

Janne Salminen

17.2.2022

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen lainsäädäntöön sekä eräihin muihin lakeihin tehtävistä muutoksista hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevasta lainsäädännöstä johtuen (HE 56/2021 vp)

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on sangen laaja, tosin verraten tekninen lainsäädäntökokonaisuus, josta kuitenkin on nyt tarkasteltavana varsin rajattu osa, joka koskee Ahvenanmaata ja sen itsehallintoa.
2. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta on päättänyt pyytää perustuslakivaliokunnan lausunnon asiasta seuraavasti. Hallituksen esityksessä ehdotetaan lisättäväksi joihinkin valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluviin lakeihin tai niiden yksittäisiin pykäliin säännökset koskien niiden soveltamista Ahvenanmaalla (esim. ”Mitä tässä laissa säädetään hyvinvointialueista, sovelletaan Ahvenanmaan maakunnan osalta Ahvenanmaan maakunnan kuntiin.”). Säännösten tarkoituksena on hallituksen esityksen mukaan säilyttää nykytila. Tältä pohjalta sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta on pyytänyt perustuslakivaliokunnan arviota sääntelyn suhteesta perustuslakiin ja Ahvenanmaan itsehallintoon.
3. Hallituksen esityksessä (s. 114 alkaen) on esitelty esityksen suhdetta Ahvenanmaan itsehallintoon ja perustuslakiin Ahvenanmaan itsehallinnon kannalta.
4. Valtioneuvoston käsityksen mukaan esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Arviointia

5. Ahvenanmaan itsehallinnosta säädetään perustuslain 75 ja 120 §:ssä. Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991) on perustuslain tarkoittama erityinen Ahvenanmaan itsehallintoa koskeva sääntely.
6. Itsehallintolain mukaan lainsäädäntövalta on jaettu maakunnan ja valtakunnan kesken. Maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvista asioista on säädetty itsehallintolain 18 §:ssä, ja valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvista asioista on säädetty itsehallintolain 27 §:ssä. Itsehallintolaissa on lisäksi säännökset siitä, että tietyissä asioissa lainsäädäntövalta voidaan siir-

tää maakunnalle tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä annetulla lailla. Muutoin itsehallintolain lainsäädäntövallan jakautumista koskevista säännöksistä ei voida poiketa. Itsehallintolaki itsessään voidaan sen itsensä mukaan (69 §) muuttaa tai se voidaan kumota taikka siitä voidaan tehdä poikkeuksia vain eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätösin. Toimivallanjako hallintoasioissa vastaa lainsäädäntövallan jakoa eräin poikkeuksin.

7. Ahvenanmaan maakunnalla on Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 6 kohdan mukaan lainsäädäntövalta palo- ja pelastustointa koskevissa asioissa ja 18 §:n 12 ja 13 kohdan mukaan lainsäädäntövalta sosiaalihuoltoa koskevissa asioissa ja tietyin poikkeuksin terveyden- ja sairaanhoitoa koskevissa asioissa. Esimerkiksi väestönsuojelu kuuluu itsehallintolain 27 §:n 28 kohdan nojalla valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Myös maakunnan ja maakunnassa olevien kuntien hallinto kuuluvat itsehallintolain 18 §:n 1 ja 4 kohdan mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan. On kuitenkin huomattava, että maakunnan toimielimiin kuuluvat itsehallintolain 3 §:n mukaan Ahvenanmaan maakuntapäivät, joka edustaa Ahvenanmaan maakunnan väestöä itsehallintoa koskevissa asioissa, ja maakunnan yleinen johto ja hallinto kuuluvat Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle ja sen alaisille viranomaisille.

8. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus (HE 241/2020 vp) ei ole koskenut Ahvenanmaan maakuntaa. Sen ei ole tarkoitettu tulevan siellä voimaan. Valtakunnalla ei, jo kerrotuista itsehallintolain säännöksistä johtuen ole käytössään sellaista lainsäädäntövaltaa, että niin olisi voitukaan säätää.

9. Näin ollen, kuten myös perustuslakivaliokunta aikaisemmin on lausunnossaan PeVL 17/2021 vp todennut, siinä käsitellyt säännösehdotukset sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä eivät siten suoraan koske Ahvenanmaan itsehallintoa. Lausunnossa PeVL 17/2021 vp, joka on annettu HE 241/2020 vp johdosta ja joka siten hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaa lainsäädäntöä ym. koskevana suoraan liittyy myös käsillä olevaan asiaan, tulee kuitenkin esiin, että sääntelykokonaisuudesta seuraa vaikutuksia myös Ahvenanmaata koskevaan sääntely-ympäristöön, vaikka sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistus ei koske Ahvenanmaan maakuntaa.

10. Lisäksi kunnat hoitavat myös Ahvenanmaan maakunnassa sellaisia tehtäviä, jotka kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Näin on sosiaalitoimen alalla. Valtakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa kuntien tehtävät on siirretty pääsääntöisesti hyvinvointialueille, joita ei ole Ahvenanmaalla.

11. Tähän tilanteeseen Ahvenanmaan asian osalta arvioinnin kohteena olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan nyt ratkaisuksi sääntelyä, jossa joihinkin valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluviin lakeihin lisättäisiin säännökset niiden soveltamista Ahvenanmaalla.

12. Tämä ehdotus vastaa Ahvenanmaan valtuuskunnan lausunnossaan käsittelemää (25.2.2021, ÅD 18/212) asetelmaa, jonka johdosta se on nimenomaisesti todennut, että itsehallintolaki ei ole esteenä sille, että valtakunnan toimivaltaan kuuluvat tehtävät, jotka valtakunnan lain mukaan kuuluvat kunnille, voisivat jäädä kunnallisiksi tehtäviksi Ahvenanmaalla tilanteessa, jossa ne valtakunnassa kuitenkin siirtyvät muille viranomaisille. Maakunnassa ei tässä tilanteessa ole vastaavia viranomaisia, minkä johdosta nimenomainen säännös tarvitaan. Valtakunnan lainsäädännössä tulisiikin valtuuskunnan käsityksen mukaan säätää, että kunnat hoitavat näitä tehtäviä Ahvenanmaalla. (”Enligt Ålandsdelegationens uppfattning kan av

självstyrelselagen inte utläsas några hinder för att sådana till rikets behörighet hörande uppgifter som enligt rikslagstiftningen ankommer på kommunerna förblir kommunala uppgifter på Åland fastän de i riket överförs på andra offentliga myndigheter som saknar motsvarighet på Åland. I rikslagstiftningen bör då anges att kommunerna handlägger dessa uppgifter på Åland.”) Tämä on selostettu myös hallituksen esityksessä.

13. Tämä tulkinta vastaa käsitystäni perustuslain ja itsehallintolain asianmukaisesta tulkinnasta tässä asiassa. Myös ajateltu sääntelytapa, joka ilmenee sosiaali- ja terveystieteiden lautakunnan lausuntopyynnöstä tässä asiassa, itsessään on käsitykseni mukaan sopuosoitusta itsehallintolain kanssa. Se puolestaan vastaa perustuslakivaliokunnan PeVL 17/2021 vp esittämää (kohta 196).

14. Kuten hallituksen esityksestä ilmenee, ehdotettu järjestely johtaa siihen, että maakunnassa kunnat hoitavat tehtäviä, joita valtakunnassa on hyvinvointialueilla. Käsitykseni mukaan tämä tehtävien eriytyminen ei perustuslakivaliokunnan käytäntö huomioon ottaen ole ongelmallista (PeVL 11/1984 vp, PeVL 65/2002, PeVL 17/2021 vp), kunhan järjestely turvaa sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisen yhdenvertaisesti ja erillisratkaisuun on olemassa riittävät ja hyväksyttävät perusteet. Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmä ja yksilöiden kuntataisoisten palvelujen säilyminen esitetyllä tavalla entisellään on yksityistenkin edun mukaista. Järjestely vaikuttaa paitsi itsehallintolain mukaiselta, myös perusoikeudet huomioon ottavalta ja muutenkin tarkoituksenmukaisesti perustellulta, mitä on edellytetty perustuslakivaliokunnan kuntien eriytyviä tehtäviä koskevassa käytännössä, jotta järjestely olisi perustuslain mukainen.

15. Samoin ehdotus, joka koskee pelastuslain muuttamista (65 §), ja ehdotus, joka koskee valmiuslain muuttamista, joka on niin ikään relevantti myös Ahvenanmaan kannalta (ks. PeVM 1/2021 vp, samoin ks. korkeimman oikeuden lausunto 1.6.2021, KKO-HD/97/2021), ottavat käsitykseni mukaan huomioon Ahvenanmaan itsehallinnollisen aseman.

16. Tämän vuoksi minulla ei ole Ahvenanmaan perustuslaillista erityisasemaa koskevilta osin esityksen johdosta huomautettavaa.