

Asia: VN/846/2018

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Oikeusministeriön lausuntopyyntö Kelalle 6.7.2021, VN/846/2018

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi

Kelan etuuksien toimeenpano Ahvenanmaalla

Lakiluonnoksessa esitetty ei muuttaisi Kelan etuuksien toimeenpanosta Ahvenanmaalla sovittuja nykyisiä menettelyitä.

Lakiehdotuksen 43 §:ssä säädetään sopimusasetuksista, jotka ovat tasavallan presidentin asetuksia ja joilla voidaan siirtää valtion hallinnolle kuuluvia tehtäviä Ahvenanmaan hallitukselle tai tämän alaisille viranomaisille taikka Ahvenanmaalle kuuluvia tehtäviä valtion viranomaiselle.

Tällä hetkellä voimassa olevat Kelan etuuksien toimeenpanoa Ahvenanmaalla koskevat sopimusasetukset, jotka on annettu voimassa olevan itsehallintolain nojalla, jäävät lakiehdotuksen 110 §:n mukaisesti edelleen voimaan:

7) asetus eräiden lapsilisää koskevien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa (1596/1992);

8) asetus eräiden asumistukeen liittyvien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa (1557/1994);

14) tasavallan presidentin asetus eräiden työttömyysturvalain mukaisten tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa (347/2006);

17) tasavallan presidentin asetus eräiden eläkkeitä koskevien hallintotehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa (625/2008);

18) tasavallan presidentin asetus elatustukea koskevien hallintotehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa (120/2009);

23) tasavallan presidentin asetus vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelua koskevien hallintotehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa (145/2011);

28) tasavallan presidentin asetus eräiden rajat ylittävää terveydenhuoltoa koskevien hallintotehtävien hoitamisesta Ahvenanmaalla (494/2014);

Muutoksenhaku Kelan etuuksia koskevissa asioissa

Myöskään Kelan sosiaaliturvaa koskevan muutoksenhaun näkökulmasta luonnoksessa ehdotettu ei toisi muutoksia. Lainsäädännön voidaan kuitenkin katsoa yleisesti ottaen selkeytyvän tuomiovallan osalta, mikä on positiivista.

Kelan kannalta olennainen muutoksenhakuun sosiaaliturva-asioissa liittyvä säännös on ehdotetun lain 40 §, jossa säädettäisiin toimivaltaisesta valitusviranomaisesta. Siinä määriteltäisiin valitusreitit Kelan Ahvenanmaata koskeviin päätöksiin.

40 §

Toimivaltainen valitusviranomainen

Ahvenanmaan hallintotuomioistuin on toimivaltainen tuomioistuin, kun muutosta haetaan:

- 1) Ahvenanmaan hallituksen päätökseen; muutosta Ahvenanmaan hallituksen täysistunnossa tehtyyn päätökseen haetaan kuitenkin korkeimmalta hallinto-oikeudelta, jollei maakunta-päiväläillä säädetä, että muutosta on haettava Ahvenanmaan hallinto-oikeudesta;
- 2) maakuntapäivien alaisen viranomaisen päätökseen ja päätökseen, joka tehdään maa-kuntapäivien toimintaan kuuluvassa hallinnossa;
- 3) Ahvenanmaan hallituksen alaisen viranomaisen päätökseen ja sellaisen toimijan päätökseen, jolle on maakuntapäiväläillä säädetty julkinen hallintotehtävä;
- 4) Ahvenanmaan kunnan viranomaisen päätökseen; sekä
- 5) Ahvenanmaalla toimivan valtion viranomaisen päätökseen.

Jos eduskuntaläillä on perustettu erityinen valitusviranomainen tietynlaisten asioiden käsitte-lyä varten, on 1 momentista poiketen valitettava Ahvenanmaalla toimivan viranomaisen sel-laisissa asioissa tekemästä päätöksestä samalle valitusviranomaiselle. Maakuntapäiväläillä voidaan kuitenkin säätää 1 momentin 1—3 kohdassa tarkoitettujen päätösten osalta julkisia hankintoja koskevia päätöksiä lukuun ottamatta, että muutosta on haettava valittamalla Ah-venanmaan hallintotuomioistuimeen, jos hallintotuomioistuimen on tarpeen olla valitusviran-omainen siitä syystä, että Ahvenanmaan lainsäädäntö poikkeaa valtakunnan lainsäädännöstä. Tällaisen maakuntapäivälain tulee olla yhdenmukainen niiden perusteiden kanssa, joita valta-kunnan lainsäädännössä sovelletaan vastaavissa tai samankaltaisissa asioissa.

Sopimusasetuksen nojalla annetusta päätöksestä valitetaan Ahvenanmaan hallintotuomioistuimeen, jos Ahvenanmaan viranomainen on tehnyt päätöksen. Jos valtakunnan viranomainen on tehnyt päätöksen, haetaan muutosta siltä valitusviranomaiselta, joka on toimivaltainen, kun viranomainen käsittelee vastaavaa tai samankaltaista asiaa säännönmukaisessa toiminnassaan.

Lähtökohtana 40 §:n 1 momentin mukaan olisi, että Ahvenanmaan hallintotuomioistuin on toimivaltainen, kun muutosta haetaan Ahvenanmaalla toimivan valtion viranomaisen päätökseen. Valtion viranomaisilla tarkoitettaisiin tässä myös Kelaa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kuitenkin tähän Kelan kannalta olennainen poikkeus. Jos tiettyjen asioiden käsittelemistä varten on perustettu erityinen valitusviranomainen, haettaisiin 1 momentista poiketen muutosta tältä valitusviranomaiselta. Maakuntapäiväläilla voitaisiin säätää tästä poikkeus, ei kuitenkaan, jos kyse on 1 momentin 4-5 kohtien mukaisesta päätöksestä, eli siis esimerkiksi Kelan päätöksestä.

Käytännössä tämä tarkoittaa, että jos Kela antaa päätöksen ahvenanmaalaista asiakastaan koskevassa tapauksessa, käsiteltäisiin valitukset edelleen kuten tähänkin saakka eli normaalireittien mukaisesti. Esimerkiksi sairausvakuutuksen etuutta ja yleistä asumistukea koskevat valitukset käsiteltäisiin jatkossakin sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa, vaikka asiakas on ahvenanmaalainen. Tästä ei voitaisi maakuntapäiväläilla poiketa.

Tätä täydentää yhteensopivasti pykälän 3 momentti:

”Sopimusasetuksen nojalla annetusta päätöksestä valitetaan Ahvenanmaan hallintotuomioistuimeen, jos Ahvenanmaan viranomainen on tehnyt päätöksen. Jos valtakunnan viranomainen on tehnyt päätöksen, haetaan muutosta siltä valitusviranomaiselta, joka on toimivaltainen, kun viranomainen käsittelee vastaavaa tai samankaltaista asiaa säännönmukaisessa toiminnassaan.”

Luonnoksen 39 §:ssä säädetään valituksen käsittelyssä noudatettavasta menettelystä:

39 §

Valitus hallintopäätöksiin

Valituksesta Ahvenanmaalla toimivien viranomaisten hallintopäätöksiin säädetään valtakunnan lainsäädännössä tässä laissa säädetyin poikkeuksin.

Maakuntapäivälaila voidaan säätää valituksesta maakuntapäivälain nojalla tehtyihin pää-töksiin, jos tämä on tarpeen selvytyden vuoksi ja sääntely noudattaa niitä perusteita, joita valtakunnan lainsäädännössä sovelletaan vastaavissa tai samankaltaisissa asioissa.

Maakuntapäivälaila voidaan säätää muutoksenhausta ja valituskiellosta, jotka koskevat Ahvenanmaan maakuntapäivien, Ahvenanmaan hallituksen ja sen alaisten viranomaisten sekä Ahvenanmaan kuntien viranomaisten tekemiä virkanimityksiin liittyviä päätöksiä.

Pykälän 1 momentin mukaisesti valitusasian käsittelyyn sovellettaisiin edelleen valtakunnan lainsäädäntöä eli mm. lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Laissa ei säädettäisi poikkeuksia Kelan päätösten osalta.

Terminologia: sosiaalivakuutus ja sosiaalihuolto

Lakiluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan käsitteiden ”sosiaalivakuutus” ja ”sosiaali-huolto” osalta mm. seuraavaa:

”Käsitteeseen sosiaalivakuutus katsotaan tässä yhteydessä sisältyvän ne etuudet, jotka siihen on vakiintuneen käytännön mukaan katsottu sisältyneen. Tämä koskee ennen kaikkea erityisin maksuin rahoitettavia etuuksia. Ehkä merkittävimpiä sosiaalivakuutukseen kuuluvia etuuksia ovat yleinen kansaneläke, yleinen sairausvakuutus sekä äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaakorvaukset.” (s.143).”

”20 kohta. Sosiaalihuolto. Säännös vastaa nykyisen itsehallintolain 18 §:n 13 kohtaa. Käsite sosiaalihuolto käsittää itsehallintolain mukaan vastaisuudessakin varsinaisen sosiaalihuollon lisäksi myös muun muassa lastensuojelun ja lasten päivähoidon, kehitysvammaisten erikoishuollon, päihdehuollon, raittiustyön, äitiysavustuksen, lapsilisän, kotihoidontuen, vammaispalvelut ja -tuen sekä vammaisavustuksen. Myös yksityisessä omistuksessa olevan sosiaalihuollon on katsottu kuuluvan maakunnan nykyiseen toimivaltaan.” (s.119)

Kelan näkemyksen mukaan, jos tietyt etuudet on vakiintuneesti katsottu kuuluvan tietyn käsitteen alle, olisi ne lainsäädännön selkeyden ja ymmärrettävyyden näkökulmasta luettelava joko lain tasolla tai vähintään lain esitöissä. Luonnoksessa käsitteet ”sosiaalihuolto” ja ”sosiaalivakuutus” on mainittu ehdotetussa laissa, ja nämä käsitteet olisivatkin syytä avata lainsäädäntöön tai uudistettavan lain esitöihin.

Kelan käsityksen mukaan käsitteen ”sosiaalihuolto” ei yleensä katsota sisältävän lapsilisää, äitiysavustusta ja lastenhoidon tukia. Lisäksi erityisesti kiinnitetään huomiota siihen, mitä vammaisille suunnattuja etuuksia ja/tai palveluja luonnoksessa käytetyllä termillä ”vammaistuet” (kursivoitu yllä) tarkoitetaan. Vammaisille suunnattuja etuuksia ja palveluja tarjoavat Kelan lisäksi mm. kunnat ja vakuutusyhtiöt. Vuonna 2008 voimaantulleessa lainmuutoksessa alle 16-vuotiaan vammaistuki, 16 vuotta täyttäneen vammaistuki sekä eläkettä saavan hoitotuki siirrettiin yhden lain, vammaistuuksista annetun lain (570/2007) alle. Tällöin eläkettä saavan hoitotuki siirtyi

kansaneläkelaista ja kansaneläkejärjestelmästä vammaisetuudeksi ja vammaisetuuksista annettuun lakiin. Tämä muutos tulisi huomioida itsehallinto-lain uudistuksessa.

Jos on tarkoitus, että kaikki Kelan toimeenpanemat vammaisetuuksista annetun lain (570/2007) mukaiset etuudet kuuluvat sosiaalihuolto-käsitteen alle, tätä kohtaa tulisi muuttaa esimerkiksi muotoon (kur-sivoinnilla muutetut kohdat):

”20 kohta. Sosiaalihuolto. Säännös vastaa nykyisen itsehallintolain 18 §:n 13 kohtaa. Käsite sosiaalihuolto käsittää itsehallintolain mukaan vastaisuudessakin varsinaisen sosiaalihuollon lisäksi myös muun muassa lastensuojelun ja lasten päivähoidon, kehitysvammaisten erikoishuollon, päihdehuollon, rait-tiustyön, äitiysavustuksen, lapsilisän, kotihoidontuen, vammaispalvelut, alle 16-vuotiaan vammaistuen, 16 vuotta täyttäneen vammaistuen, eläkettä saavan hoitotuen sekä vammaisavustuksen. Myös yksityisessä omistuksessa olevan sosiaalihuollon on katsottu kuuluvan maakunnan nykyiseen toimivaltaan.”

Kuitenkaan esimerkiksi kunnan tarjoamiin palveluihin, eli ”vammaispalvelut”-termiin, Kela ei tässä kohdassa ota kantaa, vaan asia tulisi selvittää muulta taholta.

Sari Hänninen

Suvi Rasimus

Palvelujohtaja

Osaamiskeskuksen päällikkö

FPA:s utlåtande om regeringens proposition till riksdagen med förslag till Ålands självstyrelselag

Verkställande av FPA-förmånerna på Åland

Det som föreslås i lagutkastet skulle inte ändra de nuvarande överenskomna förfarandena vad gäller verkställandet av FPA-förmåner på Åland.

I 43 § i lagförslaget föreskrivs om överenskommelseförfordningar som är presidentförfordningar och genom vilka man kan överföra uppgifter som ankommer på statsförvaltningen till Ålands regering eller till myndigheter som lyder under den, eller överföra uppgifter som ankommer på Åland till en statlig myndighet.

De överenskommelseförfordningar som gäller verkställandet av FPA-förmåner på Åland som för närvarande är i kraft och som har utfärdats med stöd av den gällande självstyrelselagen, förblir i enlighet med 110 § i lagförslaget fortsättningsvis i kraft:

7) förordningen om skötseln i landskapet Åland av vissa uppgifter som gäller barnbidrag (1596/1992),

8) förordningen om skötseln i landskapet Åland av vissa uppgifter som gäller bostadsbidrag (1557/1994),

14) republikens presidents förordning om skötseln i landskapet Åland av vissa uppgifter enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa (347/2006),

17) republikens presidents förordning om skötseln i landskapet Åland av vissa förvaltningsuppgifter som gäller pensioner (625/2008),

18) republikens presidents förordning om skötseln i landskapet Åland av förvaltningsuppgifter som gäller underhållsstöd (120/2009),

23) republikens presidents förordning om skötseln i landskapet Åland av förvaltningsuppgifter som rör tolkningstjänst för handikappade personer (145/2011),

28) republikens presidents förordning om skötseln på Åland av vissa förvaltningsuppgifter som gäller gränsöverskridande hälso- och sjukvård (494/2014).

Sökande av ändring i ärenden som gäller FPA-förmåner

Ur den synvinkel som gäller sökande av ändring i ärenden som gäller den sociala trygghet som handhas av FPA skulle det som föreslås i lagutkastet inte medföra några ändringar. Vad gäller domsrätten kan lagstiftningen dock generellt anses förtydligas, vilket är positivt.

Väsentlig ur FPA:s synpunkt är 40 §, där det skulle föreskrivas om den behöriga besvärsmyndigheten. Där skulle besvärsvägen i FPA:s beslut gällande Åland fastställas.

Behörig instans

Ålands förvaltningsdomstol är behörig domstol när ett överklagande gäller:

- 1) Ålands regerings beslut; beslut som Ålands regering fattar vid sammanträde överklagas dock hos högsta förvaltningsdomstolen, om det inte i lagtingslag föreskrivs att saken överklagas hos Ålands förvaltningsdomstol.
- 2) beslut av myndigheter som lyder under lagtinget och beslut som fattats inom den förvaltning som hör till lagtingets verksamhet,
- 3) beslut av myndigheter som lyder under Ålands regering och beslut av den som genom lagtingslag har anförtrots offentliga förvaltningsuppgifter,
- 4) beslut av kommunala myndigheter på Åland samt
- 5) beslut av statliga myndigheter på Åland.

Om någon särskild instans för överklagande har inrättats för vissa ärenden genom riksdagslag, ska med avvikelse från 1 mom. beslut som i sådana ärenden har fattats av en myndighet på Åland, överklagas hos den instansen. I lagtingslag kan dock i fråga om beslut som avses i 1 mom. 1–3 punkten, frånsatt beslut om offentlig upphandling, föreskrivas att saken överklagas hos Ålands förvaltningsdomstol, om det på grund av att Ålands lagstiftning skiljer sig från rikets finns ett behov av att förvaltningsdomstolen är besvärsmyndighet. En sådan lagtingslag ska vara förenlig med de grunder som i rikslagsstiftningen tillämpas i motsvarande eller närmast likartade ärenden

•

Beslut som har fattats med stöd av en överenskommelseförordning överklagas hos Ålands förvaltningsdomstol, om beslutet har fattats av en myndighet på Åland. Har beslutet fattats av en myndighet i riket, överklagas det hos den instans som är behörig när myndigheten handlägger motsvarande eller närmast likartade ärenden inom ramen för sin normala verksamhet.

Utgångspunkten skulle enligt 40 § 1 mom. vara att Ålands förvaltningsdomstol är behörig då ändring söks i ett beslut som fattats av en statlig myndighet på Åland. Med statlig myndighet skulle här även avses FPA.

I 2 mom. i paragrafen skulle det emellertid föreskrivas ett undantag som ur FPA:s synvinkel är av väsentlig betydelse. Om en särskild besvärsmyndighet instiftats för handläggning av vissa ärenden skulle med avvikelse från 1 mom. ändring sökas hos denna besvärsmyndighet. Ett undantag från detta kunde föreskrivas genom landskapslag, dock inte om det är fråga om ett beslut enligt 1 mom. 4–5 punkterna, det vill säga till exempel ett beslut som fattats av FPA.

I praktiken innebär detta att om FPA fattar ett beslut i ett ärende som gäller en ålänning, så skulle överklagandet fortsättningsvis handläggas såsom hittills, det vill säga enligt normala besvärsvägar. Till exempel skulle överklaganden som gäller sjukförsäkringsförmåner och allmänt bostadsbidrag även i fortsättningen handläggas av besvärsnämnden för social trygghet även om den överklagande är ålänning. Det skulle inte gå att föreskriva undantag från detta genom landskapslag.

Detta kompletteras av och är kompatibelt med 3 mom. i paragrafen:

”Beslut som har fattats med stöd av en överenskommelseförordning överklagas hos Ålands förvaltningsdomstol, om beslutet har fattats av en myndighet på Åland. Har beslutet fattats av en myndighet i riket, överklagas det hos den instans som är behörig när myndigheten handlägger motsvarande eller närmast likartade ärenden inom ramen för sin normala verksamhet.”

I 39 § i utkastet föreskrivs om det förfarande som ska tillämpas vid handläggningen av överklaganden:

Överklagande av förvaltningsbeslut

Om överklagande av förvaltningsbeslut som har fattats av förvaltningsmyndigheterna på Åland föreskrivs i rikslagstiftningen med de undantag som föreskrivs i denna lag.

Genom lagtingslag kan det föreskrivas om överklagande av förvaltningsbeslut som fattas med stöd av lagtingslag, om detta behövs för tydlighetens skull och regleringen är förenlig med de grunder som i rikslagstiftningen tillämpas i motsvarande eller närmast likartade ärenden.

Genom lagtingslag kan det föreskrivas om sökande av ändring och besvärshänsyn över beslut om tjänsteutnämningar som fattas av Ålands lagting, Ålands regering och myndigheter som lyder under denna samt av kommunala myndigheter på Åland.

Enligt paragrafens 1 mom. skulle rikets lagstiftning, dvs. bland annat lagen om rättegång i förvaltningsärenden, fortsättningsvis tillämpas vid handläggningen av överklaganden. Inga undantag skulle föreskrivas i lagen vad gäller beslut av FPA.

Terminologi: socialförsäkring och socialvård

I de bestämmelsespecifika motiveringarna i utkastet konstateras gällande begreppen socialförsäkring och socialvård bland annat följande:

”I begreppet socialförsäkring ska i detta sammanhang anses ingå de förmåner som enligt etablerad praxis ansetts ingå. Framför allt gäller det förmåner som finansieras genom särskilda avgifter. De

kanske mest betydande förmåner som hör samman med socialförsäkringen är den allmänna folkpensionen, den allmänna sjukförsäkringen och ersättningarna vid moderskaps-, faderskaps- och föräldraledighet.” (s. 138).

”Punkt 20. Socialvård. Bestämmelsen motsvarar 18 § 13 punkten i nuvarande självstyrelselag. Begreppet socialvård enligt självstyrelselagen innefattar fortsättningsvis förutom den egentliga socialvården även bl.a. barnskydd och barndagvård, specialomsorger om utvecklingsstörda, missbrukarvård, nykterhetsarbete, moderskapsunderstöd, barnbidrag, stöd för vård av barn i hemmet, service samt bi-drag och stöd på grund av funktionshinder. Även socialvård i privat regi har ansetts höra till landskapets nuvarande behörighet.” (s.115, kursivering här)

FPA:s åsikt är att om det är vedertaget att vissa förmåner anses höra under ett visst begrepp, så borde de med tanke på lagstiftningens tydlighet och begriplighet förtecknas antingen på lagnivå eller åtminstone i förarbetet till lagen. I utkastet har begreppen ”socialvård” och ”socialförsäkring” nämnts i lagförslaget och det vore skäl att tydligt förklara dessa begrepp i lagstiftningen eller i förarbetet till den under revidering varande lagen.

Enligt FPA:s uppfattning inkluderar begreppet ”socialvård” i regel inte barnbidrag, moderskapsunderstöd eller barnavårdsstöd. Särskild uppmärksamhet ska fästas vid vilka förmåner och/eller tjänster riktade till personer med funktionshinder som avses med den i lagutkastet använda termen ”bidrag på grund av funktionshinder” (kursiverat ovan). Förmåner och tjänster som är riktade till personer med funktionshinder erbjuds förutom av FPA även av bl.a. kommuner och försäkringsbolag. I den lagändring som trädde i kraft 2008 flyttades handikappbidraget för personer under 16 år, handikappbidraget för personer över 16 år och vårdbidraget för pensionstagare under en och samma lag, lagen om handikappförmåner (570/2007). Vårdbidraget för pensionstagare lyftes då ut ur folkpensionslagen och folkpensionssystemet och infördes som en handikappförmån i lagen om handikappförmåner. Denna förändring borde beaktas vid reformen av självstyrelselagen.

Om avsikten är att alla förmåner enligt lagen om handikappförmåner (570/2007) som verkställs av FPA ska höra under begreppet socialvård, borde den här punkten ändras till exempel enligt följande (de ändrade punkterna är kursiverade):

”Punkt 20. Socialvård. Bestämmelsen motsvarar 18 § 13 punkten i nuvarande självstyrelselag. Begreppet socialvård enligt självstyrelselagen innefattar fortsättningsvis förutom den egentliga socialvården även bl.a. barnskydd och barndagvård, specialomsorger om utvecklingsstörda, missbrukarvård, nykterhetsarbete, moderskapsunderstöd, barnbidrag, stöd för vård av barn i hemmet, service på grund av funktionshinder, handikappbidrag för personer under 16 år, handikappbidrag för personer över 16 år, vårdbidrag för pensionstagare och stöd på grund av funktionshinder. Även socialvård i privat regi har ansetts höra till landskapets nuvarande behörighet.”

FPA tar emellertid här inte ställning till de tjänster som kommunen erbjuder, dvs. till termen ”service på grund av funktionshinder” utan saken borde utredas av någon annan aktör.

Klemola Antti
kela