

Demokratia- ja julkisoikeuden osasto
Lainsäädäntöneuvos Janina Groop-Bondestam

Kuuleminen pe 19.3.2021 klo. 8.30

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle,

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE HYVINVOINTIALUEIDEN PERUSTAMISTA JA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON SEKÄ PELASTUSTOIMEN JÄRJESTÄMISEN UUDISTUSTA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI SEKÄ EUROOPAN PAIKALLISEN ITSEHALLINNON PERUSKIRJAN 12 JA 13 ARTIKLAN MUKAISEN ILMOITUKSEN ANTAMISEKSI (HE 241/2020 VP)

Perustuslakivaliokunnan pyynnöstä oikeusministeriö esittää otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä kunnioittavasti asiantuntijalausuntonaan seuraavat Ahvenanmaan erityisasemaan liittyvät näkökohdat.

Ahvenanmaan erityisasema ja arvioinnin lähtökohtia

Ahvenanmaan maakunnalla on kansainväliseen tapaoikeuteen ja valtiosääntöön perustuva erityisasema. Ahvenanmaan itsehallinnosta säädetään perustuslain 75 ja 120 §:ssä sekä Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991), *itsehallintolaki*. Itsehallintolaki on lain 69 §:ssä säädetyn säätämisyjärjestyksensä johdosta perustuslaintasoinen laki, jota voidaan muuttaa tai se voidaan kumota taikka siitä voidaan tehdä poikkeuksia vain eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksiin.

Itsehallintolain mukaan lainsäädäntövalta on jaettu maakunnan ja valtakunnan kesken siten, että maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvista oikeudenaloista säädetään 18 §:ssä ja valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvista oikeudenaloista säädetään 27 §:ssä. Tämän lisäksi lain 29 §:ssä säädetään oikeudenaloista, joiden osalta lainsäädäntövalta voidaan siirtää maakunnalle tavallisessa säätämisyjärjestyksessä annetulla lailla. Toimivallanjako hallintoasioissa vastaa lainsäädäntövallan jakoa lukuun ottamatta 23 ja 30 §:ssä lueteltuja poikkeuksia ja lisäyksiä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus (HE 241/2020 vp) ei koske Ahvenanmaan maakuntaa eikä se sellaisenaan ole tarkoitettu tulevaksi voimaan Ahvenanmaalla. Näin, koska terveyden- ja sairaanhoitoa, sosiaalihuoltoa sekä pelastustoimia koskevat asiat ovat itsehallintolain 18 §:n 6, 12 ja 13 kohdan mukaan Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia. Myös maakunnan ja tämän kuntien hallinto ovat lain 18 §:n 1 ja 4 kohdan mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa kuntien tehtävät ehdotetaan siirrettäväksi hyvinvointialueille, joita ei ole Ahvenanmaalla. Ahvenanmaan maakunnan kunnat (16) sekä kuntien sosiaalipalvelua koskeva kuntayhtymä (Kommunernas socialtjänst KST) huolehtivat siellä sosiaalihuoltoon kuuluvista tehtävistä. Maakunnan Ålands hälso-och sjukvård-niminen viranomainen (ÅHS) vastaa terveyden- ja sairaanhoidosta.

Itsehallintolain 7. luvussa säädetään maakunnan taloudenhoidosta. Sääntelyä on muutettu 1.1.2021 voimaan tulleilla laeilla 98/2020 ja 911/2020. Tähän uudistukseen ryhdyttiin viime hallituskaudella, koska maakunnalle käytännössä joka vuosi tullut useamman miljoonan euron verohyvitys olisi nollautunut edellisen sote-uudistuksen rahoitusratkaisun myötä (PeVL 26/2017 vp). Jos itsehallintolain verohyvityssäännöstä ei olisi ehdotettu muutettavaksi verotasoitusta koskevalla säännöksellä (HE 320/2018 vp-LJL 2/2019 vp-EK 26/2019 vp), edellisen hallituskauden sote-uudistuksen osana ollut tuloverolain muutoslakiehdotus, olisi ollut itsehallintolain kanssa ristiriidassa ja sen vuoksi edellyttänyt perustuslainsäätämisjärjestystä. Perustuslakivaliokunnan itsehallintolain osittaisuudistuksesta antaman mietinnön (PeVM 12/2018 vp, s. 3) mukaan ”... nyt käsillä oleva itsehallintolain muutos muodostaa toteutuessaan sellaisen asianmukaisen sääntelyn verohyvityksen poistuman kompensoimisesta, jota valiokunta on edellyttänyt maakunta- ja sote-uudistusta koskevassa lausunnossa (PeVL 26/2017 vp, s. 75). Valiokunta toteaa, että itsehallintolain muutosta koskevan ehdotuksen tulee vähintään olla hyväksytty eduskunnassa lepäämään ennen kuin maakunta- ja sote-uudistusta koskevia lakiehdotuksia voidaan hyväksyä.”

Ehdotetun sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen rahoitusratkaisu

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan esityksen tuloverolain muuttamista koskevasta lakiehdotuksesta (9.) eikä sitä koskevista perusteluista ole löydettävissä viitteitä siitä, että uudistuksen rahoitusmallilla olisi vaikutuksia itsehallintolain soveltamisen piiriin kuuluviin asioihin tavalla, joka edellyttäisi lakiehdotuksen käsittelyä perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin todennut, ettei Ahvenanmaan itsehallintolakiin sisältyvä sääntely sellaisenaan estä valtakunnan lainsäädäntöä, jolla muutetaan voimassa olevaa tuloverolainsäädäntöä (PeVL 26/2017 vp, s. 75).

Ehdotettu rahoitusmalli näyttäisi Ahvenanmaan maakunnan verovelvollisten näkökulmasta ottavan huomioon perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisen kohtelun periaatteen.

Oikeusministeriö viittaa lisäksi valtiovaraministeriön perustuslakivaliokunnalle esityksen johdosta antamaan lausuntoon.

Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallintolain 18 §:n mukaan lainsäädäntövalta siinä säädetyistä asioista, muun muassa sosiaalihuollosta, kunnallisverotuksesta ja maakuntaverosta, eikä valtakunnan lainsäädäntö ole tältä osin Ahvenanmaalla voimassa. Sen vuoksi esityksen eräissä veroja ja verotusta koskevissa lakiehdotuksissa voi olla tarve viitata vastaavaan maakuntalainsäädäntöön niissä mainittujen valtakunnan lakien rinnalla. Oikeudenaloiilla, joilla toimivalta on Ahvenanmaalla jaettuna maakunnan ja valtakunnan kesken, voi myös syntyä tarve riittävästi arvioida lakiehdotuksen vaikutuksia maakuntalainsäädäntöön. Lisäksi on varmistettava, että rahoitusuudistuksesta ei maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvilta osin aiheudu enemmän vaikutuksia kuin mitä on verotuksesta annettavasta lainsäädännöstä johtuvien normaalien variaatioiden puitteissa hyväksyttävää.

Oikeusministeriöllä on terminologinen huomautus 9. lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen 2. momentista (s. 1391). Oikeusministeriö ehdottaa, että siinä käytettäisiin ”Manner-Suomen” sijasta muotoilua ”muualla Suomessa kuin Ahvenanmaalla” tai vastaavaa. Lakiehdotuksen 2 mom. on sisällytetty lakiehdotukseen oikeusministeriössä tehdyn laintarkastuksen jälkeen. Esityksen laajuudesta johtuen tarkastus on tehty kesken lausuntokierroksen. Itsehallintolaissa vakiintuneita käsitteitä ovat valtakunta-maakunta,

mutta kun näitä ei laajemmin ole tarvittu muualla lakiehdotuksessa käyttä, esim. muotoilua "valtakunnassa" ei voi tässä yksittäistapauksessa suositella.

Esityksen vaikutukset Ahvenanmaan maakunnan kuntien valtakunnan toimivaltaan kuuluviin sosiaalihuollon tehtäviin

Hallituksen esityksellä on vaikutus Ahvenanmaan maakunnan kuntien erääseen nykyiseen tehtävänalaan, siltä osin kuin ne huolehtivat tehtävistä, jotka valtakunnan lainsäädännössä on osoitettu kunnille tai näiden sosiaalihuollon viranomaisille.

Sote-esityksen 31. lakiehdotuksessa (s. 1446) ehdotetaan rikoslain 25 luvun 9 §:n 2 momenttia muutettavaksi myös Ahvenanmaan maakunnan osalta. Ehdotetussa lainkohdassa on kyse rikoslain sellaisesta sääntelystä, joka itsehallintolain toimivallanjakosääntösten mukaan kuuluu Ahvenanmaalla valtakunnan toimivaltaan¹. Momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että ennen syytteen nostamista lapsen omavaltaisesta huostaanotosta on kuultava hyvinvointialueen toimivaltaista sosiaalihuollon viranomaista, jossa lapsella on asuinpaikka tai jossa lapsi oleskelee tai jolla muuten ilmeisesti on parhaat tiedot lapsesta. Momentin viimeisessä virkkeessä ehdotetaan lisäksi säädettäväksi, että "Ahvenanmaan osalta kuullaan Ahvenanmaan maakuntalainsäädännön mukaan toimivaltaista sosiaalihuollon viranomaista." Pykäläperustelujen mukaan koska momentissa muutetaan viittausta sosiaalilautakuntaan viittaukseksi hyvinvointialueeseen, joita ei ole Ahvenanmaalla, on erikseen säädettävä momentin soveltamisesta Ahvenanmaalla.

Ahvenanmaalla kunnat huolehtivat nykyhetkellä myös sosiaalihuollon valtakunnan toimivaltaan kuuluvista tehtävistä. Toimivalta säätää edellä kerrotusta hallintotehtävästä on itsehallintolain 30 §:n nojalla valtakunnalla. Maakunnan viranomaisilla ei siten itsehallintolain nojalla ole toimivaltaa säätää näistä asioista maakuntalailla. Virkkeen lakiehdotuksessa käytetty muotoilu näyttäytyy itsehallintolain toimivallanjakosääntelyn näkökulmasta kuitenkin ongelmallisena, siltä osin kuin se voidaan ymmärtää myös tehtävänantona maakunnan viranomaisille. Valtakunnalla ei ole lainsäädäntövaltaa maakunnan viranomaisia koskien. Myös kuntien hallinto on maakunnan toimivallassa. Sen vuoksi virkettä on syytä muotoilla esim. seuraavasti: "Mitä edellä tässä momentissa säädetään hyvinvointialueista, sovelletaan Ahvenanmaalla Ahvenanmaan maakunnan kuntiin." Uusi muotoilu ehdotus huomioisi paremmin kaikki edellä kerrotut lähtökohdat.

Ahvenanmaan valtuuskunta on 25.2.2021 erään toisen valmisteltavana olevan säädösesityksen yhteydessä lausunut (ÅD Nr 18/21²), että sen käsityksen mukaan itsehallintolaista ei voida päätellä estettä sille, että valtakunnan toimivaltaan kuuluvat tehtävät, jotka valtakunnan lain mukaan kuuluvat kunnille, jäisivät kunnallisiksi tehtäviksi Ahvenanmaalla, vaikka ne valtakunnassa siirtyisivät muille viranomaisille, jollaisia ei ole vastaavia maakunnassa. Valtakunnan lainsäädännössä tulisi tällöin valtuuskunnan näkemyksen mukaan säätää, että kunnat hoitavat näitä tehtäviä Ahvenanmaalla. Lausunnossaan Ahvenanmaan valtuuskunta toteaa myös, ettei se ole ottanut kantaa siihen, onko joidenkin kuntien (ts. Ahvenanmaan kuntien) tiettyjen tehtävien säilyttäminen

¹ Itsehallintolain 27 §:n 22, 23 ja 24 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat rikosoikeutta ja lainkäyttöä ottaen huomioon 18 §:n 25 ja 26 §:n säännökset; esitutkintaa, tuomioiden ja rangaistusten täytäntöönpanoa, rikoksenteikijän luovuttamista sekä hallinnollista puuttumista henkilökohtaiseen vapauteen.

²https://www.ambetsverket.ax/sites/www.ambetsverket.ax/files/ad_arenden/d_10_21_05_1_18.21_kommunernas_uppgifter.pdf

perustuslain mukaista, kun ne siirretään muiden kuntien osalta (ts. valtakunnan kuntien osalta) muille viranomaisille.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti lausuntokäytännössään pitänyt hyväksyttävänä sitä, että kuntien tehtävät voivat eriytyä (esim. PeVL 11/1984 vp ja PeVL 65/2002).

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin edellyttänyt, että järjestely turvaa yhdenvertaisesti sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisen ja erillISRatkaisuun on olemassa riittävät ja hyväksyttävät perusteet.

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen ei ole katsottu edellyttävän kaikkien asukkaiden kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, jolleivät olosuhteet ole samanlaisia. Arvioitavaksi tulee järjestelyn tarkoituksenmukaisuus niin asiakkaiden palvelujen saatavuuden ja jatkuvuuden kuin kunnallisen itsehallinnon ja viranomaisvaikutusten näkökulmasta. Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmän ja yksilöiden kuntatason palveluiden säilyttäminen nykyisellään Ahvenanmaalla on edellä kuvatun ja säädettäväksi ehdotetun sääntelyn johdosta perusteltua ja kohtuullista. Sen vuoksi valtakunnan toimivaltaan edellä tarkoitetun tehtävän säilyttäminen Ahvenanmaan kuntien tehtävänä ei ole ristiriidassa perustuslain 121 §:n kunnallisen itsehallinnon, 6 §:n yhdenvertaisuuden tai 19 §:n sosiaalisten perusoikeuksien kanssa.

Itsehallintolain nojalla Ahvenanmaan maakunnan kuntien valtakunnan toimivaltaan kuuluvien tehtävien rahoitus sisältyy Ahvenanmaan maakunnan vuotuiseseen tasoitusmäärään ja se voidaan kanavoida kunnille maakuntaosuuksin tai maakunnan päätöksiin. Perustuslain 22 §:ssä säädetyn mukaisesti valtion tulee huolehtia perusoikeuksien toteutumisesta Ahvenanmaalla valtakunnan toimivaltaan kuuluvilla oikeudenaloilla. Sen vuoksi ja perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta on tarpeen, että maakunnan kuntien taloudellinen tilanne säilyisi jotakuinkin ennallaan, jos nämä ovat jatkossakin tarkoitettuja huolehtimaan edellä tarkoitetuista tehtävistä. Nykyhetkellä ei ole tietoa siitä, että näiden tehtävien kustannukset lisääntyisivät valtakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä. Itsehallintolain 47 ja 48 §:ssä säädetään tasoitusperusteesta ja sen muuttamisesta sekä menettelystä tasoitusperusteen muuttamisesta.

Esityksen 31. lakiehdotuksessa muutettavaksi ehdotettuun rikoslain 25 luvun 9 §:n 2 momentin osalta voidaan todeta, että valtioneuvosto ja maakunnan hallitus ovat keskenään erimielisiä siitä, voidaanko valtakunnan lailla säätää edellä tarkoitettuja nykyisiä tehtäviä maakunnan kunnille. Oikeusministeriön näkemys rakentuu tässä vaiheessa Ahvenanmaan valtuuskunnalta vielä valmisteilla olevassa ns. sote100-esitysasiassa saatuun lausuntoon. Ahvenanmaan maakunnan hallitus on 12.3.2021 saattanut myös oikeusministeriön tietoon, että se on pyytänyt täydentävän lausunnon Ahvenanmaan valtuuskunnalta. Sen vuoksi tämä kysymyksenasettelu on edelleen jatkoselvittelyn kohteena myös oikeusministeriössä.

Loppusanat

Hallituksen esityksestä ei oikeusministeriöllä ole Ahvenanmaan erityisasemaa koskevilta osin muuta huomautettavaa. Näillä tiedossa olevilla perusteilla hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan oikeusministeriön näkemyksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.