17.2.2022

HE 56/2021 VP

Perustuslakivaliokunnalle

Sote-uudistus ja Ahvenanmaan maakunnan itsehallinto

Yleistä hallituksen esityksen luonteesta ja vaikutuksista Ahvenanmaalla

Hallituksen esityksessä (56/2021 vp) ehdotetaan tehtäväksi lähinnä hyvinvointialueiden perustamista sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistusta koskevasta lainsäädännöstä johtuvat tekniset muutokset. Näillä muutoksilla päivitetään lainsäädäntö vastaamaan uutta rakenteellista toimintakenttää ja järjestämisvastuuta.

Hallituksen esityksessä on jouduttu selkeyttämään lainsäädännön soveltamista Ahvenanmaan kuntiin, koska uudistuksen myötä sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät siirtyvät kunnilta hyvinvointialueelle. Voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole ollut tarvetta eritellä lainsäädännön soveltamista Ahvenanmaan kuntiin. Lakien viittaus kuntiin on kattanut myös säännöksen soveltamisen Ahvenanmaan kunnissa siltä osin, kuin kysymys on ollut valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta tehtävästä.

Esityksessä ehdotetaan muutoksia lakeihin, jotka kuuluvat itsehallintolain mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Ehdotus ei sisällä uusia tehtäviä maakunnan kunnille, vaan säilyttää nykytilan sekä tehtävän hoidon että rahoituksen osalta.

Ahvenanmaan itsehallinto ja valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat asiat

Ahvenanmaalla on kansainväliseen tapaoikeuteen ja valtiosääntöön perustuva erityisasema. Ahvenanmaan itsehallinnosta säädetään perustuslain 75 ja 120 §:ssä sekä Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991). Ahvenanmaan 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 lainsäätämisjärjestyksessä annetulla lailla. Toimivallanjako hallintoasioissa vastaa lainsäädäntövallan jakoa lukuun ottamatta 23 ja 30 §:ssä lueteltuja poikkeuksia ja lisäyksiä.

Maakunnalla on lainsäädäntövalta itsehallintolain 18 §:n 12 kohdan mukaan asioissa, jotka koskevat terveyden- ja sairaanhoitoa 27 §:n 24, 29 ja 30 kohdassa säädetyin poikkeuksin; polttohautausta ja 13 kohdan mukaan asioissa, jotka koskevat sosiaalihuoltoa ja lupaa alkoholijuomien anniskeluun. Vastaavasti valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat lain 27 §:n mukaan muun ohella mm. hallinnollista puuttumista henkilökohtaiseen vapauteen (24 kohta), ihmisten tarttuvia tauteja, kastrointia ja sterilointia, raskauden keskeyttämistä, keinohedelmöitystä, oikeuslääketieteellisiä tutkimuksia (29 kohta), terveyden- ja sairaanhoidon piirissä toimivien kelpoisuusvaatimuksia.

Sote-palvelujen järjestäminen Ahvenanmaalla

Ahvenanmaan maakunnassa sosiaalihuoltoon kuuluvia tehtäviä hoitavat kunnat (16) sekä kuntien sosiaalipalvelua koskeva kuntayhtymä (Kommunernas socialtjänst KST) ja terveydenhuollon tehtäviä maakunnan viranomainen Ålands hälso- och sjukvård (ÅHS).

Ahvenanmaan valtuuskunnan kanta muutoksien toteuttamistavasta

Sosiaali- ja terveysministeriö pyysi esityksen valmistelun yhteydessä Ahvenanmaan valtuuskunnalta lausunnon, jossa pyydettiin valtuuskunnan näkemystä siihen, voidaanko esitysluonnoksessa mukana oleviin valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluviin lakeihin lisätä säännös niiden soveltamisesta Ahvenanmaan maakunnan kuntiin.

Ahvenanmaan valtuuskunnan 25.2.2021 antaman lausunnon mukaan itsehallintolaista ei voida päätellä estettä sille, että valtakunnan toimivaltaan kuuluvat tehtävät, jotka valtakunnan lain mukaan kuuluvat kunnille, jäävät kunnallisiksi tehtäviksi Ahvenanmaalla, vaikka ne valtakunnassa siirtyvät muille viranomaisille, jollaisia ei ole vastaavia Ahvenanmaan 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 perustuslain mukaista, kun ne siirretään muiden kuntien osalta (ts. valtakunnan kuntien osalta) muille viranomaisille.

Perustuslakivaliokunnan aiempi tulkinta

Perustuslakivaliokunta otti kantaa sote-uudistusta koskevan hallituksen esitystä koskevassa lausunnossaan PeVL 17/2021 vp, miten uudistuksen vaikutukset Ahvenanmaalla tulisi ottaa huomioon. Kyse oli tällöin mm. rikoslain muuttamisesta, jossa oli viittaus säännöksen soveltamisesta Ahvenanmaan kuntiin.

Perustuslakivaliokunta tarkasteli sääntelyä Ahvenanmaan itsehallintolain sekä perustuslain näkökulmasta koskien kunnallisen itsehallinnon toteutumista ja asukkaiden sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdenvertaista saatavuutta. Valiokunta totesi, että tehtävät olisi säädettävä Ahvenanmaan itsehallintoviranomaiselle, jos niitä ei voitaisi säätää Ahvenanmaan kunnille. Valiokunta totesi, ettei palvelujen uudelleen järjestäminen kunnilta valtion viranomaiselle katsottu olevan perusteltua tai kohtuullista manner-Suomessa toteutettavan rakenteellisen uudistuksen johdosta. Valiokunta totesi, että voimassa olevan itsehallintolain nojalla Ahvenanmaan maakunnan kunnille kuuluvien tehtävien rahoitus sisältyy Ahvenanmaan maakunnan vuotuiseen tasoitusmäärään ja se voidaan kanavoida kunnille maakuntaosuuksin tai maakunnan päätöksin. Tämä sääntely säilyy ennallaan.

Valiokunta puuttui lausunnossaan (196) myös siihen, miten tehtävän säilymisestä Ahvenanmaan kunnille tulisi säätää. Se ehdotti rikoslakia koskevan lakiehdotuksen 25 luvun 9 §:n sanamuodon muuttamisesta esimerkinomaisesti seuraavasti: "Mitä edellä tässä momentissa säädetään hyvinvointialueista, sovelletaan Ahvenanmaalla Ahvenanmaan maakunnan kuntiin."

Esitetyt perusteet

Käsittelyssä oleva hallituksen esitys (HE 56/2021) on linjassa perustuslakivaliokunnan lausunnon kanssa. Esittelyssä sääntelyssä on kyse aivan samanlaisesta säädöstilanteesta, johon perustuslakivaliokunta otti kantaa jo lausunnossaan (PeVL 17/2021vp). Sosiaalihuollon palvelujen osalta on esityksessä käytetty pääsääntöisesti perus-

tuslakivaliokunnan ehdottamaa sanamuotoa. Terveydenhuoltoon ja osin myös sosiaalihuoltoon liittyvien tehtävien osalta ehdotetaan kuitenkin sanamuotoa, jonka mukaan säännöstä sovelletaan Ahvenanmaan maakunnan osalta Ahvenanmaan maakuntalainsäädännön mukaan toimivaltaiseen viranomaiseen.

Jos tehtäviä ei säädettäisi Ahvenanmaan kunnille, tehtävä voitaisiin säätää vain Ahvenanmaan valtion virastolle. Sillä ei olisi osaamista hoitaa tehtävää. Tämä tarkoittaisi, että tehtävä jäisi erikseen tehtävän sopimusasetuksen varaan ja Ahvenanmaan maakunta voisi kieltäytyä tehtävän hoitamisesta. Tehtävä tulisi myös erikseen rahoitettavaksi, vaikka siitä ei ole nyt maksettu erillistä tasoitusperusteeseen kuulumatonta korvausta. Kyse on vielä osittain sellaisista sote-tehtävistä, jotka olennaisesti puuttuvat henkilön oikeuksiin. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo tämän perusteella perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta mahdottomaksi sellaisen tilanteen, että valtakunnalle lainsäädäntövaltaan kuuluvia tehtäviä ei säädettäisi nykyisin tavoin edelleen Ahvenanmaan kunnille.

Auli Valli-Lintu, hallitusneuvos , STM

Liite: Listaus laeista, joissa on viittaus soveltamisesta Ahvenanmaan kuntiin