



## Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto Ahvenanmaa-työryhmän 2023 mietintöön ”Selvitys eräistä Ahvenanmaan itsehallinnon kehittämiseen liittyvistä kysymyksenasetteluista”

Oikeusministeriö on 16.12.2024 pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä lausuntoa Ahvenanmaa-työryhmän 2023 mietinnöstä ”Selvitys eräistä Ahvenanmaan itsehallinnon kehittämiseen liittyvistä kysymyksenasetteluista” (julkaistu 22.10.2024).

Sosiaali- ja terveysministeriö esittää pyydettyinä lausuntonaan seuraavaa:

*Muutokset perustuslain ja itsehallintolain välisessä suhteessa (kappale 1.3.) työryhmä on ehdottanut muutoksia itsehallintolain 27 §:n 1 kohtaan, joilla mm. korostettaisiin maakunnan lainsäädäntövaltaa koskevien itsehallintolain säännösten, sellaisina kuin niitä on tulkittu maakuntalakien lainsäädäntövalvonnassa, olevan aina ensisijaisia perustuslain 2 lukuun nähden. Kappaleessa 1.6 Ehdotus itsehallintolain ensisijaisuutta koskevaksi säännökseksi, työryhmä ehdottaa itsehallintolakiin lisättäväksi säännöksen ”itsehallintolain ensisijaisuudesta Ahvenanmaalla suhteessa perustuslakiin eräissä tapauksissa, mutta myös suhteessa Ahvenanmaalla voimassa oleviin valtakunnan lakeihin ja maakuntalakeihin.”*

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää edellä mainittuja ehdotuksia ongelmallisina, sillä niiden tarkoituksena on nostaa itsehallintolaki perustuslain yläpuolelle. Itsehallintolaissa säädetään eduskunnan ja maakunnan välisestä lainsäädäntövallan jaosta. Itsehallintolaki ei saisi kuitenkaan merkitä sitä, että eduskunnan lainsäädäntövaltansa puitteissa säätämien lakien soveltaminen maakunnassa estyisi. Ehdotukset eivät saisi myöskään johtaa siihen, että maakunnan asukkaiden perusoikeuksien tai ihmisoikeuksien suoja kaventuisi.

Mainitun kappaleen 1.3. mukaan työryhmään kuuluvat maakunnan hallituksen jäsenet ovat esittäneet, että itsehallintolain 28 §:n 1 momentin säännös muotoiltaisiin uudelleen siten, että siinä todettaisiin, että ”perustuslain tai muun valtakunnan lain muutos ei tule voimaan maakunnassa ilman maakuntapäivien hyväksyntää, mikäli kysymys on muista kielivaatimuksista kuin ruotsin kielestä...”. Mietinnön s. 31 mukaan ”Säännös tulisi sovellettavaksi esimerkiksi erilaisiin asiakirjoihin tai tietoihin, joiden saatavuudesta on säädetty valtakunnan lailla. Jos esimerkiksi kuluttajansuoja- tai työturvallisuuslainsäädäntöön otettaisiin uusia säännöksiä, joissa edellytettäisiin vain suomenkielistä tai suomen- tai ruotsinkielistä tiedottamista, laki tulisi voimaan Ahvenanmaalla, jos maakuntapäivät antaisi siihen hyväksyntänsä.”

Sosiaali- ja terveysministeriö ei kannata edellä mainittua ehdotusta, koska se horjuttaisi ja vääristäisi itsehallintolaissa säädettyä eduskunnan ja maakunnan välistä lainsäädäntövallan jakoa ja merkitsisi sitä, että maakunnalla olisi mahdollisuus estää eduskunnan lainsäädäntövalttaan kuuluvien lakien voimaantulo Ahvenanmaalla.

Terminologista muutosta, jolla valtakunnan laki korvattaisiin eduskuntalain käsitteellä ja maakuntalaki maakuntapäivälain käsitteellä, voidaan pitää kannatettavana ehdotuksena.



Lakien perustuslainmukaisuuden ennako- ja jälkivalvontaa valtakunnassa ja itsehallinnossa koskevassa mietinnön luvussa 1.4 arvostellaan sitä, että maakuntapäivien lainsäädäntövaltaa rajoittavat maakuntalakien lainsäädäntövalvonnassa esiintyvät viittaukset perustuslakivaliokunnan lausuntoihin perusoikeuksien toteutumista tarkoittavista vastaavista valtakunnan tapauksista. Vaikka perustuslakia pääsääntöisesti tulee noudattaa myös Ahvenanmaalla, perustuslain tulkinnat voivat mietinnön mukaan poiketa siitä, millaisia tulkinnat ovat olleet valtakunnan lakeja säädettäessä. Näin ollen katsotaan virheelliseksi menettelyksi nojautua perustuslakivaliokunnan tulkintoihin myös maakuntalakien lainsäädäntövalvonnassa. Ahvenanmaalla tulkinta voisi mietinnön mukaan olla erilainen kuin tulkinta valtakunnassa koskien perus- ja ihmisoikeuksien sisältöä.

Työryhmässä on myös esitetty ajatus järjestelmästä, jossa Ahvenanmaan valtuuskunta ja korkein oikeus osoittaisivat mahdolliset ristiriidat maakuntalainsäädännön ja unionin oikeuden välillä kuten nykyisinkin, mutta jossa tasavallan presidentti pääosaltaan vapautettaisiin tästä tehtävästä hänen harkitessaan veto-oikeutensa käyttämistä.

Mietinnössä on kiinnitetty huomiota myös siihen, että voimassa olevaa itsehallintolakia säädettäessä ei ole voitu ottaa huomioon Euroopan unionin oikeuteen liittyviä kysymyksiä.

Kuten työryhmäkin on todennut, hahmotellut kysymykset ovat sellaisia, että niiden perusteellisempi arviointi tulisi tehdä yhteistyössä oikeusministeriön, maakunnan hallituksen, tasavallan presidentin kanslian, korkeimman oikeuden, korkeimman hallinto-oikeuden, valtioneuvoston kanslian, ulkoasiainministeriön ja mahdollisesti joidenkin muiden tahojen kesken. Sosiaali- ja terveysministeriö ei sen vuoksi ota näihin asioihin tässä lausunnossaan kantaa.

Liittyen kappaleeseen 2 *Valtakunnan tehtävien hoitaminen Ahvenanmaalla toimivissa viranomaisissa*, mietinnössä ehdotettu sopimusasetusten soveltamisalan laajentaminen tekee kokonaisuudesta vaikeaselkoisen. Viranomaisten toimivaltuuksien tulisi lähtökohtaisesti olla itsehallintolaissa säädetyt. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin.

Mietinnössä on nyt pyritty kirjoittamaan sopimusasetuksia koskeva säännös niin, että sen nojalla Ahvenanmaan maakunnan viranomaisille voitaisiin määrätä myös hyvinvointialueiden tehtäviä. Työryhmän aiempaan mietintöön sisältyneessä lakiehdotuksessa esitettyjen 30 §:n 9 ja 24 kohtien osalta kyse on kuitenkin ihmisten perusoikeuksien kannalta keskeisistä asioista, eikä viranomaisvastuiden määrittelyn jättäminen sopimusasetuksen varaan ole sosiaali- ja terveysministeriön näkemysten mukaan näissä asioissa oikea sääntelytapa, vaan asiasta tulisi säätää itsehallintolaissa. Sopimusasetuksessa voitaisiin toki määritellä tehtävien jaosta yksityiskohtaisemmin, lakia täydentävällä tavalla. Koska sosiaali- ja terveysministeriö ei näe tarkoituksenmukaisena sellaista perusratkaisua, että näistä asioista säädettäisiin ainoastaan sopimusasetuksella, ei ministeriö näe aiheelliseksi kommentoida mietinnössä esitettyjä eri sopimusasetusvaihtoehtoja.

Mietinnössä pohditaan sopimusasetusten erilaisia irtisanomisvaihtoehtoja ja esitetään esimerkiksi sellaista mallia, että sopimusasetusta, jonka tarkoittamat hallintotehtävät liittyvät julkisen vallan velvollisuuksiin toteuttaa perus- tai ihmisoikeuksia, taikka joka koskee niiden rajoituksia tai kansallista turvallisuutta, ei voitaisi irtisanoa yksipuolisesti. Tällainen ratkaisumalli johtaisi tilanteeseen, jossa sopimusasetuksen muuttaminen olisi jopa mahdotonta, ellei sopimusosapuolilla olisi yhteistä tahtoa muuttaa tai kumota asetus ja mahdollisesti säätää uusi. Tällöin



sopimusasetuksen muuttaminen voisi olla jopa vaikeampaa kuin lakien muuttaminen, eikä tämä voi olla mahdollinen rakenne oikeusjärjestyksessä.

Liittyen lukuun 4, Itsehallintolain kielisäännösten kehittäminen, sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että mietinnössä ehdotettu täydennys itsehallintolain 28 §:n 1 momenttiin siitä, että maakuntapäivät hyväksyisi muita kieliä kuin ruotsia vaativien valtakunnan lakien voimaantulon Ahvenanmaalla, vaikuttaa ongelmalliselta työsuojelulainsäädännön näkökulmasta. Säännös saattaisi arvaamattomasti rajoittaa eduskunnalle kuuluvaa lainsäädäntövaltaa ja estää työntekijöiden suojelemiseksi työssä tarpeellisen lain voimaantulon Ahvenanmaalla. Mietinnön mukaan ehdotuksen tarkoituksena on estää tilanne, jossa Ahvenanmaalla olisi vaatimuksia käyttää tai tuottaa asiakirjoja muilla kielillä kuin ruotsiksi. Tällainen tarkoitus vaikuttaa ongelmalliselta työsuojelun näkökulmasta, ottaen huomioon, että työsuojelusäännöksillä huolehditaan työvoiman suojelusta sekä ruotsin, suomen että muulla kielellä tapahtuvassa työskentelyssä. Mietinnön ehdotus on myös ongelmallinen sen takia, että työsuojelusääntelyn osalta olisi vaikeata hahmottaa, milloin maakuntapäivien hyväksymisvaatimus tulisi sovellettavaksi. Työsuojelulainsäädännössä on varsinaisten kielivaatimusten lisäksi kyse vaatimuksista, jotka edellyttävät huolehtimaan työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä työntekijän ymmärtämällä tavalla tai huomioimaan työntekijän puutteellinen kielitaito. Käytännössä olisi vaikeata erottaa, milloin olisi kysymys muista kielivaatimuksista kuin ruotsin kielestä ja ehdotettu maakuntapäivien hyväksymisvaatimus tulisi sovellettavaksi.

Ahvenanmaan kielellisten oikeuksien vahvistamiseksi kielenkäyttö Ahvenanmaalla ehdotetaan lisättäväksi uudeksi kohdaksi maakunnan lainsäädäntövaltaa koskevaan 18 §:ään. Pykäläehdotus tarkoittaisi, että maakuntapäivillä olisi Ahvenanmaalla käytettävän kielen osalta lainsäädäntövalta valtakunnan toimivalta-alaan kuuluvissa työsuojeluasioissa. Mietinnössä kielenkäyttöön liittyvän toimivallan siirtämistä maakunnalle ei ole tarkemmin perusteltu työsuojeluun liittyvillä ongelmilla, ja ehdotuksen tarpeellisuus ja vaikutukset jäävät epäselviksi. Työsuojeluasioissa valtakunnan lainsäädäntövallan rajoittaminen kielenkäytön osalta olisi ongelmallista, koska ruotsin kielen käyttöä koskevat asiat ovat usein kiinteä osa muuta työsuojelulainsäädäntöä. Työsuojelulainsäädäntö sisältää kielivaatimuksia koskevia säännöksiä, mutta myös kielen käyttöön liittyviä säännöksiä ilmaistuna esimerkiksi vaatimuksina riittävien tietojen antamisesta, riittävästä perehdyttämisestä, ohjeiden ymmärrettävyydestä tai velvollisuutena varmistaa, että työntekijät osaavat noudattaa ohjeita. Ehdotus aiheuttaisi epäselvyyttä valtakunnan ja maakunnan välisestä toimivallanjaosta, sillä olisi vaikea erottaa asiat, jotka katsottaisiin maakunnan ja vastaavasti valtakunnan toimivaltaan kuuluviksi. Jos maakuntalailla säädettäisiin Ahvenanmaalla käytettävästä kielestä työsuojeluasioissa, heräisi kysymys myös valvontaviranomaisesta. Työsuojeluvalvonnan eriyttäminen ei ole kannatettavaa.

Liittyen kappaleeseen 5 *Toimivallanjako Ahvenanmaalla poikkeusoloihin varautumista ja poikkeusoloja varten*, sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että mietinnössä esitettyjä kysymyksiä käsitellään parhaillaan valmiuslain uudistamista koskevassa lakihankkeessa eikä sen vuoksi katso tarkoituksenmukaisesti ottaa kantaa näihin kysymyksiin.

Mietinnön kappaleessa 5.3 *Erytistilanteet, jotka eivät ole poikkeusoloja*, ehdotetaan (s. 86), että *"tulisi mahdollistaa maakuntalain, joka on suoraa seurausta eräistä valtakunnan tai Ahvenanmaan erityisolosuhteista tai -tilanteista, kiireellinen voimaantulo. Kyse on tarpeesta antaa maakuntalaki maakuntapäiväien lainsäädäntövallan puitteissa sellaisissa tilanteissa, jotka eivät ole poikkeusoloja."* Mietinnön s. 87 todetaan kuitenkin lisäksi, että *"Nyt tarkoitettut erityistilanteet voivat siten edellyttää asiaan liittyvää ja väliaikaisesti voimassa olevaa maakuntapäivien lainsäädäntöä, vaikka esimerkiksi ihmisten ja eläinten tartuntatautien ehkäisy on lainsäädäntöala, joka kuuluu*



*valtakunnan lainsäädäntövaltaan Ahvenanmaalla, kun taas itsehallintolain mukainen oikeusalan hallintotoimivalta kuuluu itsehallintoviranomaisille.”*

Kuvauksen perusteella syntyy käsitys, että erityistilanteissa säädettävä maakuntalaki voisi mahdollisesti koskea myös valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita tai kyse voisi olla asioista, joissa on tulkinnanvaraista, mitä lakia tulisi soveltaa. Ehdotuksen jäädessä tältä osin jokseenkin epäselväksi ja hyvin yleiselle tasolle, on siihen vaikea ottaa kantaa. Sosiaali- ja terveysministeriö ei kannata ehdotusta, mikäli se merkitsisi sitä, että erityistilanteessa maakuntalailla voitaisiin säätää asioista, jotka itsehallintolain nojalla kuuluvat eduskunnan lainsäädäntövaltaan, tai jos se voisi johtaa siihen, että eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia lakeja ei tehokkaasti voitaisi soveltaa myös Ahvenanmaalla. Erityistilanteet, kuten erilaiset häiriö- ja kriisitilanteet ovat niitä, joissa tehokkaalla lainsäädännöllä ja viranomaisten selkeillä toimivaltuuksilla on erityinen merkitys ja lakien valtakunnallinen soveltaminen perusoikeuksien turvaamiseksi on erityisen tärkeää. Tällaiset tilanteet eivät voi olla peruste poiketa itsehallintolain mukaisesta lainsäädäntövallan jaosta. Olisi pikemminkin lähdeittävä siitä, että kansallisessa lainsäädännössä on riittävät toimenpiteet, joilla voidaan vastata normaaliolojen häiriötilanteisiin kaikkialla Suomessa, myös Ahvenanmaalla.

Liittyy mietinnön liitteen 1 ratkaisuehdotukseen 3 ”*Poikkeusoloihin varautumista koskevan lainsäädäntövallan siirtäminen kuuluvaksi maakuntapäivien toimivaltaan*”, pyydämme kiinnittämään huomiota siihen, että eri hallinnonalojen sektorilainsäädäntöön sisältyy tai voi tulevaisuudessa sisältyä myös varautumista ja viranomaisten häiriötilanteiden toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä. Esimerkiksi lääkkeitä koskeva lainsäädäntövalta kuuluu itsehallintolain mukaisesti eduskunnalle. Lääkkeiden saatavuutta turvataan häiriötilanteissa lainsäädännössä erilaisin velvoittein ja viranomaistoimivaltuuksin, jotka ovat voimassa myös Ahvenanmaalla. Työryhmän ehdottama ratkaisuvaihtoehto 3) ei saa tällöin lääkkeiden osalta tarkoittaa sitä, että maakunnan varautumista koskevasta lainsäädäntövallasta tulisi ensisijainen suhteessa eduskunnan säätämään lääkelainsäädäntöön, tai että se estäisi eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvan lääkelainsäädännön soveltamisen Ahvenanmaalla.

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto perustuu suomenkieliseen mietintöön. Emme ole tarkistaneet vastaavako suomen- ja ruotsinkieliset versiot toisiaan.

Kansliapäällikkö Veli-Mikko Niemi

Erityisasiantuntija Mia Mäkinen

Liitteet: Ruotsinkielinen käännös lausunnosta

Jakelu: OM Kirjaamo

Tiedoksi: STM Osastot ja Yksiköt

**VN/3796/2023-STM-62**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: