönlantilaisille ja ahvenanmaalaisille neuvoston jäsenille annetun nimityksen ”valtuuskunta” pitäisi antaa heille Pohjoismaiden neuvoston toiminnassa ja tehtävissä asemaa, jota heillä ei olisi ilman tätä nimitystä. Tästä lähtökohdasta ja tavoitteena korostaa, miten tärkeänä juridinen valiokunta pitää mahdollisimman laajan tuen saavuttamista asian ratkaisemiseksi, valiokunta on käsitellyt perusteellisesti muotoiluja, joille valiokunnan jäsenet voisivat antaa tukensa. Ottaen huomioon, että varsinkin Färsaaret ja Grönlanti ovat komiteassa painokkaasti ilmaisseet tarvetta löytää asiaan tyydyttävä ratkaisu, ja koska komitea ja valiokunta ovat yksimielisiä siitä, että nimitysten ”Färsaarten valtuuskunta”, ”Grönlannin valtuuskunta” ja ”Ahvenanmaan valtuuskunta” käyttöönotto ei viivästytä muita Pohjoismaiden neuvoston työmenetelmiin ehdotettuja muutoksia, juridinen valiokunta ehdottaa, että Helsingin sopimuksen artiklaa 48 muutetaan siten, että määräyksestä käy ilmi, että Pohjoismaiden neuvostoon kuuluvat Färsaarten, Grönlannin ja Ahvenanmaan jäsenet muodostavat omat valtuuskuntansa, jotka ovat osa Tanskan valtuuskuntaa ja vastaavasti Suomen valtuuskuntaa.”

Juridinen valiokunta suosittelee Helsingin sopimuksen muuttamista suurelta osin sen mukaisesti, mikä toteutui 15. kesäkuuta 1983 voimaan tullessa sopimusmuutoksessa.

4. Kuten alussa mainittiin, Pohjoismaiden neuvoston Färsaarten-valtuuskunta ja Färsaarten maakuntahallitus ovat ehdotuksessaan myös viitanneet niin kutsuttuun Ahvenanmaan asiakirjaan. Tämän vuonna 2007 annetun mietinnön laati työryhmä, jonka tehtävänä oli ehdottaa aloitteita, jotka voisivat vahvistaa itsehallintoalueiden osallistumista pohjoismaiseen yhteistyöhön.

Mietinnön lähtökohtana oli Pohjoismaiden yhteistyöministerien lokakuussa 2005 tekemä päätös laatia selvitys itsehallintoalueiden osallistumisesta pohjoismaiseen yhteistyöhön. Selvitys valmistui toukokuussa 2006, ja sen yhteydessä laadittiin toimeksianto työryhmälle, joka sai tehtäväkseen ehdottaa aloitteita osallistumisen vahvistamiseksi.

Mietintö sisälsi sekä yleisen selonteon ajankohtaisista puitteista, jotka säätelevät itsehallintoalueiden osallistumista pohjoismaiseen yhteistyöhön eri tasoilla, että suosituksia osallistumismahdollisuuksien kehittämiseksi edelleen.



Työryhmä tarkensi kuitenkin asiakirjassa, että se ei – toimeksiantonsa mukaisesti – ollut käsitellyt Helsingin sopimuksen muuttamista edellyttäviä ehdotuksia. Asiakirjojen mukaan tämä merkitsi muun muassa sitä, että työryhmä ei ehdottanut, että Färsaaret, Grönlanti ja Ahvenanmaa saisivat sopimusosapuolen aseman Helsingin sopimuksessa sekä täyden jäsenyyden Pohjoismaiden neuvostossa ja Pohjoismaiden ministerineuvostossa.

5. Tämä voi synnyttää erinäisiä valtio-oikeudellisia pohdintoja siitä, missä määrin ja missä olosuhteissa Färsaaret ja Grönlanti voisivat Tanskan valtakunnan perustuslain puitteissa itsenäisesti solmia kansainvälisoikeudellisia sopimuksia ja osallistua yhteistyöhön kansainvälisissä järjestöissä.

Asiasta on sittemmin säädetty 24. kesäkuuta 2005 annetulla lailla nro 579, joka käsittelee Färsaarten maakuntahallituksen osallistumista kansainvälisoikeudellisiin sopimuksiin. Samaan aikaan annettiin myös vastaava Grönlantia koskeva laki.

Lakiehdotusta Färsaarten maakuntahallituksen osallistumisesta kansainvälisoikeudellisiin sopimukseen (lakiehdotus L 171 kansankäräjien istuntovuonna 2004–2005, 2. kokoelma) koskevissa yleisissä huomautuksissa esitetään muun muassa seuraavaa:

”2.2. Valtio-oikeudelliset huomautukset

Hallituksella on seuraavat huomautukset valtuutuksen valtio-oikeudellisista puitteista.

Tanskan valtakunnan perustuslain 19 §:n momenttien 1 ja 3 sanamuoto on seuraava:

’§ 19. Kuningas toimii valtakunnan puolesta kansainvälisissä asioissa. Hän ei kuitenkaan voi ilman kansankäräjien hyväksyntää suorittaa toimia, jotka lisäävät tai rajoittavat valtakunnan aluetta tai sitoutua velvoitteisiin, joiden täyttämiseksi tarvitaan kansankäräjien osallistumista tai jotka ovat muilta osin merkittäviä. Kuningas ei myöskään voi ilman kansankäräjien hyväksyntää irtisanoa kansainvälistä sopimusta, joka on solmittu kansankäräjien hyväksynnällä.

2 mom. 2. (...)

3 mom. 3. Kansankäräjät valitsee keskuudestaan ulkopoliittisen valiokunnan, jonka kanssa hallitus neuvottelee ennen jokaista ulkopoliittikkaan vaikuttavaa päätöstä. Ulkopoliittista valiokuntaa koskevista tarkemmista säännöistä säädetään lailla.’

Kuten Tanskan valtakunnan perustuslain 19 §:n momentista 1 käy ilmi, kuningas (hallitus) toimii valtakunnan puolesta kansainvälisissä asioissa. Tämä merkitsee sitä, että perustuslain pohjalta valtakunnan joillekin osille ei voida siirtää itsenäistä toimivaltaa näissä asioissa.

Sen vuoksi tarvittaisiin perustuslain muutos, jotta Färsaarille voitaisiin valtio-oikeudellisesti antaa mahdollisuus toimia omasta puolestaan kansainvälisissä asioissa.

Kysymys kuuluukin, onko perustuslaillisesti mahdollista, että Färsaaret voisi toimia valtakunnan puolesta määrätyissä kansainvälisissä asioissa. Tästä voidaan huomauttaa seuraavaa:



Färssaarten maakuntahallitus sitoisi valtakunnan puolesta toimiessaan koko valtakunnan siten, että ulkopoliittiset ratkaisut lähtökohtaisesti koskisivat valtakunnan yleisiä ulkopoliittisia asioita. Muun muassa kysymykset kansainvälisoikeudellisesta vastuusta Färssaarten solmiman kansainvälisoikeudellisen sopimuksen laiminlyönnistä edellyttäisivät toimia Tanskan viranomaisilta.

Tältä osin ulkopoliitiikka eroaa ratkaisevasti tilanteista, joissa Färssaarten viranomaisilla on lainsäädäntö- ja toimeenpanovaltuudet, sillä näiden valtuuksien myötä voidaan asettaa ainoastaan Färssaaria sitovia sääntöjä ja muita määräyksiä.

Sen vuoksi Tanskan valtakunnan perustuslaki on esteenä toimivallan varsinaiselle siirtämiselle Färssaarten viranomaisille kansainvälisissä asioissa, jotka kuuluvat perustuslaissa mainitun pykälän 19 momentin 1 piiriin. 1. Tämän seurauksena on lisäksi syytä olettaa, että sääntöjen asettamisen toimivaltaa ulkopoliitiikan alalla ei ole mahdollista siirtää Färssaarten viranomaisille. Täten perustuslaki on esteenä sille, että lainsäätäminen ulkomaanedustustoista, diplomaattisten lähetystöjen perustaminen ulkomaille tai lähetystöjen perustamisen salliminen Färssaarilla jätettäisiin Färssaarten viranomaisten tehtäväksi.

Perustuslain puitteissa on kuitenkin mahdollista valtuuttaa Färssaarten maakuntahallitus toimimaan valtakunnan puolesta tietyissä kansainvälisissä asioissa, jotka liittyvät ainoastaan Färsaariin eivätkä koske Tanskan valtakunnan muita osia.

Jos valtuutus voi ainoastaan koskea Färsaariin liittyviä asioita, sen täytyy ensinnäkin tarkoittaa, että valtuutus toimia valtakunnan puolesta kansainvälisissä asioissa on rajoitettu osa-alueisiin, joilla Färssaarten maakuntahallitukselle on siirretty lainsäädännöllinen ja hallinnollinen toimivalta – eli osa-alueisiin, joilla maakuntahallitus voi itse tehdä tarvittavat lainsäädännölliset muutokset ja hallinnolliset järjestelyt ym. kansainvälisiä sopimuksia solmittaessa.

Toiseksi tämä tarkoittaa, että kansainväliset sopimukset, jotka Färsaaret solmii Tanskan valtakunnan puolesta, voivat mainitun valtuutuksen perusteella alueellisesti ainoastaan ulottua koskemaan Färsaaria.

Kuten mainittu, kyse ei ole varsinaisesta toimivallan siirtämisestä kansainvälisissä asioissa toimimiseksi. Sen vuoksi hallituksella on jatkossakin ulkopoliittinen toimivalta myös niissä asioissa, jotka ovat Färssaarten maakuntahallitukselle annetun valtuutuksen piirissä.

Koko valtakuntaan ja perustuslain pykälään 19 liittyvät seikat merkitsevät lisäksi, että suorittaessaan ulkopoliittisia toimia – jotka edellä esitetyn mukaisesti ovat kansainvälisoikeudellisesti koko valtakuntaa sitovia – Färssaarten maakuntahallitus ei voi toimia valtakunnan etujen, mukaan lukien valtakunnan yleisen ulkopoliitiikan, vastaisesti.

Tämän vuoksi Färssaarten maakuntahallitus ei voi tehdä ulkopoliittisia päätöksiä, jotka ovat valtakunnan muiden osien etujen vastaisia, eli ei myöskään solmia sopimuksia, jotka ovat ristiriidassa valtakunnan ulkopoliitiikan yleisperiaatteiden kanssa kyseisellä aihealueella.

Jos Färssaarten maakuntahallitukselle annettaisiin valtuutus toimia valtakunnan puolesta kansainvälisissä asioissa, olisi tarpeen voida taata yhtenäisyys suhteessa valtakunnan yleis-



seen ulkopoliittikkaan. Tällöin edellytyksenä olisi perustaa soveltuva järjestelmä varmistamaan, että hallitukselle toimitetaan tarvittavat tiedot ja että hallitusta kuullaan ennen ulkopoliittisten päätösten vahvistamista.

(...)

2.4. Lain soveltamisala

(...)

2.4.3 Kansainväliset järjestöt

Kansainväliset järjestöt perustetaan lähes kaikissa tapauksissa monenvälisin sopimuksin. Kuten edellä on kuvailtu monenvälisistä sopimuksista, valtuutusta ei yleensä voida soveltaa kansainvälisen järjestön perustamissopimuksen yhteydessä eikä sen myötä kyseisen kansainvälisen järjestön jäsenyyden osalta. Yleensä Tanskan kuningaskunta on kyseisen järjestön jäsen, ja jäsenyys kattaa myös Färsaaret. Färsaarten edut otetaan edelleen huomioon näissä tilanteissa neuvottelujen valmisteluun osallistumisen kautta ja valtakunnan neuvotteluvaltuuskunnassa, kun käsitellään Färsaariin erityisesti liittyviä intressejä. YK:n vuotuisien yleiskokousten osalta vakiintuneena käytäntönä on, että Färsaarten maakuntahallitus voi nimetä edustajia, jotka osallistuvat Tanskan valtuuskunnan jäseninä.

Vaikka EU on monilla alueilla ottanut jäsenvaltioiden toimivallan käydä neuvotteluja ja solmia kansainvälisoikeudellisia sopimuksia, jäsenvaltiot ovat edelleen itsenäisiä jäseniä useimmissa kansainvälisissä järjestöissä, joihin lukeutuvat YK, WTO ja OECD. Usein EU on jäsen jäsenvaltioiden rinnalla, ja näissä tilanteissa on yleensä määrätty, että jäsenvaltiot ja EU "jakavat jäsenyyden" siten, että komissio antaa lausuntoja ja neuvottelee jäsenvaltioiden puolesta EU-toimivallan alueilla, ja jäsenvaltiot puolestaan vastaavat kansallisen toimivallan piiriin kuuluvista aiheista. Usein asiaa on koordinoitu etukäteen ja EU-puheenjohtajamaa toimii puhemiehenä. Tämä järjestelmä merkitsee, että jäsenvaltioilla on kullakin oma äänioikeus, jota komissio voi tarvittaessa käyttää EU-toimivallan piiriin kuuluvissa asioissa.

Jäsenvaltioilla säilyy luonnollisesti täysi toimivalta suhteessa jäsenvaltion niihin osiin, jotka eivät kuulu jäsenyyden piiriin. Tanskan tapauksessa tämä koskee Färsaaria ja Grönlantia. Maastrichtin sopimus sisältää julistuksen (nro 25), joka koskee niitä EU-maita, joilla on merentakaisia alueita, jotka eivät kuulu sopimuksen piiriin. Jos syntyy eturistiriita, jota ei kyetä ratkaisemaan, valtiolla on oikeus suojella merentakaisen alueen etua ilman, että se vahingoittaa yhteisön etua.

Toistaiseksi erikoisena poikkeuksena EU on jäsen tietyissä kansainvälisissä kalastusjärjestöissä (NAFO, NEAFC, NASCO), joissa jäsenvaltiot eivät ole itsenäisiä jäseniä, ja niissä EU:lla on vain yksi ääni. Näissä poikkeustapauksissa on tunnustettu, että Tanskan kuningaskunta voi esiintyä itsenäisenä jäsenenä Färsaarten ja Grönlannin osalta. Ranskalla on vastaava järjestely St. Pierre et Miquelonin osalta, joka ei kuulu Ranskan EU-jäsenyyden alaisuuteen. Voidaan hyvinkin ajatella, että jatkossa syntyisi lisää tällaisia erityistilanteita. Valtuutus koskee mainittuja kansainvälisiä kalastusjärjestöjä ja vastaavia järjestelyjä, joita tulevaisuudessa mahdollisesti hyväksytään.



Lakiehdotuksen 4 §:n määräys koskee puolestaan sellaisia erityistilanteita, joissa kansainväliset järjestöt avaavat mahdollisuuden sille, että muut yksiköt kuin valtiot ja valtioiden yhteenliittymät voivat saavuttaa jäsenyyden omissa nimissään. Tämä kattaa olennaisilta osin liitännäisjäsenyyden, joka tavallisesti koskee merentakaisia alueita, joiden ulkopoliitikasta vastaa jäsenvaltio. Liitännäisjäsenyys voidaan yleensä saavuttaa kyseisen jäsenvaltion hakemuksen perusteella. Järjestön toimivaltaisen elimen (yleiskokous tai vastaava) tulee hyväksyä kyseinen hakemus. Toisissa tapauksissa – kuten Kansainvälisen merenkulkujärjestön IMO:n kohdalla, jossa Färsearilla nykyään on liitännäisjäsenyys – riittää, että jäsenvaltio antaa yksipuolisen julistuksen liitännäisjäsenyydestä merentakaiselle alueelle, jonka ulkopoliitikasta vastaa jäsenvaltio. Joidenkin järjestöjen säännöissä on erityisiä ehtoja liitännäisjäsenyyden saavuttamiseksi.

Yleensä liitännäisjäsenyys antaa oikeuden osallistua järjestön toimintaan ja puheoikeuden, mutta ei äänioikeutta eikä oikeutta tulla valituksi johonkin tai kaikkiin järjestön neuvostoihin, komiteoihin ja alavaliokuntiin. Tavallisesti liitännäisjäsen maksaa järjestölle alennettua jäsenmaksua.

Liitännäisjäsenyyden ollessa kyseessä on tyypillistä, että liitännäisjäsenet esiintyvät omissa nimissään. Myös tällä tavoin liitännäisjäsenyys poikkeaa [lakiehdotuksessa] aiemmin mainitusta täydestä jäsenyydestä, jonka nimitys on *”Tanskan kuningaskunta Färsearten ja Grönlannin osalta”* ja joka pätee tiettyjen kansainvälisten kalastusjärjestöjen osalta.

Jos jossakin järjestössä kutsutaan diplomaattisiin konferensseihin monenvälisten sopimusten hyväksymiseksi, liitännäisjäsen ei tavallisesti voi osallistua tällaisiin itsenäisesti. Tavanomaisen käytännön mukaan Färsearet voi osallistua kuningaskunnan valtuuskuntaan sellaisissa konferensseissa, joissa käsitellään Färsearille tärkeitä asioita.

Pohjoismaiden ministerineuvostossa Färsearilla on Grönlannin ja Ahvenanmaan tapaan hyvin laaja liitännäisasema, joka päivittäisessä työssä antaa Färsearten viranomaisille varsin laajalti tasavertaisen aseman suhteessa Pohjoismaihin, jotka ovat Pohjoismaiden ministerineuvoston jäseniä, vaikka Färsearet ei ole pohjoismaisen yhteistyösopimuksen (Helsingin sopimus) sopimusosapuoli.

Lakiehdotuksen 4 §:n määräyksestä käy ilmi, että hallitus on valmis tietyissä tapauksissa – Färsearten maakuntahallituksen toiveesta ja yhteistyössä tämän kanssa – selvittämään käytännön mahdollisuuksia Färsearten jäsenyydelle omissa nimissään kansainvälisissä järjestöissä, jotka ovat avoimia muille kuin valtioille ja valtioiden yhteenliittymille ja mahdollisesti tukemaan tällaisia toiveita, jos se ei ole ristiriidassa Färsearten perustuslaillisen aseman kanssa, vrt. kohta 2.2.

Esimerkiksi FAO:n ja UNESCO:n säännöt mahdollistavat liitännäisjäsenyyden merentakaisille alueille, joiden ulkosuhteista vastaa jäsenvaltio.

Edellä esitetyt huomautukset kansainvälisten järjestöjen osalta eivät koske muita kuin niitä järjestöjä, jotka on perustettu valtioiden välisenä yhteistyönä. Valtiollisen yhteistyön lisäksi on olemassa lukuisia ei-valtiollisia kansainvälisiä järjestöjä. Nämä on yleensä perustettu tietyn aihepiirin, esimerkiksi urheilun, yhteistyönä kansallisten yhdistysten ym. välille. Färsear-



relaisten yhdistysten mahdollisuudet päästä jäseneksi yksityisiin kansainvälisiin järjestöihin riippuvat kyseisten järjestöjen säännöistä eivätkä kuulu käsillä olevan lakiehdotuksen piiriin. Ei voida kuitenkaan sulkea pois, että Färssaarten kasvava näkyvyys kansainvälisissä yhteyksissä, jota lakiehdotuskin käsittelee, voi synnyttää myös sellaisia vaikutuksia, että yksityiset kansainväliset järjestötkin ovat avoimempia färssaarelaisten osallistumistoiveita kohtaan.”

Tekstissä viitataan lain pykälään 4, jonka sanamuoto on seuraava:

“§ 4. Jos kansainväliset järjestöt avaavat pääsyn muille kuin valtioille ja valtioiden yhteenliittymille jäsenyyden saavuttamiseksi omissa nimissään, hallitus voi Färssaarten maakuntahallituksen pyynnöstä päättää jättää tällaisen hakemuksen tai antaa tukensa Färssaarten hakemukselle, jos se ei ole ristiriidassa Färssaarten perustuslaillisen aseman kanssa.”

Lakiehdotuksen kyseistä kohtaa käsittelevistä erityisistä huomioista ilmenee seuraavaa:

“4 §:n määräys koskee sellaisia erityistilanteita, joissa kansainväliset järjestöt avaavat mahdollisuuden sille, että muut kuin valtiot ja valtioiden yhteenliittymät voivat saavuttaa jäsenyyden omissa nimissään. Tämä kattaa olennaisilta osin liitännäisjäsenyyden, joka tavallisesti koskee merentakaisia alueita, joiden ulkopoliitikasta vastaa jäsenvaltio. 4 §:n määräyksestä seuraa, että hallitus on valmis tietyissä tapauksissa – Färssaarten maakuntahallituksen toiveesta ja yhteistyössä tämän kanssa – selvittämään käytännön mahdollisuuksia Färssaarten jäsenyydelle omissa nimissään kansainvälisissä järjestöissä, jotka ovat avoimia muille kuin valtioille ja valtioiden yhteenliittymille ja mahdollisesti tukemaan tällaisia toiveita, jos se ei ole ristiriidassa Färssaarten perustuslaillisen aseman kanssa.”

Lisäksi voidaan viitata dosentti (nykyään emeritusprofessori), OTT Fredrik Harhoffin muistioon Färssaarten ja Grönlannin asemasta pohjoismaisessa yhteistyössä (*Notat om Færøernes og Grønlands stilling i det nordiske samarbejde*). Muistio on liitteenä 4 niin kutsutussa toukokuun 2006 selvityksessä, joka toimi pohjana Ahvenanmaan asiakirjan laatimiseen johtaneelle työlle.

Muistion luvussa 7 kirjoitetaan seuraavasti itsehallinnon ulkopoliittisesta asemasta:

“Tanskan perustuslain 19 §:n mukaan hallituksen tulee varmistaa kansankäräjien (lainsäätäjän) hyväksyntä [tästä] seuraavalle sopimusoikeudellisten velvoitteiden toteutumiseksi lakimuodossa *ennen* kuin hallitus hyväksyy sen. Sekä valtioneuvostolta että kansainvälisoikeudellisista näkökohdista vaikuttaa epätarkoituksenmukaiselta, että sillä viranomaisella, jolla on toimivalta *solmia* kansainvälinen sopimus, ei ole mahdollisuutta varmistaa sopimuksen velvoitteiden *täyttyminen* sisäisesti kansallisessa oikeudessa. Tilanne on juuri tämä Tanskan osalta, kun Tanskan hallitus solmii kansainvälisoikeudellisen sopimuksen Färssaaria tai Grönlantia koskevista asioista, jotka voidaan täyttää ainoastaan (kokonaan tai osittain) Färssaarten tai Grönlannin sisäisellä lainsäädännöllä, johon valtakunnallisilla viranomaisilla ei ole mitään valtaa. Tästä syystä sekä Färssaarten että Grönlannin maakuntahallitukset ovat toivoneet toimivaltaa *solmia* kansainvälisoikeudellisia sopimuksia niillä osa-alueilla, jotka on siirretty itsehallinnolle. Kuten mainittu, molemmat ovat nyt edustettuina useissa kansainvälisissä järjestöissä, muun muassa Pohjoismaiden neuvostossa, jossa Färssaarten maakäräjät nimeää 2 jäsentä ja Grönlannin maakäräjät nimeää 2 jäsentä Tanskan valtuuskuntaan. Molemmilla on myös omat edustajat Tanskan EU-edustustossa.



Suunnilleen samansisältöiset 24. kesäkuuta 2005 hyväksytyt lait nro 577 Grönlannin ja 579 Färsaarten maakuntahallituksen *osallistumisesta kansainvälisoikeudellisiin sopimuksiin* ovat edellä esitetyn mukaisesti luoneet oikeusperusteen sille, että niin Färsaarten kuin Grönlannin maakuntahallitukset voivat itse solmia (ennen kaikkea kahdenvälisiä) sopimuksia kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa niillä osa-alueilla, jotka on siirretty itsehallinnolle. Molempien lakien johtolauseessa viitataan siihen, että lait pohjautuvat *”Färsaarten/Grönlannin maakuntahallituksen ja Tanskan hallituksen tasavertaisina sopimusosapuolina solmimaan sopimukseen”* (kirjoittajan korostus) ja että ne *valtuuttavat* Färsaarten/Grönlannin maakuntahallituksen neuvottelemaan kansainvälisoikeudellisista sopimuksista ja solmimaan niitä, mukaan lukien hallinnointisopimuksia, jotka kuuluvat täysin itsehallintoalueille siirrettyihin osa-alueisiin.

On syytä olettaa, että valtuutus on ilmoitettu perustuslain 19 §:n mukaisesti hallituksen valtaoikeuden puitteissa ja siksi onkin yllättävää, että valtuutuksen antaa tässä *kansankäräjät* eikä *hallitus*. Kuten sanottu, sopimukset solmitaan *”valtakunnan puolesta”* ja nimityksellä *”Tanskan kuningaskunta Färsaarten/Grönlannin osalta”*, toisin sanoen nämä sitovat valtakuntaa *kokonaisuudessaan*, ja mahdollinen kansainvälisoikeudellinen vastuu sopimuksen laiminlyönnistä koskisi sen vuoksi koko valtakuntaa. Molemmissa laeissa määrätäänkin tämän seurauksena (vrt. 1 §:n momentti 5), että Tanska *säilyttää* perustuslaillisen vastuun ja toimivallan kansainvälisoikeudellisten sopimusten neuvottelussa, solmimisessa ja purkamisessa, mukaan lukien ne sopimukset, jotka maakuntahallitus solmii lakien mukaisesti. Molemmissa laeissa edellytetään (2 §:n momentissa 2), että maakuntahallitus *tiedottaa* hallitusta ennen neuvottelujen käynnistymistä kansainvälisten sopimusten solmimisesta ja tiedottaa lisäksi hallitusta neuvottelujen etenemisestä ennen sopimusten solmimista tai purkamista. Hallitus määrittelee joka tapauksessa – neuvoteltuaan maakuntahallituksen kanssa – yhteistyön tarkemmat puitteet, ja ulkoministeriö on 26. syyskuuta 2005 julkaissut asiaa koskevat suuntaviivat. Färsaarten ja Grönlannin maakuntahallitusten kanssa tehdyn yhteisen päätöksen jälkeen maakuntahallitukset voivat toimia yhdessä ja solmia sekä Färsaaria että Grönlantia koskevia kansainvälisoikeudellisia sopimuksia.

Lakeihin on lisäksi kirjattu melko kattava rajoitus: maakuntahallitus *ei* voi solmia kansainvälisoikeudellisia puolustus- ja turvallisuuspoliittisia sopimuksia, jotka koskevat Tanskaa tai jotka neuvotellaan kansainvälisessä järjestössä, jossa Tanska on jäsen.

Yleisesti vain itsenäiset valtiot voidaan ottaa kansainvälisten järjestöjen jäseniksi, ja sen vuoksi Färsaaret ja Grönlanti voivat tavallisesti toimia sellaisissa järjestöissä ainoastaan Tanskan jäsenyyden kautta. Färsaaret ja Grönlanti voidaan kuitenkin tietyissä tapauksissa ottaa *liitännäis*jäseniksi (ilman täyttä jäsenyyttä) sellaisiin järjestöihin, ja Färsaaret on esimerkiksi saanut liitännäisjäsenyyden Kansainvälisessä merenkulkujärjestössä IMO:ssa. Jos Tanska ei ole kansainvälisen järjestön jäsen, Färsaaret ja/tai Grönlanti voidaan – Tanskan hallituksen hyväksynnällä – ottaa jäseneksi valtakunnan puolesta nimityksellä *”Tanskan kuningaskunta Färsaarten/Grönlannin osalta”*, ja silloin periaatteessa koko valtakunta saavuttaa jäsenyyden, joka maantieteellisesti on rajattu Färsaariin tai Grönlantiin.



Muistion luvussa 9 kirjoitetaan seuraavasti Färsaarten ja Grönlannin asemasta Pohjoismaiden neuvostossa:

”Färsaaret ja Ahvenanmaa ovat osallistuneet pohjoismaiseen yhteistyöhön ja niillä on ollut omat valitut jäsenet Pohjoismaiden neuvostossa vuodesta 1970 lähtien, mutta Grönlanti saavutti vastaavan aseman yhteistyössä vasta vuonna 1984 – Petri-komitean ehdotuksesta, joka myös käynnisti muutoksen Helsingin sopimukseen koskien kolmen itsehallintoalueen ”osallistumista” Pohjoismaiden ministerineuvostossa. Kaikilla kolmella itsehallintoalueella on nyt 2 jäsenen edustus Pohjoismaiden neuvostossa, ja ne osallistuvat lisäksi yhtäläisin ehdoin muiden neuvoston valittujen jäsenten kanssa Pohjoismaiden neuvoston valiokuntaan. Alueet ovat näin edistäneet muun muassa Länsi-Pohjola-yhteistyötä ja tehneet monia aloitteita ympäristön, kalastuksen, turvallisuuspolitiikan, alkuperäisväestöjen, arktisten kysymysten, kulttuurin, koulutuksen ja tutkimuksen aloilta. Ahvenanmaan, Färsaarten ja Grönlannin hallitusten päämiehet tapaavat lisäksi säännöllisesti Pohjoismaiden pääministeriä, kun nämä kokoontuvat Pohjoismaiden ministerineuvostossa.

Kuten luvussa 7 aiemmin mainittiin, Färsaarilla ja Grönlannilla ei ole valtuutusta solmia itse kansainvälisoikeudellisia sopimuksia, joista neuvotellaan kansainvälisissä järjestöissä, joissa Tanska on jäsen, vrt. 24. kesäkuuta 2005 hyväksytyjen ”valtuutuslakien” nro 577 ja 579 pykälän 2 momentti 4. Täten Färsaaret ja Grönlanti eivät voi – valtio-oikeudellisesti – itse neuvotella sopimuksista tai solmia sopimuksia (muiden) Pohjoismaiden kanssa pääsystä itsenäiseksi jäseniksi Pohjoismaiden ministerineuvostossa. Nk. valtuutuslakien neljännen pykälän mukaan Tanskan hallitus voi kuitenkin – Färsaarten ja/tai Grönlannin maakuntahallituksen pyynnöstä – päättää jättää tällaisen hakemuksen tai tukea Färsaarten/Grönlannin hakemusta täydestä jäsenyydestä Pohjoismaiden ministerineuvostossa, jos Helsingin sopimukseen ennen sitä kirjataan oikeusperuste, joka mahdollistaa kolmen itsehallintoalueen ottamisen täysiksi jäseniksi. Näin ei tällä hetkellä kuitenkaan ole, ja tämä oletettavasti edellyttäisi Helsingin sopimuksen muuttamista. Täydeksi ministerineuvoston jäseneksi hyväksymisen tulee lisäksi – valtuutuslakien neljännen pykälän mukaisesti – ”olla yhtenevä Färsaarten/Grönlannin perustuslaillisen aseman kanssa”, mistä päättää hallitus neuvoteltuaan maakuntahallituksen kanssa.”

Lakia Färsaarten maakuntahallituksen osallistumisesta kansainvälisoikeudellisiin sopimuksiin ei ole muutettu sen hyväksymisen jälkeen. Kuten tiedossa on, Tanskan perustuslakia ei ole myöskään muutettu sen jälkeen, kun se hyväksyttiin vuonna 1953.