Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE 56/2021 vp (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)

Kysymyksenasettelu

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lisättäväksi joihinkin valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluviin lakeihin säännökset niiden soveltamisesta Ahvenanmaalla. Muutostarve johtuu nykyisin kuntien vastuulla olevien sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimien siirtämisestä perustettavien hyvinvointialueiden vastuulle, eli siirtämisestä kunnilta valtiolle. Ahvenanmaalle ei ehdoteta perustettavaksi hyvinvointialuetta, koska terveydenhuolto Ahvenanmaalla on maakuntalainsäädännöllä järjestetty toisin kuin valtakunnassa ja sosiaali- ja terveydenhuolto kuten myös pelastustoimi kuuluvat Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan.

Hallituksen esityksen mukaan (s. 26) osa esitykseen sisältyvistä laeista pitää sisällään sääntelyä, joka on Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvaa. Tämän perusteella näitä lakeja tai niihin sisältyviä yksittäisiä säännöksiä sovelletaan myös Ahvenanmaan maakunnassa. Koska esitykseen sisältyvien lakien viittaukset kuntaan ehdotetaan muutettaviksi viittauksiksi hyvinvointialueeseen, ehdotetaan Ahvenanmaan osalta erinäisiä säännöksiä, esimerkiksi ”Mitä tässä laissa säädetään hyvinvointialueista, sovelletaan Ahvenanmaan maakunnan osalta Ahvenanmaan maakunnan kuntiin”.

Tarkoituksena on, että Ahvenanmaan kunnat edelleen hoitaisivat niille nykyään kuuluvat sosiaalihuollon tehtävät, vaikka vastaavat tehtävät muualla maassa siirretään hyvinvointialueiden vastuulle. Esityksessä todetaan, että ”näillä säännöksillä on tarkoitus ainoastaan säilyttää nykytila. Säännöksillä ei ole tarkoitus antaa Ahvenanmaan maakunnan kunnille mitään uusia tehtäviä.”

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt asiantuntijoita tarkastelemaan lakiehdotuksia tästä näkökulmasta ja kiinnittämään huomiota myös siihen, onko valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välinen lainsäädäntövallan jako otettu asianmukaisesti huomioon lakiehdotuksissa (esim. 5., 11., 18., 19. lakiehdotukset).

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

1 Eduskunnan mahdollisuus säätää Ahvenanmaan kuntien tehtävistä

Perusajatus itsehallintolaissa on, että hallintovalta seuraa lainsäädäntövallan jakoa. Näin ollen maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvien tehtävien hoitamisesta säädetään maakuntalailla

tai maakunta-asetuksessa. Maakuntalailla säädetään myös Ahvenanmaan kuntien tehtävistä siltä osin, kuin asia kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Eduskuntalailla ei voida antaa tehtäviä maakunnan viranomaisille, vaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvissa asioissa hallintotehtävä tulee antaa valtion viranomaiselle myös Ahvenanmaalla. Ns. sopimusasetuksella, joka on tasavallan presidentin asetus, tehtäviä voidaan kuitenkin maakunnan hallituksen suostumuksella siirtää maakunnan viranomaisen hoidettavaksi (IHL 32 §). Sopimusasetuksella ei voida siirtää tehtäviä Ahvenanmaan kunnille, vaan kuntien tehtävistä on perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaisesti säädettävä lailla.

Sen, että kunnille voidaan antaa tehtäviä lailla on myös katsottu sisältävän, että valtakunnan lailla voidaan säätää Ahvenanmaan maakuntien tehtävistä siltä osin, kuin asia kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Käsillä olevan esityksen osalta kysymys on siitä, voidaanko Ahvenanmaan kunnille säätää tehtävistä, jotka muualla maassa säädetään valtion viranomaisten vastuulle. Kysymys on myös siitä, olisiko tämä perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen (6 §) vastaista sen vuoksi, että Ahvenanmaan kuntien jäseniä kohdeltaisiin eri tavalla kuin maan muiden kuntien jäseniä. Tämän kysymyksen arvioinnissa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että

- Ahvenanmaan itsehallinnon ja erityisaseman vuoksi saattaa olla perusteltua säätää eri tavalla verrattuna maan muihin osiin, jos tämä on objektiivisesti perusteltavissa ja myös maakunnan intressissä. Erilainen kohtelu ei yksinomaan merkitse yhdenvertaisuussännöksen rikkomista;
- esityksen mukaan ratkaisu on tarkoitettu pysyväksi. Se ei siis ole kokeilu, eikä sitä voida verrata aikaisempiin ns. kokeilulakeihin. Esityksessä korostetaan, että Ahvenanmaan kunnille ei ole tarkoitus antaa uusia tehtäviä vaan että nykytila on tarkoitus säilyttää. Tämä perustelu sääntelyn hyväksyttävyydelle ei ole täysin vakuuttava, koska tulevaisuudessa voi syntyä tarvetta muuttaa sännöksiä ja antaa kunnille uusia tehtäviä, jolloin sääntelyn hyväksyttävyyttä jouduttaisiin uudestaan arvioimaan.

Ahvenanmaan valtuuskunta on esityksestä antamassaan lausunnossa esittänyt, että sen käsityksen mukaan itsehallintolaista ei voida päätellä estettä sille, että valtakunnan toimivaltaan kuuluvat tehtävät, jotka valtakunnan lain mukaan kuuluvat kunnille, jäävät kunnallisiksi tehtäviksi Ahvenanmaalla, vaikka ne valtakunnassa siirtyvät muille viranomaisille, jollaisia ei ole vastaavia Ahvenanmaan maakunnassa. Valtakunnan lainsäädännössä tulisi tällöin valtuuskunnan näkemyksen mukaan säätää, että kunnat hoitavat näitä tehtäviä Ahvenanmaalla. Lausunnossaan Ahvenanmaan valtuuskunta ei ottanut kantaa siihen, onko Ahvenanmaan kuntien tiettyjen tehtävien säilyttäminen perustuslain mukaista, kun ne siirretään valtakunnan kuntien osalta.

Ahvenanmaan näkemysten huomioon ottaminen lainvalmistelussa

Esityksestä käy ilmi, että sosiaali- ja terveysministeriö on järjestänyt kaksi keskustelutilaisuutta Ahvenanmaan maakunnan hallituksen edustajien kanssa, mutta niiden tuloksia ei selosteta. Esitykseen näyttää sisältyvän useita puutteita ja suoranaisia virheitä, joita olisi voitu välttää, jos asia olisi valmisteltu yhteistoiminnassa maakunnan hallituksen kanssa. Ministeriöitä tulisi

kehottaa valmistelemaan Ahvenanmaata koskevia säännöksiä yhdessä maakunnan kanssa ja ratkaista mahdolliset tulkintakysymykset jo lainvalmisteluvaiheessa tai, jos yksimielisyys ei löydy, selostamaan miksi maakunnan näkemystä ei ole voitu ottaa huomioon. Ei ole tarkoituksenmukaista, että Ahvenanmaata koskevia lakiteknisiä kysymyksiä ratkotaan vasta lakiehdotusten edustkuntakäsittelyssä.

Yhteenveto:

Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan ei sinänsä ole estettä sille, että eduskunnan säätämällä lailla säädetään Ahvenanmaan kuntien tehtävistä siltä osin, kuin asia kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Koskaan aikaisemmin ei kuitenkaan ole tapahtunut, että valtakunnan lailla olisi säädetty pelkästään Ahvenanmaan kuntien tehtävistä tässä mittakaavassa. Ehdotettu ratkaisu ei ole itsehallintolain järjestelmän logiikan mukainen, vaikka ei kuitenkaan, kuten Ahvenanmaan valtuuskunta on todennut, voida osoittaa että se olisi itsehallintolain vastainen.

Kysymys Ahvenanmaan kuntien ja maan muiden kuntien erilaisesta kohtelusta lainsäädännössä tässä mittakaavassa on luonteeltaan uusi. Kysymys on pysyväksi tarkoitetusta sääntelystä, jota on arvioitava perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuusperiaatteen valossa. Arvioinnissa on kysymys siitä, miten ehdotukset vaikuttavat kuntien jäsenten (siis asukkaiden) asemaan. Arviointiin vaikuttaa se, että Ahvenanmaan kuntien nykyisiä tehtäviä säilytetään eikä niitä lisätä. Käsitykseni mukaan voidaan päätyä siihen, että ratkaisu ei ole ristiriidassa perustuslain 6 §:n kanssa, mutta että sen tulisi olla väliaikainen jotta voitaisiin löytää sääntely joka on paremmin sopusoinnussa itsehallintojärjestelmän kanssa.

2 Lainsäädäntövallan jako valtakunnan ja maakunnan välillä

Yleistä

Itsehallintolain enumerointiperiaatteen mukaisesti maakunnan ja valtakunnan lainsäädäntövalta luetellaan asiaa koskevissa pykälissä. Lainsäädäntövalta on poissulkeva esimerkiksi siinä mielessä, että eduskunnan säätämät lait eivät tule voimaan Ahvenanmaalla maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvissa asioissa siinäkään tapauksessa, että maakuntapäivät olisi jättänyt jonkin asian sääntelemättä. Itsehallintolain lainsäädäntövallan jakoa koskevat säännökset eivät aina ole yksiselitteiset ja toisinaan lainsäädäntövallan raja näyttää veteen piirretyltä viivalta.

Lainsäädäntövallan jako määräytyy itsehallintolakia tulkitsemalla. Tämä voi tapahtua maakuntalain säätämisen yhteydessä ns. lainsäädäntökontrollissa. Siinä Ahvenanmaan valtuuskunta tutkii onko maakuntapäivät pysynyt lainsäädäntövaltansa puitteissa tai mahdollisesti ylittänyt toimivaltansa. Tasavallan presidentti voi käyttää veto-oikeutta siltä osin kuin maakuntapäivät on ylittänyt toimivaltansa, mutta hänen tulee sitä ennen hankkia korkeimman oikeuden lausunto. Kysymys lainsäädäntövallan jaosta voi myös aktualisoitua konkreettisessa lain soveltamisessa, koska lain tai maakuntalain säännöstä, joka on ristiriidassa itsehallintolain kanssa ei saa soveltaa (PL 106 §).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta saattaa lain eduskuntakäsittelyn yhteydessä joutua pohtimaan lainsäädäntövallan jakoa ja ottaa kantaa siihen, koska eduskunta ei voi säätää Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta asiasta. Eduskunta ei myöskään voi yksipuolisesti tehdä ratkaisua tulkintatilanteessa, koska itsehallintolakia ei voida muuttaa eikä poikkeuksia siitä tehdä ilman maakuntapäivien myötävaikutusta.

Järjestelmä merkitsee, että viime kädessä korkein oikeus ja tasavallan presidentti ratkaisevat rajankäynnin kun kysymys on maakuntalain säätämisestä ja että korkein oikeus tai korkein hallinto-oikeus ratkaisee asian kun kysymys on konkreettisesta soveltamistilanteesta. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö on kuitenkin merkityksellinen myös korkeimipien oikeuksien oikeudellisessa arvioinnissa.

Eduskunnan säätämissä laeissa ei yleensä säädetä niiden soveltuvuudesta Ahvenanmaalla. Tämä johtuu siitä, että lainsäädäntövallan jako maakunnan ja valtakunnan välillä seuraa perustuslaista ja itsehallintolaista, eikä sitä voida ratkaista tavallisella lailla.

Niissä verrattain harvoissa tapauksissa, kuten nyt esillä olevan esityksen osalta, kun eduskuntalailla on tarve säätää lain soveltamisesta Ahvenanmaalla, on lain valmistelu-vaiheessa selvitettävä miten lainsäädäntövalta jakautuu. Epäselvissä tapauksissa valmisteleva ministeriö voi ja sen tuleekin pyytää lausunto oikeusministeriöltä tai Ahvenanmaan valtuuskunnalta mutta erityisen tärkeää on, että se riittävän aikaisessa vaiheessa pyytää maakunnan hallituksen lausuntoa ja valmistelee säännökset yhdessä maakunnan hallituksen kanssa.

Lakiehdotukset 5, 11, 18 ja 19

Lakiehdotus 5, eli äitiysavustuslaki kuuluu maakunnan lainsädäntövaltaan. Asiasta säädetään siitä annetussa maakuntalaissa (ÅFS 1994:10).

Lakiehdotus 11, eli elatustukilaki, kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan. Asiasta säädetään sitä koskevassa maakuntalaissa (ÅFS 2009:7).

Lakiehdotus 18, eli lapsilisälaki kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan. Asiasta säädetään sitä koskevassa maakuntalaissa (ÅFS 1994:48)

Lakiehdotus 19, eli vammaistukilaki, koskee ymmärtääkseni sosiaalivakuutusta ja kuuluu näin ollen valtakunnan lainsäädäntövaltaan (IHL 29 §:n 1 momentin 3 kohta).

Edellä mainittujen lakiehdotusten lisäksi esityksessä näyttää olevan muita korjaustarpeita. Tarkoituksenmukaisinta olisi, että ne selvitettäisiin esittelevän ministeriön toimesta yhteistyössä Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kanssa, jotta ehdotuksia voidaan korjata sen pohjalta.

Johtopäätös

Käsillä olevaan hallituksen esitykseen näyttää sisältyvän joitakin virheellisiä johtopäätöksiä lainsäädäntövallan jaosta.

Se, että jokin lakiehdotus sisältää eduskunnan toimivaltaan kuulumaton asia ei sinänsä ole säätämisjärjestystä koskeva kysymys, koska eduskuntalailla ei voida säätää maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvassa asiassa. Jos virheellinen säännösehdotus hyväksyttäisiin, siitä tulisi eräänlainen nulliteetti. Poikkeus itsehallintolakiin on mahdollinen ainoastaan perustuslain säätämisjärjestyksessä ja maakuntapäivien hyväksynnällä, eikä siitä nyt ole kysymys.

Edellä sanotun johdosta, perustuslakivaliokunnan tulisi käsitykseni mukaan huomauttaa havaituista virheistä, mutta lakiehdotuksen korjaaminen ei kuulu perustuslakivaliokunnan tehtävään. Samalla totean, että esitykseen näyttää sisältyvän muitakin kuin edellämainittuja puutteita. Esittelevää ministeriötä tulisi kehottaa tekemään korjausehdotukset yhdessä maakunnan hallituksen kanssa, jotta eduskunnan sosiaali- ja terveyslautakunta sen pohjalta voisi tehdä asianomaiset korjaukset.

Sten Palmgren 3.3.2022