Olli Mäenpää
18.2.2022

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys 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)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lisättäväksi joihinkin hyvinvointialueiden perustamiseen liittyviin lakeihin 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. Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt perustuslakivaliokunnan arviota sääntelyn suhteesta perustuslakiin ja Ahvenanmaan itsehallintoon.

Ehdotettujen soveltamissäännösten suhde Ahvenanmaan itsehallintoon

Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Soveltamissäännösten arvioinnissa on lähtökohtana Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) säännösten mukaan määräytyvä lainsäädäntövallan jako maakunnan ja valtakunnan välillä. Itsehallintolain mukaan lainsäädäntövallan jakautumisen peruskriteerinä on asia, jota säädettävä laki koskee.

Hallinnollinen toimivalta määräytyy lähtökohtaisesti samoin perustein kuin lainsäädäntövalta. Itsehallintolain 30 §:n mukaan hallinnosta valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvissa asioissa huolehtivat valtakunnan viranomaiset ja 20 §:n mukaan itsehallintoviranomaiset huolehtivat maakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvien asioiden hallinnosta. Tämä merkitsee, että maakunnalla on myös toimivalta määritellä lainsäädännössään hallinnolliset toimielimet, joiden tehtävänä on toimeenpanna sen lainsäädäntövaltaan itsehallintolain mukaan kuuluvat asiat. Vastaavasti valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvissa asioissa hallinnolliset toimielimet määräytyvät valtakunnan lainsäädännön perusteella.

Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 12 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat terveyden- ja sairaanhoitoa 27 §:n 24, 29 ja 30 kohdassa säädetyin poikkeuksin. Samoin maakunnalla on itsehallintolain 18 §:n 12 kohdan mukaan lainsäädäntövalta sosiaalihuoltoa koskevissa asioissa. Sosiaalihuolto sisältää itsehallintolain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan paitsi varsinaisen sosiaalihuollon myös muun

muassa lastensuojelun ja lasten päivähoidon, kehitysvammaisten erityishuollon, huumausaineiden väärinkäyttäjien huollon, raittiustyön, äitiysavustuksen, lapsilisän, lasten kotihoidon tuen, vammaishuollon ja vammaistuen (HE 73/1990 vp, s. 68). Maakunnalla on niin ikään lainsäädäntövalta palo- ja pelastustointa koskevissa asioissa itsehallintolain 18 §:n 6 kohdan mukaan.

Valtakunnan lainsäädännössä säädetään sellaisista hallinnollisista toimielimistä, joiden tehtävänä on toimeenpanna valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluva lainsäädäntö – myös Ahvenanmaan maakunnassa. Näitä valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita koskevassa valtakunnan lainsäädännössä voidaan siten käyttää ehdotettua muotoilua ”Mitä tässä laissa säädetään hyvinvointialueista, sovelletaan Ahvenanmaan maakunnan osalta Ahvenanmaan maakunnan kuntiin.”

Lähtökohtana on sen sijaan, että Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluu määritellä hallinnolliset toimielimet, joiden tehtävänä on toimeenpanna terveyden- ja sairaanhoitoa sekä sosiaalihuoltoa ja pelastustointa koskeva maakunnan toimivaltaan kuuluva lainsäädäntö. Esimerkiksi 18. lakiehdotus koskee lapsilisälain muuttamista. Koska itsehallintolain 18 §:n 12 kohdan mukaan lainsäädäntövalta sosiaalihuoltoa ja siten myös lapsilisiä koskevissa asioissa kuuluu maakunnalle, on lainsäädäntövallan jakoa koskevien itsehallintolain peruslähtökohtien mukaista säätää ehdotetulla tavalla: ”Mitä tässä laissa säädetään hyvinvointialueista, sovelletaan Ahvenanmaan maakunnan osalta Ahvenanmaan maakuntalainsäädännön mukaan toimivaltaiseen viranomaiseen.” Tämä muotoilu ottaa asianmukaisesti huomioon sen, että maakunnalle kuuluvan lainsäädäntövallan alaan kuuluvissa asioissa maakunnalla on myös toimivalta määritellä maakuntalain toimeenpanoon toimivaltaiset viranomaiset.

Ongelmallisena voidaan sen sijaan itsehallintolain kannalta pitää esimerkiksi vammaisetuuksia koskevan 19. lakiehdotuksen 54 §:ään sisältyvää soveltamisalasäännöstä: ”Mitä tässä laissa säädetään hyvinvointialueista, sovelletaan Ahvenanmaan maakunnan osalta Ahvenanmaan maakunnan kuntiin.” Koska vammaistuki kuuluu itsehallintolain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen mukaan sosiaalihuollon osa-alueena maakunnan lainsäädäntövaltaan, myös vammaisetuuksien toimeenpanoa koskevien hallintoelinten määrittely kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan, eikä näitä hallintoelimiä voida ehdotetulla tavalla määritellä valtakunnan lainsäädännöllä. Säännöksen perusteluissa todetaan lisäksi itsehallintolain perusteluista poikkeavasti, että vammaisetuudet kuuluisivat valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Vastaava ongelmallisuus liittyy esimerkiksi äitiysavustuksia koskevaan 5. lakiehdotuksesta, kun otetaan huomioon, että maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvaan sosiaalihuoltoon sisältyy muun muassa äitiysavustus.

Soveltamisalaa koskevilla säännösehdotuksilla on hallituksen esityksen perustelujen mukaan tarkoitus ainoastaan säilyttää nykytila. Säännöksillä ei perustelujen mukaan ole tarkoitus antaa Ahvenanmaan maakunnan kunnille mitään uusia tehtäviä. Ainakin joillakin ehdotetuilla säännöksillä kuitenkin rajoitettaisiin Ahvenan-

maan maakunnalle kuuluvan lainsäädäntövallan käyttöä tämän lainsäädännön toimeenpanoa koskevissa kysymyksissä. Esityksen lähtökohdat näyttäisivät lisäksi joidenkin yksittäisten asiakokonaisuuksien osalta perustuvan lainsäädäntövallan jakautumisen perusteita koskevaan arvioon, joka ei saa tukea Ahvenanmaan itsehallintolain säännöksistä ja niiden perusteluista. Hallituksen esitystä laadittaessa olisi ollut aiheellista selvittää tarkemmin lainsäädäntövallan jakautumisen perusteet valtakunnan ja maakunnan välillä sekä ottaa huomioon myös itsehallintolakia koskevan hallituksen esityksen perustelut.

Lainsäädännöllistä sujuvuutta voidaan sinänsä pitää tärkeänä tavoitteena, mutta sitä ei voida pitää asianmukaisena ja oikeudellisesti riittävänä perusteena poiketa Ahvenanmaan itsehallintolaissa säädetystä lainsäädäntövallan jakautumisesta Suomen ja Ahvenanmaan välillä. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan olisi aiheellista käydä läpi kaikki esitykseen sisältyvät soveltamisalasäännökset ja tarvittaessa korjata ne itsehallintolain mukaisiksi.