

Janne Salminen
Kirjallinen lausunto

12.6.2018

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 14/2018 vp)

1. Perustuslakivaliokunta on käsiteltävään olevassa kokonaisuudessa, joka koskee maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa ym. pyytänyt minulta lausuntoa Ahvenanmaan maakuntaa koskevasta lainsäätökokonaisuuden yhteydessä esiintyvistä erityiskysymyksistä. Perustuslakivaliokunta on pyytänyt kannanottoa siitä, onko rehulain (lakiehdotus 113), eläintutilain (lakiehdotus 130), eläimistä saatavista sivutuotteista annetun lain (lakiehdotus 142), eläintunnistusjärjestelmästä annetun lain (lakiehdotus 118), kasvinterveyslain (lakiehdotus 104) ja taimiaineistolain (lakiehdotus 88) toimivaltaista viranomaista Ahvenanmaan maakunnassa koskeva sääntely asianmukaista Ahvenanmaan itsehallintolain kannalta.
2. Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Perustuslain 75.1 §:n mukaan Ahvenanmaan itsehallintolain ja Ahvenanmaan maanhankintalain säätämisjärjestyksestä on voimassa, mitä siitä mainituissa laeissa erikseen säädetään.
3. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaan antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.
4. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti arvioinut lakiehdotusten suhdetta myös Ahvenanmaan itsehallintolakiin ja antanut lausuntoja siitä, tuleeko ne käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vai Ahvenanmaan itsehallintolain 69 §:ssä (ja 59 §:ssä) säädetyssä järjestyksessä. Siten perustuslakivaliokunta on omassa käytännössään rinnastanut ainakin osin Ahvenanmaan itsehallintolain perustuslakiin myös perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:ssä säädetyt tehtävän kannalta (ks. esim. PeVL 36/2001 vp).
5. Ahvenanmaan maakunnalla on Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 15 kohdan mukaan lainsäädäntötoimivalta maa- ja metsätaloutta, maataloustuotannon ohjaamista; ennen maataloustuotannon ohjaamista koskevaan lainsäädäntötoimeen ryhtymistä on kuitenkin neuvoteltava valtion asianomaisen viranomaisen kanssa, koskevilla asioilla

samoin kuin itsehallintolain 18 §:n 17 kohdan mukaan lainsäädäntövalta eläinsuojelua ja eläinlääkintähuoltoa itsehallintolain 27 §:n 31–33 kohdassa säädetyn poikkeuksin.

Lisäksi Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 12 ja 17 kohdan ja 23 §:n mukaan sekä terveyden- ja sairaanhoito että eläinlääkintähuolto kuuluvat muutamien poikkeuksien maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Itsehallintolain 27 §:n 31–33 kohdassa puolestaan on kysymys siitä, että valtakunnalla on lainsäädäntökompetenssi kotieläinten tarttuvien tauteja, eläinten ja eläintuotteiden maahan tuonnin kieltämistä sekä kasvintuhoojien maahan kulkeutumisen estämistä koskevissa asioissa.

Itsehallintolakia säädettäessä on pidetty tärkeänä, että kotieläinten tarttuvien tauteja koskeva lainsäädäntö pidetään valtakunnan asiana. Samoin eläinten ja eläintuotteiden maahantuonnin kieltämisen haluttiin pitää valtakunnan asiana, kuten se oli myös ennen nyt voimassa olevan itsehallintolain säätämistä. Valtakunnan lainsäädäntövaltaan pidettiin tärkeänä sisällyttää myös kasvintuhoojia koskeva lainsäädäntö, jonka tarkoituksena on ehkäistä sellaisten kasvintuhoojien maahan kulkeutuminen, jotka voivat merkittävästi vahingoittaa viljelyksiä taikka varastoituja kasveja tai kasvit tuotteita (HE 73/1990 vp, s. 79). Sääntelyn tarkoituksena ovat ilmeiset ja erittäin tarpeelliset: oikeastaan tämäntyyppisen järjestelyn tarve on vain lisääntynyt. Tämän ohella on huomattava, että sääntely tällä alalla miltei kokonaisuudessaan on lisäksi Euroopan unionin lainsäädäntöön perustuvaa.

6. On kuitenkin huomattava, että toimivaltaa ja menettelyä hallintoasioissa koskevan itsehallintolain 30 §:n mukaan hallinnosta valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvissa asioissa huolehtivat valtakunnan viranomaiset noudattaen muun muassa sitä, että

- 8 kohdan mukaan tehtävistä, jotka kasvintuhoojien maahan kulkeutumisen estämistä koskevan lainsäädännön mukaan kuuluvat valtakunnan viranomaiselle, huolehtii maakunnassa maakunnan hallitus tai muu maakuntalaissa määrätty viranomainen, ja
- 9 kohdan mukaan tehtävistä, jotka ihmisten ja kotieläinten tarttuvien tautien torjuntaa koskevan lainsäädännön mukaan kuuluvat valtakunnan viranomaiselle tai kunnille, huolehtii maakunnassa maakunnan hallitus tai muu maakuntalaissa määrätty viranomainen.

Vaikka pääsääntö on siis toimivallan jakautuminen lainsäädäntökompetenssin mukaan, muun muassa nyt käsillä olevissa asioissa (ainakin osin, ehkä kokonaankin) itsehallintolaki tekee asiaan poikkeuksen.

7. Käsillä olevassa ehdotuksessa on omaksuttu sääntelytapa, jossa rehulain 23.5 §:ään, eläintautilain 86 a §:ään, eläimistä saatavista sivutuotteista annetun lain 45 §:ään, eläintunnistusjärjestelmästä annetun lain 24.4 §:ään, kasvinterveylain 14.3 §:ään ja taimiainestolain 7 a.2 §:ään on sisällytetty säännös, jonka mukaan ”[v]alvontaviranomaiselle tässä laissa säädetty hallintoasiat hoitaa Ahvenanmaan maakunnassa Ahvenanmaan valtionvirasto, ellei Ahvenanmaan itsehallintolaista (1144/1991) muuta johdu.”

8. Ymmärrän valittua sääntelytapaa kahdelta kannalta. Ensinnäkin, sääntelytapa pyrkii nimenomaisesti ottamaan huomioon Ahvenanmaan itsehallinnon maatalousasioiden osalta, mutta siltä osin kuin asiat kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan, jota seuraten myös toimivallanjako hallinnossa pääosin jakautuu. Siinä se ottaa huomioon myös itsehallintolain 30 § 8 ja 9 kohdan sääntelyn. Toiseksi, siltä osin kuin valtakunnan lainsäädännössä viranomaistehtävät säädetään uudella tavalla jakautuvaksi, kun luodaan uusi hallintotaso ja uudet viranomaiset, on hyvä ottaa kantaa myös siihen, missä aikaisemmat tehtävät valtakunnan puolelta hoidetaan, jos joltakin osin kuitenkin toimivalta ei tule katetuksi itsehallintolain 30 §:n 8 ja 9 kohdan mukaisesti. Sääntelytavan taustalla ei ole tarkoitus muuttaa valtakunnan ja maakunnan välistä toimivallanjakoa mainituissa asioissa vaan nimenomaan säilyttää se. Tähän liittyy käsillä olevassa hallituksen esityksessä maininta, jonka mukaan

”Muut uudistuksesta johtuvat viranomaisrakenteeseen liittyvät muutokset

Ahvenanmaan osalta eläintautilakiin, lakiin eläimistä saatavista sivutuotteista, lakiin eläintunnistusjärjestelmästä, kasvinterveyslakiin ja taimiaineistolakiin lisättäisiin uusi pykälä, jonka mukaan mainittujen lakien mukaisia hallintoasioita ja tehtäviä koskevaa toimivaltaa käyttää Ahvenanmaan maakunnassa Ahvenanmaan valtionvirasto. Toimivallan säätäminen valtion viranomaiselle turvaisi valtakunnan ja maakunnan välisen nykyisen toimivallanjaon säilymisen, sillä Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan edellä mainituista tehtävistä huolehtii valtakunnan viranomaisten sijasta maakunnassa maakunnan hallitus tai muu maakuntalaissa määrätty viranomainen.” (HE 154/2018, s. 129)

9. Valittu sääntelytapa ottaa huomioon itsehallintolain. Pääosin tulkiten niin, että rehulain 23.5 §:n, eläintautilain 86 a §:n, eläimistä saatavista sivutuotteista annetun lain 45 §:n, eläintunnistusjärjestelmästä annetun lain 24.4 §:n, kasvinterveyslain 14.3 §:n ja taimiaineistolain 7 a.2 §:n on sisällytetty säännös valtion viranomaisen toimivallasta nykyisen itsehallintolain mukaan palauttaa hallintotoimivallan maakunnan viranomaiselle, koska itsehallintolain 30 §:n 8 ja 9 kohdasta johtuu, että valtion viranomaisen hoitaessaan kohdissa tarkoitettuja tehtäviä se joutuu ottamaan niissä säädetyn huomioon. Nykyinen itsehallintolaki huomioon ottaen mainittujen ehdotettujen säännösten sisältö jää siten (ainakin nykytilassa ja pääosin) tyhjäksi, koska itsehallintolain perusteella tehtävät palautuvat maakunnan viranomaisille. Tämä johtuu siitä, että ehdotetuissa laeissa nimenomaisesti säädettäisiin, että Ahvenanmaan osalta toimivaltainen viranomainen on Ahvenanmaalla valtionvirasto, ”ellei itsehallintolaista muuta johdu”.

10. Ehdotetut säännökset kuitenkin mielestäni tarvitaan, vaikka sääntelytapa on erityinen. Sääntelytapa on itsehallintolain kannalta mahdollinen, ja johtunee osin siitä, että itsehallintolakia ei ole haluttu tässä yhteydessä avata lainsäädäntötoimille.

11. Yksityiskohtana huomautan, että rehulain 23 §:n osalta säädösten rinnakkaistekstit eivät sisällä lainkaan uutta 5 momenttia. (!)