

Viite
Kirjallista asiantuntijalausuntoa koskeva 8.9.2021 päivätty
pyyntönne

Eduskunnan hallintovaliokunta
FIN-00102 EDUSKUNTA

hav@eduskunta.fi

Yhteyshenkilö
Osastopäällikkö Bengt Michelsson, puh. +358 (0)18 25000
(vaihte)
bengt.michelsson@regeringen.ax

Asia

Kirjallinen asiantuntijalausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 56/2021 vp

Yleistä

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä HE 56/2021 vp 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.

Ahvenanmaan maakunnan hallituksella ei sinänsä ole mielipidettä siitä, miten valtakunta terveydenhuoltonsa, sosiaalihuoltonsa tai pelastustoimensa päättää järjestää. Ahvenanmaan maakunnan hallitus edellyttää kuitenkin, että valtakunnan sosiaali- ja terveydenhuolto ja pelastustointi koskeva uudistus ei vaikuta Ahvenanmaahan tavalla, joka ei kunnioita maakuntapäivien lainsäädäntövaltaa ja Ahvenanmaan yhteiskuntarakennetta.

Ahvenanmaan maakuntapäivillä on yksinomainen lainsäädäntövalta kuntia sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoja koskeissa asioissa Ahvenanmaan itsehallintolain 18 § 12 kohdassa mainituin poikkeuksin (1144/1991). Lainsäädäntövallan perusteella maakunnalla on lain 23 §:n mukaan myös toimivalta näitä asioita koskeissa hallintoasioissa. Valtakunnassa parhaillaan tehtävän hyvinvointialueita koskevan uudistuksen yhteydessä valtakunnan hyvinvointialueille määrätään sosiaalihuollon ja terveydenhuollon tehtäviä. Valtakunnassa hyvinvointialueille määrättävät tehtävät kuuluvat lähes poikkeuksetta sellaisille oikeudenaloille, jotka kuuluvat maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan, ja jotka maakuntapäivät on määrännyt Ahvenanmaan kuntien ja Ahvenanmaan terveydenhuoltoviranomaisen hoidettaviksi. On olemassa kuitenkin joukko yksittäisiä säännöksiä, jotka kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan myös Ahvenanmaalla. Tällaisia ovat esimerkiksi säännökset, jotka koskevat hallinnollista puuttumista henkilökohtaiseen vapauteen.

Näitä tehtäviä valtakunta ei voi määrätä Ahvenanmaan kuntien ja Ahvenanmaan terveysviranomaisen hoidettaviksi, vaikka se olisi tarpeen, jotta Ahvenanmaan sääntely olisi yhtenäistä ja tarkoituksenmukaista. Maakuntapäivien lainsäädäntövallan osalta nykyisin sovelletaan itsehallintolain 19 §:n 3 momenttia, jonka mukaan maakuntalakiin voidaan yhtenäisyyden ja selkeyden vuoksi ottaa valtakunnan lainsäädännön piiriin kuuluvia säännöksiä, jos ne asiallisesti vastaavat valtakunnan lain vastaavia säännöksiä. Henkilökohtaisen vapauden hallinnollisen rajoittamisen osalta säännösten voimassaolo lakkaa 1.1.2023, jos eduskunta hyväksyy esityksen nykyisen ehdotuksen.

Hyvinvointialueiden valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat tehtävät

Kuten esityksestä ja Ahvenanmaan valtuuskunnan lausunnoista (D 10 21 05 1 Nro 18/21 ja D 10 21 05 1 Nro 20/21) käy ilmi, esityksessä ehdotettujen ratkaisujen on tarkoitus säilyttää nykyinen sääntely Ahvenanmaan kuntien tehtävien osalta. Maakunnan hallituksen mielestä on kuitenkin ilmeistä, että nyt käsiteltävänä olevien oikeudenalojen ja niihin liittyvien julkisten tahojen velvollisuuksien muuttamiselle ja kehittämiselle on tarvetta, ja on myös todennäköistä, että hyvinvointialueille on tarpeen määrätä uusia tehtäviä. Ahvenanmaan valtuuskunnan ajattelussa lähdetään siitä, että vain sellaiset tehtävät, joita Ahvenanmaan kunnat nykyisin hoitavat valtakunnan lainsäädännön nojalla, voisivat jäädä Ahvenanmaan kuntien hoidettaviksi. Esityksen mukaista, Ahvenanmaan kuntien tehtävien osalta oikeustilan jäädyttävää mallia, ei voi soveltaa käytännössä, koska se edellyttäisi, että nykyiset tehtävät eivät muutu eikä valtakunnan lainsäädännöllä määrätä uusia tehtäviä Ahvenanmaan kunnille silloin kuin hyvinvointialueet saavat vastaavia tehtäviä.

Ahvenanmaan 16 kuntaa, joiden väestömäärät vaihtelevat noin 100 asukkaasta noin 12 000 asukkaaseen, ovat perustettaviin hyvinvointialueisiin verrattuna pieniä. Siksi maakunnan hallitus katsoo, että Suomen perustuslain (731/1999) 6 §:n mukaisen ihmisten yhdenvertaisen kohtelun ja 19 §:n mukaisen oikeuden sosiaaliturvaan edellytykset vaarantuvat Ahvenanmaan kuntien sekä henkilöstöltään että taloudeltaan hyvinvointialueita heikomman kantokyvyn takia. Myöskään tasoitusperusteeseen perustuva taloudellinen järjestelmä ja sen taustalla oleva itsehallintojärjestelmä eivät ota huomioon sellaista mahdollisuutta, että uusia tehtäviä määrättäisiin Ahvenanmaan kunnille valtakunnan lainsäädännöllä, koska tasoitusjärjestelmän on tarkoitus rahoittaa yhteiskunnan kuluja nimenomaan maakuntapäivien, ei valtakunnan, lainsäädäntövallan puitteissa.

Siitä, että Ahvenanmaan kunnat hoitavat valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia tehtäviä, jotka valtakunnassa määrätään hyvinvointialueille, voidaan säätää vain Ahvenanmaalla yhteistyössä itsehallintoviranomaisten kanssa. Maakunnan hallitus ehdottaa, että eduskunta velvoittaa Ahvenanmaan valtionviraston hoitamaan edellä mainitut valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat tehtävät Ahvenanmaalla. Sopimusasetuksella ja kustannusten sääntelystä sopimalla tehtävät voidaan sen jälkeen siirtää maakunnan hallitukselle, jos itsehallinto ja valtio niin sopivat. Jotta tehtävät voitaisiin määrätä Ahvenanmaan kunnille, Ahvenanmaan itsehallintolakia on täydennettävä siten, että sopimusasetuksella maakunnan hallitukselle määrättävät hallintotehtävät pystyttäisiin määrittämään Ahvenanmaan kuntien hoidettaviksi maakuntalailla.

Siitä, että esityksessä todetaan, että tehtäviä siirretään terveyskeskuksilta ja sairaanhoitopiireiltä hyvinvointialueille, syntyy ongelmia, koska valtakunta ei voi lainsäädännöllä määrätä Ahvenanmaan viranomaisille tehtäviä, koska Ahvenanmaan julkinen terveydenhuolto on maakunnan terveydenhuoltoviranomaisen Ålands hälso- och sjukvård tarjoamaa. Tämä koskee ennen kaikkea hallinnollista puuttumista yksilölliseen vapauteen terveysviranomaisten toimesta. Valtakunnan lainsäädännössä sitä ei voi osoittaa Ahvenanmaan terveysviranomaisen tehtäväksi. Sen sijaan nämä tehtävät voidaan osoittaa Ahvenanmaan valtionvirastolle, minkä jälkeen ne voidaan sopimusasetuksen nojalla määrätä Ahvenanmaan terveysviranomaisen hoidettaviksi jo nyt voimassa olevan itsehallintolain 32 §:ään perustuvan järjestelmän nojalla.

Terminologia

Ahvenanmaalla ei ole kuntayhtymiä vaan kuntainliittoja, joten tältä osin sekä lakiehdotuksissa että niiden perusteluissa käytetään väärää terminologiaa Ahvenanmaan rakenteen osalta. Yleiskommenttina maakunnan hallitus haluaa uudelleen tuoda esiin sen, että hallituksen esitysluonnoksessa käytetään myös virheellistä ilmaisua "Manner-Suomi". Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan tulisi käyttää termiä "valtakunta" tai puhua esimerkiksi "Suomen muista osista", kuten myös eduskunnan perustuslakivaliokunta on aiemmissa lausunnoissaan huomauttanut (ks. esim. PeVL 17/2021 vp).

Asiavirheitä

Maakunnan hallitus on huomannut esityksessä asiavirheitä, mutta sillä ei ole ollut mahdollisuutta käydä koko esitystä yksityiskohtaisesti läpi, vaan se edellyttää, että vastuuministeriö ja oikeusministeriö ovat tarkistaneet, että toimivallanjako on voimassa olevan itsehallintolain mukainen. Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 1 momentin 13 kohdan mukaan maakuntapäivillä on lainsäädäntövalta sosiaalihuoltoa koskeissa asioissa. Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 1 momentin 24 kohdan mukaan hallinnollinen puuttuminen henkilökohtaiseen vapauteen kuuluu kuitenkin valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Esityksen mukaan laki äitiysavustustulain muuttamisesta on Ahvenanmaan maakunnassa suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä, vaikka se tosiasiaassa kuuluu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan (ks. esityksen sivu 40 ja lakiehdotuksen 1 §).

Itsehallintolain 27 §:n mukaan sosiaalivakuutusjärjestelmä ja siihen liittyvät etuudet kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Tähän kuuluvat esimerkiksi eläkkeensaajan asumistuki, sairausvakuutus ja vanhempainraha. Sellaiset sosiaaliturvaetuudet, joiden ei ole katsottu kuuluvan sosiaalivakuutusjärjestelmään, kuuluvat maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan. Esitykseen sisältyvän eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain muuttamista koskevan lakiehdotuksen perusteluissa todetaan, että: *"Laissa on mainittu tehtävistä, jotka ovat Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia, jonka perusteella niitä sovelletaan suoraan Ahvenanmaan maakunnassa."*, vaikka tosiasiaassa koko laki osana sosiaalivakuutusta kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan (ks. esityksen s. 43 ja lakiehdotuksen 58 §).

Lapsilisälain muuttamista koskevassa lakiehdotuksessa sanotaan, että *"Mitä tässä laissa säädetään hyvinvointialueista, sovelletaan Ahvenanmaan maakunnan osalta Ahvenanmaan maakuntalainsäädännön mukaan toimivaltaiseen viranomaiseen."*, vaikka lapsilisiä koskeva lainsäädäntö kuuluu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan, joten kirjaus on virheellinen ja ristiriidassa itsehallintolain toimivallanjaon kanssa (ks. esityksen s. 44 ja lakiehdotuksen 1 ja 54 §).

Yhteenveto

Maakunnan hallituksen mielestä sen esittämien ongelmien ratkaisemiseksi joitain esityksen osia on vielä kehitettävä ja pohdittava perusteellisesti. Jos Ahvenanmaan kuntien ja Ahvenanmaan terveysviranomaisen on jatkossakin tarkoitus hoitaa nyt käsiteltävänä olevissa lakiehdotuksissa tarkoitettuja tehtäviä, Ahvenanmaan itsehallintolakeja tulee maakunnan hallituksen käsityksen mukaan muuttaa. Maakunnan hallitus toteaa, että ehdotukseen uudeksi itsehallintolaiksi on oikeusministeriön aloitteesta otettu säännös, jonka nojalla valtakunta voisi määrätä lailla Ahvenanmaan kunnille sellaisia tehtäviä, joita valtakunnan kunnat eivät vastaavasti hoitaisi. Eduskunta ei myöskään voi Ahvenanmaan itsehallintolain nojalla määrätä Ahvenanmaan terveysviranomaiselle valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia tehtäviä. Maakunnan hallitus katsoo, että osa ongelmista voidaan ja tulisi ratkaista meneillään olevan itsehallintolain uudistuksen yhteydessä, joka myös tällä kertaa on oikeusministeriön alulle panema.

Maakunnan hallitus ehdottaa, että eduskunta huolehtii ennen käsittelyn etenemistä siitä, että asianomaiset ministeriöt yhteistyössä maakunnan hallituksen kanssa etsivät ratkaisuja erityisesti siihen, mitä tehtäviä tosiasiasa voidaan määrätä Ahvenanmaan kunnille ja Ahvenanmaan terveysviranomaiselle, ja miten nämä tehtävät siinä tapauksessa rahoitetaan. Hallituksen esitystä HE 56/2021 vp eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen lainsäädäntöön sekä eräisiin muihin lakeihin tehtävistä muutoksista hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevasta lainsäädännöstä johtuen ei siis Ahvenanmaan maakunnan hallituksen mielestä voi hyväksyä nykyisessä muodossaan itsehallintolakeja muuttamatta. Jos asiasta ei säädetä Ahvenanmaan itsehallintolaissa, Ahvenanmaan kuntien ja Ahvenanmaan terveysviranomaisen virkamiehillä ei enää 1.1.2023 jälkeen ole henkilökohtaiseen vapauteen vaikuttavien hallinnollisten pakkotoimenpiteiden käyttöön tarvittavien päätösten tekemiseen tarvittavaa säädösperstusta. Sellaista tilannetta on mahdoton hyväksyä yksilön perusoikeuksien kannalta.

Maaneuvos

Veronica Thörnroos

Ministeri

Annette Holmberg-Jansson

TIEDOKSI

Ahvenanmaan maakuntapäivät, itsehallintopoliittinen lautakunta,
susanne.eriksson@lagtinget.ax

Mats Löfström, kansanedustaja, mats.lofstrom@eduskunta.fi

Oikeuskanslerinvirasto, kirjaamo@okv.fi

Anna-Maja Henriksson, oikeusministeri, anna-maja.henriksson@gov.fi

Mikaela Nylander, valtiosihteeri, mikaela.nylander@gov.fi

Viveca Arrhenius, sosiaali- ja terveysministeriö, viveca.arrhenius@stm.fi

Janina Groop-Bondestam, oikeusministeriö, janina.groop-bondestam@om.fi