

Asia: VN/3796/2023

## **Ahvenanmaa-työryhmän mietintö ja ehdotus laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta**

### Lausunnonantajan lausunto

**Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Lausunto suomeksi:

Ehdotus 18 ja 27 §:n muutoksiksi; maakunnan lainsäädäntövallan laajentaminen (hallinnollinen puuttuminen henkilökohtaiseen vapauteen maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvilla aloilla)

Totean, että kysymys on tältä osin viime kädessä oikeuspoliittinen, ja sen ratkaiseminen kuuluu eduskunnalle ja maakuntapäiville.

Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että nykyisen itsehallintolain (HE 73/1990 vp) tarkoituksena on sen perustelujen mukaan ollut laajentaa maakunnan lainsäädäntö- ja hallintovaltaa ”aloilla, jotka ovat erityisen tärkeitä itsehallinnon toteuttamisessa ja joiden yhtenäinen järjestäminen maakunnassa on tarkoituksenmukaista”. Tuolloin kuitenkin katsottiin, että hallinnollisesta puuttumisesta henkilökohtaiseen vapauteen on valtakunnallinen asia, jota ei siirretä maakunnan lainsäädäntövaltaan. Selvää on, että tällaisessa puuttumisessa on kysymys erittäin perusoikeusherkästä alueesta; nimittäin esimerkiksi tahdon vastaiseen hoitoon määraamisestä taikka huostaanotoista. Varsinaisesti perusoikeudet katsottiin jo ennen nykyistä itsehallintolakiakin kuuluviksi valtakunnan lainsäädäntövaltaan (ks. HE 73/1990 vp, s. 15.; nykyisen itsehallintolain 27 §:n 2 k.)

Nyt esillä olevasta luonnoksesta välittyy vaikutelma siitä, että aiottu lainsäädäntövallan ja hallintovallan laajennus ei liity varsinaisesti itsehallinnon toteuttamiseen. Kysymys on sen sijaan siitä, että hallinnolliset uudistukset erityisesti terveydenhuollon alalla sekä aikanaan maakunnassa

että nyttemmin Manner-Suomessa ovat luoneet tilanteen, jossa luonnoksen mukaan Ahvenanmaan terveydenhuollossa ei ole nimenomaista oikeudellista perustaa puuttua

hallinnollisesti henkilökohtaiseen vapauteen (s.6).

Näin ollen kysymys näyttää olevan siitä, millä lainsäädäntöteknisellä tavalla asia ratkaistaan. Ehdotettu tapa vaikuttaa melko järeältä instrumentilta muutoksen tavoitteeseen nähden eli siihen, että kysymys on toimivaltaisen viranomaistahon määrittelemisestä. Perustelut eivät liity itsehallinnon tarpeisiin, vaan siihen, että maakunnalla on jo henkilökohtaiseen vapauteen puuttumiseen liittyvää lainsäädäntövaltaa eräissä suhteissa muutoinkin (s. 6). Vaikutuksia

koskevassa jaksossa on viitattu hallinnollista puuttumista koskevan sääntelyn integroimiseen ja sopeuttamiseen Ahvenanmaan terveydenhuolto-organisaatioon ja –prosessiin (s. 16). On syytä korostaa, että ehdotettu säännös mahdollistaa maakunnan oman sääntelyn henkilökohtaiseen vapauteen kohdistuvan puuttumisen alalla ylipäänsä maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvilla aloilla, ei pelkästään sosiaalihuollossa ja terveydenhoidon alalla.

Vaikutuksia koskevassa jaksossa todetaan, että lainsäädäntövallan siirtäminen ei vaikuttaisi yksilön oikeudelliseen asemaan ja että erot säännöksissä eivät juurikaan ole mahdollisia perustuslaki sekä kansainväliset sopimukset huomioon ottaen (s. 16). Lisäksi viitataan siihen, että maakuntalakien lainsäädäntövalvonnassa arvioidaan, täyttääkö lainsäädäntö perustuslain vaatimukset (s. 16).

Tältä osin kiinnitän huomiota siihen, että maakuntalaki voidaan lainsäädäntövalvonnassa määrätä raukeamaan kokonaan tai osittain, jos maakuntapäivät on ylittänyt lainsäädäntövaltansa. Tämä merkitsee sitä, että erilaiset muut kysymykset, kuten säännösten muunlainen puutteellisuus jää tämän valvonnan ulkopuolelle. Todettakoon myös, että maakuntalain tai sen jonkin säännöksen raukeaminen ei ole aivan harvinaista. Samat näkökohdat koskevat toki muutakin maakunnan lainsäädäntöä, mutta nyt esillä olevassa vahvasti perusoikeuskytkentäisessä sääntelykontekstissa ne vaikuttavat erityisen merkityksellisiltä.

Luonnokseen sisältyvät perustelut vaikuttavat ristiriitaisilta. S. 6 todetaan että oikeudellinen perusta hallinnolliselle puuttumiselle henkilökohtaiseen vapauteen puuttuu ja toisaalta samalla sivulla kerrotaan viitaten sosiaali- ja terveydenhuoltoon, että ”viimeksi mainittu puhuu sen puolesta, että myös lainsäädäntövalta koskien hallinnollista puuttumista henkilökohtaiseen vapauteen terveydenhuollossa sekä sosiaalihuollossa tulisi siirtää. Ahvenanmaalaiset

virkamiehet ja viranomaiset käyttävät jo näitä toimivaltuuksia maakunta- ja kunnallishallinnossa, mutta valtakunnan lainsäädännön nojalla.”

Ehdotus 30 §:n 9 kohdan muutokseksi sekä uudeksi 24 kohdaksi

Luonnoksen mukaan ehdotukset 30 §:n 9 kohdaksi ja 24 kohdaksi kuuluvat seuraavasti:

Hallinnosta valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvissa asioissa huolehtivat Ahvenanmaalla valtakunnan viranomaiset noudattaen seuraavaa:

9) taudintorjunnan suunnitteluun, ohjaukseen tai valvontaan taikka tautien torjuntaan liittyvistä tehtävistä, jotka ihmisten ja kotieläinten tarttuvien tauteja koskevan lainsäädännön mukaan kuuluvat valtakunnan viranomaiselle tai paikallishallinnolle, huolehtii Ahvenanmaalla sopimusasetuksen mukaisessa laajuudessa maakunnan hallitus tai muu maakuntalaissa määrätty viranomainen

24) terveydenhuollon tehtävistä, jotka Ahvenanmaalla sovellettavan valtakunnanlainsäädännön mukaan kuuluvat valtakunnassa valtakunnan viranomaisille tai paikallishallinnolle, huolehtii maakuntalaissa määrätty viranomainen sen mukaan kuin sopimusasetuksella säädetään.

Molemmissa kohdissa Ahvenanmaan viranomaisten toimivaltuudet kytkeytyisivät sekä lakiin että sopimusasetukseen. Kiinnitän huomiota siihen, että kohdat näyttävät välttämättä edellyttävän voimassa olevaa sopimusasetusta. Jos tällaista asetusta ei olisi voimassa jollakin hetkellä, jäisi epäselväksi se, mikä toimija hoitaa ao. tehtäviä Ahvenanmaalla. Itsehallintolain 32 §:n mukaan on kuitenkin mahdollista irtisanoa sopimus ja jää riippumaan valtakunnan ja maakunnan yhteistyöstä, syntykö uutta. Itsehallintolain 30 §:ssä kylläkin jo vanhastaan saman kaltainen kytkentä sopimusasetukseen (3 kohdan mukaan maakunnan viranomaiset osallistuvat väestönsuojeluun siten kuin sopimusasetuksella säädetään). En ole kuitenkaan vakuuttunut ehdotetun sääntelytavan onnistuneisuudesta nyt esillä olevissa perusoikeusherkissä yhteyksissä.

Kieliversiot ja luonnoksen kielellinen laatu

Luonnos on syytä käydä vielä ymmärrettävyyden ja käännösten vastaavuuden osalta huolellisesti läpi. Ainakin suomenkielinen luonnos sisältää tekstiä, jota on vaikea ymmärtää. Esimerkiksi s. 6: Kun terveydenhuolto uudistettiin niin, että maakunnasta tuli oikeudenalan päämies, maakunta ryhtyi myös hoitamaan siihen liittyviä valtakunnan tehtäviä.

Muuta

Luonnoksessa todetaan, että lain valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (330/2022) 3 §:n 4 kohdan mukaan laitokset, joihin henkilö on otettu tahdostaan

riippumatta sekä muut toimenpiteet, joilla rajoitetaan henkilön itsemääräämisoikeutta, kuuluvat eduskunnan oikeusasiamiehen vastuualueeseen (s. 17).

Virkkeestä voi saada sen käsityksen, että oikeuskanslerilla ei olisi toimivaltaa em. asioissa. Näin ei kuitenkaan ole, vaikka niiden ylin laillisuusvalvonta onkin keskitetty eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Lausunnon ruotsinkielinen käännös:

Förslag till ändringar av 18 och 27 §; utvidgande av landskapets lagstiftningsbehörighet (administrativa ingrepp i den personliga friheten inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet)

Jag konstaterar, att frågan är till denna del i sista hand rättspolitisk och dess avgörande hör till riksdagen och lagtinget.

Jag fäster dock uppmärksamhet på att den nuvarande självstyrelselagens (RP 73/1990 rd) syfte är enligt dess motiveringar att utvidga landskapets lagstiftnings- och förvaltningsbehörighet ”på områden som har särskild betydelse för självstyrelsen och inom vilka ändamålsenligheten talar för en enhetlig reglering i landskapet”. Då ansåg man dock, att administrativa ingrepp i den personliga friheten är en riksfråga som inte överförs till landskapets lagstiftningsbehörighet. Det är uppenbart, att ingrepp av denna natur avser ett mycket känsligt område med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna; nämligen till exempel vård oberoende av patientens vilja eller omhändertaganden. Egentligen ansågs grundläggande rättigheter tillhöra rikets lagstiftningsbehörighet även före den nuvarande självstyrelselagen (se RP 73/1990 rd, s. 14; 27 § 2 punkten i den nuvarande självstyrelselagen).

Av det ifrågavarande utkastet får man den uppfattningen att det föreslagna utvidgandet av lagstiftnings- och förvaltningsbehörigheten inte egentligen anknuter till förverkligandet av självstyrelsen. Däremot är det fråga om att vissa förvaltningsreformer av särskilt hälso- och sjukvården både tidigare i landskapet och sedermera i fasta Finland har skapat en situation där det enligt utkastet inte finns en uttrycklig rättslig grund för vidtagandet av administrativa ingrepp i den personliga friheten inom Ålands hälso- och sjukvård (s. 6).

Frågan tycks således handla om det lagtekniska sättet genom vilket problemet kommer att lösas. Det föreslagna sättet framstår som ett ganska grovt instrument i förhållande till förändringens syfte, det vill säga till att frågan är om att definiera den behöriga myndigheten. Motiveringarna hänför inte sig till självstyrelsens behov utan till att landskapet redan har lagstiftningsbehörighet relaterad till ingrepp i den personliga friheten i vissa avseenden i övrigt (s. 6). I avsnittet om konsekvenserna

hänvisas till att regleringen om de administrativa ingreppen integreras och anpassas till vårdorganisationen och vårdprocessen på Åland (s. 16). Det bör framhållas att den föreslagna bestämmelsen möjliggör landskapets egen reglering av ingrepp i den personliga friheten på de områden som faller under landskapets lagstiftningsbehörighet i övrigt, inte bara inom socialvårdens och hälso- och sjukvårdens område.

I avsnittet om konsekvenserna konstateras, att överföringen av lagstiftningsbehörigheten gällande administrativa ingrepp i den personliga friheten till landskapet inte påverkar de enskilda individernas rättsliga ställning och att utrymmet för skillnader i regleringen inte är stort med beaktandet av grundlagen samt internationella människorättsavtal (s. 16). Därtill hänvisas det till att vid lagstiftningskontrollen av landskapslagar prövas att lagstiftningen uppfyller de konstitutionella krav som ställs på lagstiftningen (s. 16).

Till denna del fäster jag uppmärksamhet på det att en landskapslag kan vid lagstiftningskontrollen förordnas att förfalla i sin helhet eller delvis om lagtinget har överskridit sin lagstiftningsbehörighet. Detta betyder att andra slags frågor, såsom någon annan bristfällighet av bestämmelser, inte behandlas i kontrollen. Konstateras kan också, att det inte är helt sällsynt att en landskapslag eller dess bestämmelse förfaller. Dessa synpunkter gäller också landskapslagstiftning i övrigt, men synpunkterna verkar vara särskilt betydelsefulla i denna regleringskontext som har betydande kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna.

Motiveringar i utkastet verkar vara motsägelsefulla. På s. 6 konstateras, att den rättsliga grunden för vidtagandet av administrativa ingrepp i den personliga friheten saknas och å andra sidan konstateras på samma sida med hänsyn till socialvård och hälso- och sjukvård, att "sistnämnda talar för att också lagstiftningsbehörighet gällande de administrativa ingreppen i den personliga friheten inom hälso- och sjukvården samt socialvården bör överföras. Dessa befogenheter används redan i dagsläget av tjänstemän och myndigheter inom landskaps- och kommunalförvaltningen på Åland, men med stöd av rikslagstiftningen".

Avsnittet gällande nuläget kunde utvecklas bl. a. genom att beskriva vilken aktör och på vilken grund gör beslut om vård oberoende av patientens vilja i landskapet.

Förslag till ändring av 30 § 9 punkten och till en ny 24 punkt

Enligt utkastet är förslaget till ny 30 § 9 punkt och 24 punkt följande:

Förvaltningen i angelägenheter som faller inom rikets lagstiftningsbehörighet sköts på Åland av riksmyndigheterna med iakttagande av följande:

9) de uppgifter som enligt lagstiftningen om smittsamma sjukdomar hos människor och husdjur avser planering, styrning eller övervakning av sjukdomsbekämpningen eller bekämpning av sådana sjukdomar och som i riket sköts av riksmyndigheter eller lokalförvaltningen, ska på Åland i den omfattning som anges i en överenskommelseförordning skötas av landskapsregeringen eller av någon annan myndighet som anges i landskapslag

24) en myndighet som anges i landskapslag sköter i enlighet med vad som föreskrivs genom överenskommelseförordning sådana uppgifter inom hälso- och sjukvården som i riket, enligt på Åland tillämplig rikslagstiftning, hör till riksmyndigheter eller lokalförvaltningen.

Under båda punkter kopplas de åländska myndigheternas befogenheter till både lagen och överenskommelseförordningen. Jag fäster uppmärksamhet på det att punkterna verkar nödvändigtvis förutsätta en giltig överenskommelseförordning. Om en sådan förordning vid någon tidpunkt inte var i kraft, skulle det vara oklart, vilken aktör sköter uppgifter i fråga. I enlighet med 32 § i självstyrelselagen är det dock möjligt att uppsäga överenskommelsen och då skulle det bero på rikets och landskapets samarbete, om en ny överenskommelse kan uppnås.

I 30 § i självstyrelselagen finns det dock redan en liknande koppling till överenskommelseförordningen (enligt 3 punkten deltar landskapsmyndigheterna i befolkningsskyddet i enlighet med vad som stadgas i en överenskommelseförordning). Jag är emellertid inte övertygad om att det föreslagna regleringssättet är lyckat i de här sambanden som är känsliga med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna.

Språkversionerna och utkastets språkliga kvalitet

Utkastet bör genomgåas noggrant med tanke på begripligheten och språkversionernas motsvarighet. Åtminstone det finskspråkiga utkastet innehåller sådan text som är svårt att förstå. Till exempel på s. 6: Kun terveydenhuolto uudistettiin niin, että maakunnasta tuli oikeudenalan päämies, maakunta ryhtyi myös hoitamaan siihen liittyviä valtakunnan tehtäviä.

Detta problem har framförts också i samband med tidigare beredning av ändringar av självstyrelselagen för Åland.

Övrigt

I utkastet konstateras, att enligt 3 § 4 punkten i lagen om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (330/2022) hör anstalter i vilka någon har intagits mot sin vilja samt andra åtgärder som begränsar personens självbestämmanderätt till justitieombudsmannens ansvarsområde (s. 17).

Av denna mening kan man få den uppfattningen att justitiekanslern skulle sakna behörighet i detta avseende. Detta är emellertid inte fallet även om den högsta laglighetsövervakningen av dessa områden har centraliserats till justitieombudsmannen.

Luikku Laura  
Oikeuskanslerinvirasto