

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

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. "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. Sosiaali- ja terveysvaliokunta pyytää perustuslakivaliokunnan arviota sääntelyn suhteesta perustuslakiin ja Ahvenanmaan itsehallintoon". Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Auli Valli-Lintu, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöneuvos Janina Groop-Bondestam, oikeusministeriö
- varamaaneuvos Harry Jansson, Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- hallintopäällikkö John Eriksson, Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- osastopäällikkö Bengt Michelsson, Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- vanhempi oikeusasiantuntija Niclas Slotte, Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- professori Olli Mäenpää
- oikeustieteen lisensiaatti Sten Palmgren
- professori Janne Salminen

Valiokunnan lausunto PeVL 18/2022 vp

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi 109:ää lakia sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksesta johtuen.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2023.

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan Ahvenanmaan itsehallinnon kannalta. Hallituksen käsityksen mukaan ehdotetut lait voidaan säätää tavalisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Sääntelyn perusratkaisut

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettaviksi yhteensä 109:ää lakia. Muutokset liittyvät hyvinvointialueiden perustamiseen ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien siirtymiseen hyvinvointialueiden tehtäviksi.

(2) Esityksessä ehdotettavat muutokset ovat monelta osin varsin teknisiä. Osa lakiehdotuksista liittyy kuitenkin lainsäädäntö- ja hallintovallan jakautumista valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välillä koskevia kysymyksiä.

(3) Ahvenanmaan maakunnalla on perustuslain 120 §:n mukaan itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Ahvenanmaan itsehallintolain säätämisyjärjestyksestä on perustuslain 75 §:n mukaan voimassa, mitä siitä itsehallintolaissa erikseen säädetään. Itsehallintolain 69 §:n mukaan itsehallintolakia voidaan muuttaa tai se voidaan kumota taikka siitä voidaan tehdä poikkeuksia vain eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätösin. Eduskunnassa päätös on tehtävä siinä järjestyksessä kuin perustuslain muuttamisesta ja kumoamisesta on säädetty ja maakuntapäivillä siten, että sitä on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

(4) Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaan antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti arvioinut lakiehdotusten suhdetta myös Ahvenanmaan itsehallintolakiin ja antanut lausuntoja siitä, tuleeko ne käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vai Ahvenanmaan itsehallintolain 69 §:ssä (ja 59 §:ssä) säädettyssä järjestyksessä. Ahvenanmaan itsehallintolaki rinnastuu perustuslakiin myös perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:ssä säädetyn tehtävän kannalta (PeVL 26/2017 vp, PeVL 44/2016 vp). Tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä voidaan käsitellä vain sellaiset lakiehdotukset, jotka ovat sopusoinnussa sekä perustuslain että Ahvenanmaan itsehallintolain kanssa (PeVL 26/2017 vp).

(5) Ahvenanmaan maakunnalla on Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 6 kohdan mukaan lainsäädäntövalta palo- ja pelastustointa koskevissa asioissa ja 18 §:n 12 ja 13 kohdan mukaan lain-

Valiokunnan lausunto PeVL 18/2022 vp

säädäntövalta sosiaalihuoltoa koskeissa asioissa ja tietyin poikkeuksin terveyden- ja sairaanhoitoa koskeissa asioissa. Nyt ehdotettavat säännösehdotukset eivät siten pääosin koske Ahvenanmaata.

(6) Valtakunnalla on kuitenkin itsehallintolain 27 §:n mukaan lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat muun muassa perhesuhteita, lapsen oikeudellista asemaa, lapseksiottamista, hallinnollista puuttumista henkilökohtaiseen vapauteen, ihmisten tarttuvia tauteja, kastrointia ja sterilointia, raskauden keskeyttämistä, keinohedelmöitystä ja oikeuslääketieteellisiä tutkimuksia. Lisäksi itsehallintolain 29 §:ssä säädetään oikeudenaloista, joiden osalta lainsäädäntövalta voidaan siirtää valtakunnalta maakunnalle tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä annetulla lailla, johon maakuntapäivät on antanut suostumuksensa. Osa nyt arviotavan hallituksen esityksen lakiehdotuksista koskee valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita.

(7) Maakunnan ja valtakunnan viranomaisten välinen toimivallanjako hallintoasioissa (hallintovalta) vastaa lainsäädäntövallan jakoa lukuun ottamatta 23 ja 30 §:ssä lueteltuja poikkeuksia ja lisäyksiä.

(8) Hallituksen esityksen mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvien lakiehdotusten soveltamista Ahvenanmaan maakunnassa koskevien säännösten tarkoituksena on säilyttää nykytila. Sääntelyn seurauksena kunnat Ahvenanmaan maakunnassa hoitavat sellaisia tehtäviä, jotka eivät enää vuoden 2023 alettua kuulu muualla Suomessa kunnille vaan hyvinvointialueille. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotettu sääntelyratkaisu noudattelee Ahvenanmaan valtuuskunnan asiassa esittämää kantaa. Ahvenanmaan valtuuskunnan mukaan itsehallintolaista ei johdu estettä sille, että sellaiset valtakunnan toimivaltaan kuuluvat tehtävät, jotka valtakunnan lainsäädännön mukaan kuuluvat kunnille, pysyvät Ahvenanmaan maakunnassa kuntien tehtävinä, vaikka ne muualla Suomessa siirretään sellaisille viranomaisille, joita Ahvenanmaalla ei ole. Sääntelylle ei myöskään ole estettä perustuslain kunnallista itsehallintoa ja kuntien asukkaiden yhdenvertaisuutta koskevan sääntelyn näkökulmasta (ks. esim. PeVL 17/2021 vp, kappaleet 107—116).

(9) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että Ahvenanmaan itsehallinnon kannalta nyt ehdotettavaa lainsäädännöllistä järjestelyä asianmukaisempaa olisi säätää tarpeelliset muutokset itsehallintolakiin. Valiokunta pitää muutosten säätämistä tärkeänä. Tällaisten muutosten yhteydessä tulee lisäksi huolehtia sääntelyn kattavuudesta niin, että viranomaisten toimivaltuudet ovat selkeitä eikä sääntelyyn jää aukkoja.

Yksittäisiä lakiehdotuksia koskevat huomiot

(10) Hallituksen esityksen tavoitteena on ottaa Ahvenanmaata koskevia erityissäännöksiä sel-laisiin lakeihin, jotka kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Tällaisia erityissäännöksiä ehdotetaan kuitenkin otettaviksi myös ainakin kolmeen sellaiseen lakiin, jotka kuuluvat Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Sääntely ei siten näiltä osin ole sopusoinnussa Ahvenanmaan itsehallintolain lainsäädäntövallan jakautumista koskevan sääntelyn kanssa. Sääntelyn soveltamista Ahvenanmaalla koskevat maininnat 5. lakiehdotuksen 1 §:stä, 11. lakiehdotuksen 1 §:stä ja 18. lakiehdotuksen 1 §:stä tulee poistaa. Tällaiset muutokset ovat edellytyksenä lakiehdotusten käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 18/2022 vp

(11) Hallituksen esityksen jatkokäsittelyssä on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan vielä tarpeen huolellisesti arvioida lakiehdotuksia lainsäädäntövallan jakautumisen ja mahdollisten asiallisten muutostarpeiden kannalta.

(12) Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi sosiaali- ja terveysvaliokunnan huomiota viittaussäännösten kirjoittamistapaan. Perustuslakivaliokunta on sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen yhteydessä esittänyt esimerkinomaisen sanamuodon viittaussäännöksille (PeVL 17/2021 vp, kappale 196).

Sääntelyn valmistelusta

(13) Perustuslakivaliokunta kiinnittää saamansa selvityksen perusteella valtioneuvoston vakavaa huomiota Ahvenanmaata koskevan lainsäädännön asianmukaiseen valmisteluun. Valiokunta korostaa Ahvenanmaata koskevien säännösten valmistelua yhdessä maakunnan kanssa ja tulkin-takysymysten ratkaisemista mahdollisuuksien mukaan jo lainvalmisteluvaiheessa sekä valtakunnan ja maakunnan välistä oikea-aikaista keskustelua muutoksista johtuvista hallinnollisista ja taloudellisista seurauksista. Valiokunta ei lisäksi pidä asianmukaisena, että Ahvenanmaata koskevia lakiteknisii kysymyksiä käsitellään vasta lakiehdotusten eduskuntakäsittelyn aikana.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 5. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 1 §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon, 11. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 1 §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon, ja 18. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 1 §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Valiokunnan lausunto PeVL 18/2022 vp

Helsingissä 31.3.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

tilapäinen puheenjohtaja Tuula Väättäinen sd

jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr

jäsen Bella Forsgrén vihr

jäsen Jukka Gustafsson sd

jäsen Olli Immonen ps

jäsen Hilikka Kemppi kesk

jäsen Mikko Kinnunen kesk

jäsen Anna Kontula vas

jäsen Mats Löfström r

jäsen Jukka Mäkynen ps

jäsen Sakari Puisto ps

jäsen Wille Rydman kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala