Ålands landskapsregering

Asiakirjan nimi	Kirjeen nro
LAUSUNTO	25 Rk1
Asian nro	Päiväys
ÅLR 202/10136	25.3.2021

Viite
Eduskunnan lakivaliokunnan lausuntopyyntö

Eduskunnan lakivaliokunta
LaV@eduskunta.fi

Yhteyshenkilö
Hallintopäällikkö John Eriksson

Asia

Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 241/2020)

LAUSUNTOPYYNTÖ

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta täydentävän kirjallisen asiantuntijalausunnon. Esityksessä ehdotetaan rikoslakiin (39/1889) useita muutoksia, jotka koskevat kyseisten säännösten soveltuvuutta Ahvenanmaalle.

Yleistä

Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa säädetään (1144/1999). Ahvenanmaan perussäädökset, eli Ahvenanmaan itsehallintolaki ja Ahvenanmaan maanhankintalaki, hyväksytään molemmat omassa lainsäätämisjärjestyksessään. Niitä voidaan muuttaa tai ne voidaan kumota vain perustuslainsäätämisjärjestyksessä ja eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin. Näistä perussäädöksistä ei myöskään voi poiketa muutoin kuin samassa lainsäätämisjärjestyksessä. Vaikeutettu lainsäätämisjärjestys merkitsee sitä, että Ahvenanmaan perussäädösten voimassaolo on vain osittain johdettavissa Suomen perustuslaista. Itsehallintolain voimassaolo oman lainsäätämisjärjestyksen kautta voidaan johtaa edelliseen itsehallintolakiin vuodelta 1951 ja sitä edeltäneeseen vuoden 1920 itsehallintolakiin. Ensimmäisen itsehallintolain ohella itsehallinnon oikeusperusta muodostuu Ahvenanmaan sopimuksesta ja Kansainliiton päätöksestä, jotka antoivat Ahvenanmaalle kansainväliset takuut maakunnan itsehallinnosta ja Suomelle suvereniteetin Ahvenanmaahan nähden. Jo silloin kun ensimmäinen itsehallintolaki hyväksyttiin perustuslainsäätämisjärjestyksessä, mihin viitataan myös Ahvenanmaan sopimuksessa, itsehallintolaki sai perustuslakiin verrattavan hierarkkisen aseman. Koska Ahvenanmaan itsehallinto ei perustu Suomen perustuslain 120 §:än, se on omanlaisensa laki (sui generis).

Ahvenanmaan maakuntapäivävaalit ja kunnallisvaalit

Esityksen lakiehdotuksessa nro 31, laki rikoslain muuttamisesta, ehdotetaan, että lain 14 luvun 7 §:än sisältyvää yleisten vaalien määritelmää muutettaisiin siten, että

maakuntapäivävaalit poistettaisiin säännöksestä. Yksityiskohtaisista perusteluista käy lisäksi ilmi, että kunnallisten vaalien käsite ei kata Ahvenanmaalla järjestettäviä kunnallisia vaaleja.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 1 ja 4 kohtien nojalla Ahvenanmaan maakuntapäivillä on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat maakuntapäivien jäsenten vaalia ja Ahvenanmaan kunnallisvaaleja. Lisäksi maakuntapäivillä on itsehallintolain 18 §:n 25 kohdan nojalla lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat teon rangaistavaksi säätämistä ja rangaistuksen määrää, kun on kysymys maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta. Koska maakuntapäivien toimivalta on yksinomainen, kyseisten säännösten ottaminen rikoslakiin on ollut itsehallintolain vastaista.

Ahvenanmaan maakuntapäivävaaleja ja kunnallisvaaleja koskevat perussäännökset löytyvät Ahvenanmaan itsehallintolaista, Ahvenanmaan maakuntapäivien työjärjestyksestä (ÅFS 97/2011), Ahvenanmaan kuntalaista (ÅFS 73/1997) sekä Ahvenanmaan vaalilaista (45/2019). Ahvenanmaan lainsäädännössä on myös rangaistussäännöksiä vaaleja koskevien säännösten vastaisista teoista.

Näistä syistä maakunnan hallitus tukee ehdotettua rikoslain 14 luvun 7 §:n muutosta.

Ahvenanmaan sosiaalihuollon viranomaisen kuuleminen

Esityksen lakiehdotuksessa nro 31, laki rikoslain muuttamisesta, ehdotetaan, että lain 25 luvun 9 §:ssä säädettäisiin siitä, että on kuultava sen hyvinvointialueen toimivaltaista sosiaalihuollon viranomaista, jossa lapsi oleskelee tai jolla muuten ilmeisesti on parhaat tiedot lapsesta. *Ahvenanmaan osalta kuullaan Ahvenanmaan maakuntalainsäädännön mukaan toimivaltaista sosiaalihuollon viranomaista.*

Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 13 kohdan mukaan maakuntapäivillä on sosiaalihuoltoa koskeva lainsäädäntövalta. Eduskunnalla on itsehallintolain 27 §:n 23 kohdan nojalla lainsäädäntövalta lainkäyttöä koskevissa asioissa. *Maakuntalainsäädäntö*-sanaan sisältyvän maakunta-käsitteen käytön välttämiseksi Ahvenanmaata koskevaa säännöstä ehdotetaan muutettavaksi. Parhaillaan valmisteilla olevassa ehdotuksessa Ahvenanmaan uudeksi itsehallintolaiksi ehdotetaan, että Ahvenanmaata ei enää kutsuttaisi maakunnaksi. Näin sitä ei sekoitettaisi Suomen muihin maakuntiin, joiden muodostaminen perustuu maakuntajakolakiin (1159/1997). Ahvenanmaan itsehallinto perustuu Ahvenanmaan itsehallintolakiin.

Virke ehdotetaan korvattavaksi näin: *"Ahvenanmaan osalta kuullaan Ahvenanmaan lainsäädännön mukaan toimivaltaista sosiaalihuollon viranomaista."*

Virkarikokset

Esityksen lakiehdotuksessa 31 ehdotetaan rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamista siten, että Ahvenanmaan maakunta poistettaisiin säännöksestä. Ahvenanmaa-komitean vuonna 2013 tekemässä työssä huomattiin, että rikoslaissa on rangaistussäännöksiä, jotka on hyväksytty ja säädetty itsehallintolain toimivallanjaon vastaisesti. Maakunnan hallituksen käsityksen mukaan ehdotetun muutoksen tarkoituksena on korjata säännöksen virheellisyys.

Maakunnan hallitus puoltaa säännöksen korjaamista itsehallintolain toimivallan jaon mukaisesti.

Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa kuitenkin todetaan, että:

"Vaikka Ahvenanmaan maakunnan ja kuntien virkamiehiä koskeva säädösvalta on maakunnalla, ei liene poissuljettua, että tällainen virkamies toimii toimialalla, jota koskeva lainsäädäntövalta on valtakunnalla. Rikoslain 40 luvun 11 §:n virkamieskäsitteellä on merkitystä rikoslaissa myös lain 40 luvun virkarikossääntelyn ulkopuolella. Ahvenanmaan itsehallintolakia edeltäneessä vuoden 1989 virkarikosuudistuksessa virkamiehen määritelmä oli rikoslain yleisten säännösten puolella, rikoslain 2 luvussa, kun taas vuoden 2002 virkarikosuudistuksessa määritelmäsäännös siirrettiin rikoslain erityisen osan puolelle rikoslain 40 lukuun."

Maakunnan hallitus toteaa, että itsehallintolain 18 §:n 2 kohdan mukaan maakuntapäivillä on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat maakunnan virkamiehiä, maakunnan palveluksessa olevia henkilöitä koskevia virkaehtosopimuksia ja kurinpitorangaistuksen määräämistä maakunnan virkamiehille. Itsehallintolain 18 §:n 4 kohdan mukaan maakuntapäivillä sitä paitsi on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat kuntien viranhaltijoita, kuntien palveluksessa olevia viranhaltijoita koskevia virkaehtosopimuksia ja kurinpitorangaistuksen määräämistä kuntien viranhaltijoille. Lisäksi maakuntapäivillä on itsehallintolain 18 §:n 1 kohdan nojalla lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat maakuntapäivien järjestysmuotoa ja tehtäviä sekä maakuntapäivien jäsenten vaalia, maakunnan hallitusta sekä sen alaisia viranomaisia ja laitoksia. Teon rangaistavaksi säätäminen näillä oikeudenaloilla kuuluu maakuntapäiville itsehallintolain 18 §:n 25 kohdan mukaan.

Ahvenanmaan voimassa olevassa lainsäädännössä on määritelmät siitä, mitä virkamiehellä tarkoitetaan. Määritelmät poikkeavat toisistaan sen perusteella, mitä henkilöstöryhmiä lainsäädäntö koskee. Julkisen vallankäytön rikosvastuun osalta säännökset poikkeavat toisistaan sen perusteella, mikä asema eri henkilöstöryhmillä on päätöksenteossa. Säännökset eivät ole identtisiä rikoslain vastaavien säännösten tai muun virkamiehiä koskevan valtakunnan lainsäädännön kanssa. Ahvenanmaan lait ovat kyllä läpäisseet lainsäädäntövalvonnan, eli niiden on katsottu kuuluvan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Edellä lainatussa esityksen kappaleessa annetaan ymmärtää, että rikoslain virkamieskäsite, ehdotetusta poistosta ja ehdotuksen taustalla olevista syistä huolimatta, silti tietyiltä osin koskisi Ahvenanmaan kuntien virkamiehiä. Maakunnan hallitus toteaa, että niinkin voi käydä, että maakunnan hallitus tekee sopimusasetuksen nojalla päätöksiä asioista, joista säädetään valtakunnan lailla. Maakunnan hallitus torjuu painokkaasti ajatuksen siitä, että rikoslain virkamieskäsite soveltuisi sellaisiin virkamiehiin, joista säätäminen kuuluu maakuntapäivien toimivaltaan. Muotoilu on ristiriidassa itsehallintolain toimivallan jaon kanssa. Lisäksi muotoilu luo oikeudellista epävarmuutta maakunnan hallituksen ja sen alaisten viranomaisten virkamiesten, maakunnan hallituksen jäsenten sekä kuntien luottamushenkilöiden ja virkamiesten rikosvastuun osalta. Maakuntapäivien lainsäädäntövalta on pois sulkeva, mikä tarkoittaa sitä, että valtakunnan lainsäädäntö ei koske maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvia aloja.

Lopuksi maakunnan hallitus korostaa, että itsehallintolain mukaan korkein oikeus ja tasavallan presidentti ratkaisu- ja lausuntokäytännöillään ratkaisevat maakuntapäivien ja eduskunnan välistä lainsäädäntövallan jakoa koskevat rajanvetokysymykset. Koska Ahvenanmaan voimassa oleva virkamiehiä ja virkarikoksia koskeva lainsäädäntö on ennen säätämistään läpäissyt lainsäädäntövalvonnan, lainsäädännön voidaan katsoa kuuluvan maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan.

MAAKUNNAN HALLITUKSEN NÄKEMYKSET

Kaiken kaikkiaan maakunnan hallitus tukee ehdotettua rikoslain 14 luvun 7 §:n muutosta. Rikoslain 25 luvun 9 §:n osalta virke: *"Ahvenanmaan osalta kuullaan Ahvenanmaan maakuntalainsäädännön mukaan toimivaltaista sosiaalihuollon viranomaista."* tulee muuttaa muotoon: *"Ahvenanmaan osalta kuullaan Ahvenanmaan lainsäädännön mukaan toimivaltaista sosiaalihuollon viranomaista"*. Maakunnan hallitus kannattaa myös ehdotusta rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta siten, että Ahvenanmaan maakunta poistetaan säännöksestä, mutta maakunnan hallitus huomauttaa sen sijaan, että säännöksen yksityiskohtaiset perustelut ovat harhaanjohtavia, koska niissä ei anneta oikeanlaista kuvaa maakuntapäivien ja valtakunnan lainsäädäntövallan jaosta virkamiehen käsitteen osalta, koska maakuntapäivillä on lainsäädäntövalta koskien virkamiehen käsitteen määrittelemistä ja sitä, milloin virkamies voi välttyä vastuulta.

Lopuksi maakunnan hallitus toteaa, että parhaillaan on meneillään laaja uudistus, jolla laaditaan uutta maakunnan viranomaisten virkamiehiä koskevaa lainsäädäntöä.

Varamaaneuvos Harry Jansson

Ministeri Roger Höglund

TIEDOKSI:
Ahvenanmaan maakuntapäivät, itsehallintopoliittinen lautakunta
Eduskunnan perustuslakivaliokunta, PeV@eduskunta.fi
Oikeusministeriö, oikeusministerio@om.fi
Valtiovarainministeriö, valtiovarainministerio@vm.fi
Sosiaali- ja terveysministeriö, kirjaamo@stm.fi
Kansanedustaja Mats Löfström, mats.lofstrom@eduskunta.fi
Maaherra Peter Lindbäck, peter.lindback@ambetsverket.fi