

11.09.2017

Viite: OM 60/08/2013

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN LAUSUNTO AHVENANMAA -KOMITEAN 2013 LOPPUMIETINNÖSTÄ

Tausta

Valtioneuvosto asetti 19.9.2013 parlamentaarisesti kokoonpannun komitean, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmän uudistamiseksi. Komitea on 16.6.2017 luovuttanut loppumietintönsä (OM julkaisu 33/2017) oikeusministeriölle.

Komitean toimeksiantoan kuului pääasiassa ehdottaa yhteiskuntakehityksen edellyttämiä itsehallintojärjestelmän ja itsehallintolain uudistuksia sekä valmistella ehdotus itsehallintoa koskeväksi nykyaikaiseksi lainsäädännöksi. Komitean tuli myös ehdottaa toimenpiteitä taloudellisen itsehallinnon kehittämiseksi. Lisäksi komitealle kuului tarkistaa maakunnan ja valtakunnan välistä toimivallanjakoa sekä ehdottaa muutettaviksi sellaisia toimivaltasäännöksiä, jotka ovat käytännössä aiheuttaneet tulkintaongelmia.

Oikeusministeriö on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriötä toimittamaan lausuntonsa komitean mietinnöstä viimeistään perjantaina 15.9.2017 klo 16.15 mennessä vastaamalla lausuntopalvelu fi:ssä julkaistuun lausuntopyyntöön. Viranomaistahoja pyydetään oman hallinnonalansa näkökulmasta arvioimaan erityisesti 26, 28 ja 30 §:n toimivaltaluetteloissa lueteltujen toimivalta-alojen otsikointia ja niiden perusteluja, ovatko ne oikeita ja riittäviä ja mitä täydennyksiä tarvittaisiin. Lausunnossa tulisi myös kiinnittää huomioita käytettyihin juridisiin käsitteisiin.

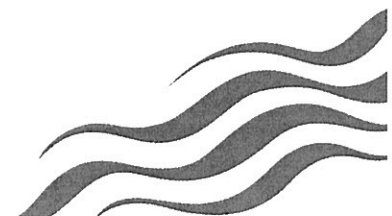
Tavoitteet

Esitysehdotuksessa komitea ehdottaa kokonaan uuden Ahvenanmaan itsehallintolain säätämistä. Vireillä olevan uudistuksen keskeisenä tavoitteena on sellaisen Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmän luominen, joka olisi nykyistä dynaamisempi ja joka ajan myötä mahdollistaisi eri toimivalta-alueiden joustavamman siirtämisen Ahvenanmaan maakuntapäiville. Ahvenanmaan yhteiskunta saisi näin ollen enemmän vaikutusvaltaa sellaisten yhteiskunnallisten muutosten toteuttamiseksi, jotka ovat tarpeen Ahvenanmaan sopeuttamiseksi eri yhteiskuntasektoreilla tapahtuvaan jatkuvaan kehitykseen.

Yksi itsehallintolain uudistamisen tärkeimmistä tavoitteista on helpottaa maakuntapäivien ja eduskunnan välisen toimivaltajaon muutoksia, jotka saattavat tulla ajankohtaisiksi yhteiskunnan kehittyessä. Järjestelmän esikuvana on Tanskan ja Färsaarten välinen itsehallintojärjestelmä.

Lakiehdotukseen sisältyy säännöksiä yksinkertaistetuista tavoista siirtää toimivallan aloja maakuntapäiville. Sen sijaan tässä vaiheessa ei ehdoteta mitään merkittävää muutosta nykyiseen maakuntapäivien ja eduskunnan lainsäädäntövaltaan. Lakiehdotuksessa ehdotetaan lueteltaviksi kaikki ne toimivallan alat, jotka kuuluvat toisaalta eduskunnan ja toisaalta maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan itsehallintolain tullessa voimaan.

Eduskunnan lainsäädäntövaltaan Ahvenanmaalla tällä hetkellä kuuluvat toimivallan alat ehdotetaan lueteltavaksi itsehallintolaissa kolmella tavalla:



- Lakiehdotuksen 26 §:ssä luetellaan valtion keskeiset toimivallan alat, ns. ydinalueet, joissa lainsäädäntövalta voidaan siirtää maakuntapäiville ainoastaan muuttamalla itsehallintolakia, mikä tapahtuu perustuslain säätämisyjärjestyksessä ja maakuntapäivien suostumuksella. Säännöstä voidaan siten muuttaa noudattaen nykyisen itsehallintolain 69 §:ssä mainittua menettelyä, joka koskee saman lain 27 §:n mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia toimivallan aloja.
- Pykälässä 28 luetellaan ne valtakunnan toimivallan alat, jotka maakuntapäivät voi siirtää itselleen uudistuksen tultua voimaan. Ehdotettu toimivallan siirtämisen tekniikka on uusi. Lakiehdotuksen 29 §:n mukaan on kuitenkin aina välttämätöntä, että Ahvenanmaan viranomaiset ensin keskustelevat ja sopivat valtioneuvoston kanssa siirron hallinnollisista ja taloudellisista seurauksista.
- Lain 30 §:ssä on luettelo toimivallan aloista, jotka jäävät eduskunnan lainsäädäntövaltaan ja joiden toimivalta voidaan siirtää maakuntapäiville lailla, joka säädetään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ja maakuntapäivien suostumuksella. Vastaava tekniikka sisältyy jo nykyisen itsehallintolain 29 §:ään, mutta se koskee ainoastaan rajallista määrää oikeudenaloja.

Lakiehdotuksen 30 §:n (Eduskunnalle kuuluvan lainsäädäntövallan siirtäminen Ahvenanmaalle tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä) 2 ja 3 momentin yksityiskohtaiset perustelut ovat jääneet lopullisesta komiteamietinnöstä epähuomiossa pois. Komiteatyön aikana on ko. säännösten osalta luonnosteltu seuraavanlaiset suppeat perustelutekstit:

(30 §:n 2 mom.) Jos oikeudenala siirretään kokonaan, kumotaan se pykälän kohta, jota siirto koskee. Jos siirto tapahtuu vain osittain, kohtaa muutetaan vastaavasti. Kohdan kumoaminen tai muuttaminen tehdään siirtoa koskevalla lailla. Selvyyden vuoksi pykälän 2 momentissa säädetään, että tämä tapahtuu yksinkertaisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, mikä todetaan myös lain 30 §:ssä.

(30 §:n 3 mom.) Jos Ahvenanmaan maakuntapäivät on tehnyt aloitteen toimivallan siirtämistä koskevan lain säätämiseksi, aloite tulee 3 momentin mukaan esittää eduskunnalle hallituksen esityksen muodossa. Valtioneuvosto voi ennen tätä antaa eduskunnalle selvityksen asiasta. Ahvenanmaan maakunnan hallituksen on neuvoteltava valtioneuvoston kanssa ennen aloitteen esittämistä, mutta aloitteen luovuttamisen jälkeen valtioneuvosto ei voi olla luovuttamatta sitä eduskunnalle.

Tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä voidaan siirtää sellaisia oikeudenaloja, joissa eduskunnan osallistuminen siirtopäätökseen katsotaan välttämättömäksi, koska asialla on valtakunnallista merkitystä eikä sitä voi perustella ainoastaan paikallisemmalla merkityksellä.

Sosiaali- ja terveysministeriö lausuu mietinnöstä seuraavaa:

1 luku Ahvenanmaan itsehallinto

STM:llä ei ole kommentoitavaa

2 luku Maakuntapäivät ja Ahvenanmaan hallitus

STM:llä ei ole kommentoitavaa

3 luku Ahvenanmaan kotiseutuoikeus

STM:llä ei ole kommentoitavaa



4 luku Ahvenanmaan maaherra ja Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta
STM:llä ei ole kommentoitavaa

5 luku Lainsäädäntö

§ 26 Eduskunnan lainsäädäntövalta Ahvenanmaalla

kohta 4) passi ja passiin rinnastettava henkilöllisyystodistus sekä henkilötunnuksen myöntämien

Perusteluihin voisi lisätä, että valtakunnan toimivaltaan kuuluu myös transsukupuolisten henkilöiden sukupuolen vahvistaminen toiseksi (ks laki 563/2002), koska hallinnollisessa menettelyssä on kyse henkilötunnuksen sukupuoleen viittaavan tunnuksen muuttamisesta.

kohta 10) hallinnollinen vapaudenriisto ja puuttuminen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen

Voimassa olevan itsehallintolain 27 §:n 24 kohdan mukainen hallinnollinen puuttuminen henkilökohtaiseen vapauteen ehdotetaan säilytettäväksi eduskunnan lainsäädäntövallan piirissä, ks. lakiehdotuksen 26 §:n 10 kohta. Tällaisen puuttumisen katsotaan HE-luonnoksen perusteluissa kuuluvan ns. ydinaloihin kuuluviin kysymyksiin. Ratkaisu on perusteltu, mutta terminologian muuttuminen ihmetyttää ("Hallinnollinen vapaudenriisto ja puuttuminen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen"). Pykälän yksityiskohtaiset perustelut vaativat runsaasti korjauksia ja täsmentämistä, sillä perusteluissa ei mm. avata, mitä tarkoittaa "hallinnollinen puuttuminen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen". Kun perusteluissa sanotaan, että "hallinnollisella puuttumisella henkilökohtaiseen vapauteen tarkoitetaan erilaisia potilaan tahdon vastaisia hoitomuotoja", tarkoituksena on ehkä viitata mielenterveyslaissa säädettyyn tahdosta riippumattomaan hoitoon, päihdehuoltolaissa säädettyyn tahdosta riippumattomaan hoitoon terveysvaaran perusteella ja tartuntatautilain mukaiseen karanteeniin ja eristämiseen, vaikka kyseessä eivät olekaan "hoitomuodot". Lisäksi on otettava huomioon, että myös sosiaalihuollon asiakkaaseen kohdistetaan joskus tahdosta riippumattomia toimenpiteitä, kuten kehitysvammaisten tahdosta riippumaton erityishuolto tai päihdehuoltolain 12 ja 13 §:ssä tarkoitettu tahdosta riippumaton päihdehuolto. Lastensuojelulaissa säädetään kiireellisestä sijoituksesta (8 luku), huostaanotosta ja sijaishuollosta (9 ja 10 luku) sekä rajoituksista sijaishuollossa (11 luku).

§ 27 Maakuntapäivien lainsäädäntövalta

STM ehdottaa, että yksityistä terveyden- ja sairaanhoitoa koskevat asiat todettaisiin esim. pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa, koska se selventäisi aiempaa epäselvyyttä siitä, mikä viranomaisen myöntää yksityistä terveydenhuoltoa koskevat luvat.

§ 28 Eduskunnalle kuuluva ja maakuntapäivien päätöksellä siirrettävä lainsäädäntövalta

Komitea ehdottaa, että maakuntapäiville säädettäisiin oikeus siirtää nykyisin eduskunnalle kuuluvaa lainsäädäntövaltaa itselleen omalla päätöksellään. Tällaisia asioita olisi lueteltu pykälän 18-kohtaisessa luettelossa. Komitean esittämien perusteluiden mukaan näille asioille olisi yhteistä, että

- niillä voidaan katsoa olevan lähinnä paikallista kiinnostusta Ahvenanmaalla eikä niinkään koko maassa,
- niiden osalta saatetaan tarvita riittävästi paikallista palvelua tai varmistaa palvelun saatavuus sujuvalla ruotsin kielellä,



- ne koskevat asioita, joiden osalta maakunnalla on jo nykyisen itsehallintolain mukaan osittainen lainsäädäntövalta esimerkiksi maakunnan julkishallinnon tai jonkin elinkeinotoiminnan haaran sisällä, tai
- ne koskevat sellaisia hallintotehtäviä, joista maakunnan viranomaiset vastaavat tällä hetkellä sopimusasetuksen nojalla.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että seuraavat luetteloon kuuluvat asiat eivät täytä komitean esittämiä edellytyksiä, joten niiden tulisi sisältyä 30 §:n luetteloon kuuluviin asioihin:

- 1) työehtosopimukset ja työ sopimukset sekä muu työntekijöiden oikeuksia ja palkkaussuhteiden ehtoja koskeva lainsäädäntö

Sosiaali- ja terveysministeriö vastustaa Ahvenanmaa -komitean ehdotusta.

Kansainvälisen työjärjestön ILO:n sopimusten täytäntöönpano edellyttää koko maan kattavuutta. Jos maakuntapäivät siirtäisi itselleen ehdotuksessa mainitut asiat, tarkoittaisi se myös niitä koskevan noudattamisen valvonnan siirtämistä. Ei olisi miltään osin tarkoituksenmukaista, että Suomessa valvontajärjestelmä jakaantuisi kahtia.

Työehtosopimusten osalta on todettava vielä myös se, että valtakunnan laajuisen sovellettavuuden säilyttäminen on tärkeää erityisesti lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin kannalta. Eli kysymys on, olisiko Suomessa ollenkaan direktiivin edellyttämiä kaikkia työntekijöitä kattavia työehtosopimuksia, jos niistä voitaisiin sopia Ahvenanmaalla toisin. Työehtosopimusten kohdalla muutenkin tulisi tarkastella sitä, voisiko siirto ja mahdollinen työehtosopimuksista luopuminen johtaa kilpailun vääristymiseen.

Asialla on ehdotuksessa arvioitua yleisempi valtakunnallinen merkitys ja sillä saattaisi olla heijastusvaikutuksia lakisääteiseen sosiaalivakuutukseen kuuluvien etuuksien myöntämiseen. Muutoksella voisi olla heijastusvaikutuksia lakisääteiseen sosiaalivakuutukseen kuuluvien etuuksien myöntämiseen, esimerkiksi työaikalainsäädännöllä työttömyysetuuksiin ja lomien koskevalla lainsäädännöllä perhevapaajärjestelmästä tapahtuvaan vuosilomakorvaukseen.

Ministeriön näkemyksen mukaan Eduskunnan lainsäädäntövallassa olisi perusteltua säilyttää edelleen työoikeutta koskeva säätely ja se tulisi lisätä 30 §:ään.

- 3) kuntien muiden työntekijöiden kuin rehtorien, opettajien ja tuntiopettajien ja kunnallishallinnon luottamushenkilöiden työeläkesuoja;
- 4) muiden kuin 3 kohdassa mainittujen henkilöiden työeläketurva.

Sosiaali- ja terveysministeriö vastustaa kohtien 3 ja 4 ehdotuksia.

Suomeen luotiin 1960-luvulla koko työelämän kattava yksityinen työeläkejärjestelmä, jonka etuudet olivat kaikille samat. Julkisella alalla oli silloin hieman paremmat eläke-etuudet, mutta nykyään ne ovat täysin samat kuin yksityisellä alalla. Siksi sosiaali- ja terveysministeriö ei näe perusteltuna, että Ahvenanmaan ja mantereen työeläketurvassa voisi olla eroja. Muutoinkin on työeläketurvan piirissä yhtenäistetty järjestelmää jatkuvasti. Tälläkin hetkellä sosiaali- ja terveysministeriössä työskentelee työryhmä, jonka tehtävänä on selvittää sitä, onko työeläkejärjestelmässä mahdollista luopua kunnallisen ja yksityisen sektorin eläkejärjestelmien erillisyydestä. Eräänä perusteena työryhmälle on se, että eläkejärjestelmien erillisuus vaikeuttaa erilaisia rakenteellisia muutoksia eri toimialoilla. Mikäli Ahvenanmaalla olisi eri sisältöinen eläkejärjestelmä kuin mantereella, saattaisi tämä hankaloittaa ihmisten työpaikan vaihdoksia samoin kuin organisaatioiden ja yritysten muuttoa Ahvenanmaan ja mantereen välillä. Muu-



toinkin ehdotus on täysin vastoin niitä periaatteita, joita työeläkejärjestelmän kehittämisessä on noudatettu jo 1960-luvulta lähtien. Siksi sosiaali- ja terveysministeriön mielestä Ahvenanmaan työeläketurvasta tulee jatkossakin eduskunnan säätää nykyisin tavoin.

Sosiaali- ja terveysministeriö siis katsoo, että työeläkesuoja ja -turva tulisi olla 30 §:n mukainen asia, ja se tulisi lisätä 30 §:ään.

17) apteekkilaitos

Sosiaali- ja terveysministeriö vastustaa Ahvenanmaa- komitean ehdotusta.

Voimassa olevan Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 30 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat apteekkilaitosta. Komiteamietinnössä ei ole perusteltu ehdotettua apteekkilaitosta koskevaa toimivaltasääntelyn muutosta juuri lainkaan, vaan ainoastaan selostettu lyhyesti sitä, mitä toimivalta kattaisi (s. 404). Ahvenanmaalla toimiviin apteekkeihin sovelletaan lääkelakia (395/1987) ja apteekkitoiminnan harjoittamiseksi tarvittavat luvat myöntää Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus eli Fimea. Edellä mainituista kriteereistä perustelu mahdollisesti liittyy siihen, että tarvitaan riittävästi paikallista palvelua tai varmistetaan palvelun saatavuus sujuvalla ruotsin kielellä. Lääkelain apteekkeja koskeva sääntely nimenomaan lähtee riittävien apteekkipalvelujen turvaamisesta, ja kunnat voivat vaikuttaa jo nyt riittävien apteekkipalveluiden turvaamiseen. Fimea voi perustaa mm. apteekin omasta tai asianomaisen kunnan aloitteesta ja päättää apteekkipalvelujen turvaamiseksi apteekin siirtämisestä kunnan osasta toiseen, jos se on tarpeen apteekkipalvelujen turvaamiseksi. Komiteamietinnöstä ei tule esiin, että apteekkisääntely tai lupakäytänteet olisivat aiheuttaneet Ahvenanmaalla ongelmia riittävien paikallisten palvelujen saamisessa ruotsin kielillä.

Valtakunnan intressi säädellä apteekkilaitosta valtakunnan lainsäädännöllä ei ole sosiaali- ja terveysministeriön käsityksen mukaan vähäinen, vaan painava. Asiassa on monia seikkoja. Tarvepohjaisen lupajärjestelmän tarkoituksena on nimenomaan taata riittävät apteekkipalvelut Suomessa. Järjestelmällä siten osaltaan taataan potilaiden yhdenvertaisuutta. Yhteiskunnallisessa keskustelussa on tuotu esiin apteekkijärjestelmän perusteiden muuttaminen markkinaehtoiseksi ja tarveharkinnasta luopuminen. Hallituspuolueiden apteekkityöryhmä on kuitenkin 24.4.2017 linjannut muun muassa, että apteekkilupaan kuuluu jatkossakin sijainnin sääntely. Lääkelain tulkinnan mukaan apteekkitoimintaa voi tällä hetkellä harjoittaa vain yksityinen elinkeinonharjoittaja (ei siis esimerkiksi osakeyhtiö). Apteekkityöryhmän linjausten mukaan (jatkossakin) apteekin pääomistajana on päävastuullinen proviisori, joka työskentelee itse apteekissa. Tämän lisäksi esitetään selvitetävän apteekkitoiminnan harjoittamisen mahdollistamista tietyin reunaehdoin myös avoimen yhtiön muodossa, joka mahdollistaisi omistus pohjan laajentamisen myös apteekissa.

Mietinnön perusteluiden mukaan Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluisi muun muassa päättää, kuuluuko elinkeinon sääntelyä jossain suhteessa purkaa (s.404). Tämä siis toisin sanoen merkitsisi, että Ahvenanmaa halutessaan voisi poistaa omistajuuteen ja sijaintiin liittyvät rajoitukset. Tällöin yhdessä osassa Suomea olisi voimassa erilainen apteekkijärjestelmä. Tällä taas voisi olla vaikutuksia kilpailuun.

Lääkkeet ja lääkkeenomaiset tuotteet olisivat ehdotetun 30 §:n 1 momentin 19 kohdan nojalla asia, jotka voidaan siirtää maakuntapäiville tavanomaisessa lainsäädäntömenettelyssä säädetyllä lailla perustuslain 72 §:n mukaisesti ja maakuntapäivien suostumuksella. Hahmotettavissa ei ole, että lääkkeet voitaisiin siirtää Ahvenanmaan toimivaltaan huomioiden muun muassa se, että asia edellyttää muun muassa myyntilupajärjestelmän osalta vaativaa erityisasiantuntemusta, joka on Fimealla. Hallituspuolueiden apteekkityöryhmässä linjattiin, että mahdolliste-



taan apteekkeille itsehoitolääkkeiden myynti halvemmallalla omasta katteestaan tinkimällä. Lääkelain ja lääketaksan (713/2013) nojalla lääkkeen hinnat ovat nyt samat jokaisessa apteekissa. Hallituspuolueiden linjauksen toteutuessa itsehoitolääkkeiden osalta hintakilpailu siis sallittaisiin. Jos omistajuuteen liittyvät rajoitteet Ahvenanmaalla purettaisiin - ja Ahvenanmaa päätäisi esimerkiksi luopua siitä, että apteekkitoimintaa tulee harjoittaa proviisorin, ja se sallisi esimerkiksi päivittäistavara-kauppojen aloittavan apteekkitoiminnan - kilpailuvaikutuksia tulisi esim. huomioiden isojen yritysten mahdollistamien mittakaavaetujen vaikutus toimintaan ja erilainen verokohtelu. Lääkelain nojalla (EU-direktiiviin pohjautuen) lääkkeiden verkkokauppa on sallittu. Ahvenanmaa voisi esimerkiksi (EU-direktiivin vähimmäisedellytykset toteuttaen) säännellä apteekkien verkkokauppaa valtakuntaa kevyemmin ja Ahvenanmaalla olevilla apteekkeilla voisi olla paikallisista ratkaisuista johtuen paremmat edellytykset hintakilpailuun, jolla siis voisi olla vaikutus myös valtakunnan apteekkeihin. Hallituksen apteekkityöryhmä on siis ehdottanut erilaisia toimia apteekkitoiminnan kehittämiseksi, mutta sosiaali- ja terveysministeriön käsityksen mukaan ratkaisut tulisi tehdä koko Suomea koskien mm. tasapuolisten kilpailuolosuhteiden varmistamiseksi.

Apteekkilaitoksen sääntely ja lääkkeiden sääntely toisistaan erillään voisi tuoda mukanaan muitakin hankalia tilanteita ja kysymyksiä toimivaltuuksista. Lääketurvatoiminnassa lääkkeen liikkuminen nähdään ketjuna (valmistaja-maahantuoja-jakelija-apteekki-asiakas), jossa on apteekki on tärkeä toimija. Esimerkkinä voidaan mainita komission delegoitu asetus 2016/161 (voimaan 2/2019) koskien lääkkeiden pakkauksissa olevia turvaominaisuuksia, jossa asetetaan velvoitteita niin valmistajille, tukkukauppiaille ja henkilöille, joilla on lupa ja valtuudet toimittaa lääkkeitä yleisölle. Fimea lääkealan asiantuntijaviranomaisena on luonnollinen taho valvomaan lääke- ja apteekkitoimintaa kokonaisuutena. Osassa apteekkeja koskevaa sääntelyä on myös tulkinnanvaraista, onko kyse apteekkeja vai lääkkeitä koskevasta sääntelystä, kuten apteekin velvoite vaihtaa lääkärin määräämä lääke halvempaan valmisteeseen (lääkelaki 57 b §) tai velvoite antaa lääkkeitä koskien hintaneuvontaa (57 §), joilla taas on yhtymäkohta valtion tavoitteisiin lääkekustannusten hillinnästä.

Sosiaali- ja terveysministeriö siis katsoo, että apteekkilaitos tulisi olla 30 §:n mukainen asia, ja se tulisi lisätä 30 §:n 1 momentin 19 kohtaan.

§ 30 Eduskunnalle kuuluvan lainsäädäntövallan siirtäminen Ahvenanmaalle tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä

Komitea ehdottaa, että maakuntapäiville voitaisiin joissakin asioissa nykyisen 29 §:n tapaan siirtää lainsäädäntövaltaa eduskunnan päätöksellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Nykyisen 6-kohtaisen luettelon sijaan tällaiset asiat luettelaisiin 25-kohtaisessa luettelossa. Lisäksi komitea ehdottaa, että maakuntapäivien aloite toimivallan siirtämiseksi olisi annettava sellaisenaan hallituksen esityksenä eduskunnalle.

Sosiaali- ja terveysministeriö vastustaa pykälän 3 momentin menettelytapasäännöstä, jonka mukaan valtioneuvoston olisi annettava maakuntapäivien aloite eduskunnalle sellaisenaan hallituksen esityksen muodossa.

Riippumatta siitä, miten tätä menettelytapaa perusteltaisiin tai miten kyseisen menettelyn suunnitellaan toimivan käytännössä, hallituksen esityksen valmistelun ja sen antamisesta päättämisen tulee kuulua yksinomaan valtioneuvostolle. Jäljempänä lausunnossa käsitellään mainittuun luetteloon kuuluvia asioita, joiden lainsäädäntövallan siirtämisellä olisi huomattavan suuria vaikutuksia valtakunnan oloihin. Tällaisia vaikutuksia tulee arvioida eduskuntaa varten valtioneuvoston johtamassa lainvalmistelussa ja tarvittava päätöksenteko valtakuntaan kohdistuvien vaikutusten johdosta kuuluu vastaavasti viime kädessä valtioneuvostolle.



Asiassa on huomioitava myös se, että vaikka lainsäädäntöteknisenä ratkaisuna siis 30 §:n alaiset asiat voitaisiin siirtää eduskuntalailla Ahvenanmaan toimivaltaan (26 §:ssä säädettäisiin yhteiskunnan ns. ydintoiminnoista), on listalla asioita, joita nykyisessä ja lähitulevaisuuteen suuntaavassa ajattelussa ei sosiaali- ja terveysministeriön käsityksen mukaan tosiasiallisesti voida toimivaltaa Ahvenanmaalle siirtää. Esimerkkinä tästä on lääkkeet ja erityisesti niiden myyntilupiin liittyvä lainsäädäntö.

Sosiaali- ja terveysministeriö korostaa, että se ei vastusta maakunnan itsehallinnon lisäämistä. Perustuslain 70 §:n mukaan lain säätäminen tulee kuitenkin eduskunnassa vireille hallituksen esityksellä. Tätä perustuslain säännöstä ja valtiovallan toimielinten valtasuhteita ei ole sopivaa asiallisesti muuttaa velvoittamalla hallitus antamaan jonkun muun toimielimen päätöksen mukainen esitys ”hallituksen esityksen muodossa”.

Sosiaali- ja terveysministeriö siis katsoo, että kyseistä sääntelyä tulisi korjata. Lisäksi 30 §:n toimialaan luettelosta puuttuvat seuraavat asiat:

1) työsuojelu, työssä käytettävät tekniset laitteet ja työriitojen sovittelu

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan on perusteltua, että työsuojelun ja sen valvonnan tulisi edelleen säilyä valtakunnan toimivallassa. Työsuojelulainsäädännön tulisi olla yhteneväistä Ahvenanmaan ja valtakunnan alueella. Työsuojelulainsäädäntö perustuu suurelta osin ILO:n yleissopimuksiin ja EU:n lainsäädäntöön, joiden osalta Suomen lainsäädännön tulee täyttää kv -normien vaatimukset.

Epäselväksi jää, miten jatkossa suhtauduttaisiin työssä käytettäviin tuotteisiin (koneet, henkilönsuojaimet, työvälaineet). Tuotteita koskeva sääntely perustuu pitkälti EU-lainsäädäntöön ja on hyvin teknisluontoista. Aikaisemmin työssä käytettävät tuotteet on katsottu kuuluvan osaksi työsuojeluun (ja valtakunnan toimivaltaan). Selkeyden vuoksi kohtaan voisi lisätä työssä käytettävät tekniset laitteet.

2) sosiaalivakuutus

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan on perusteltua, että valtakunnan toimivaltaan jatkossakin kuuluisi sosiaalivakuutus.

Mietinnön ehdotusten mukaan jatkossa em. lainsäädäntö, verotus ja veroluonteiset maksut mukaan lukien, voitaisiin kokonaisuudessaan siirtää Ahvenanmaalle tavallisessa lainsäätämisen järjestyksessä ja lisäksi työeläkkeiden osalta siirto voisi tapahtua Ahvenanmaan maakuntapäivien yksipuolisella siirto-oikeudella. Sosiaalivakuutusta koskevan perustelutekstin mukaan oikeudenala voitaisiin siirtää ilman, että samalla siirretään oikeus periä veronluonteisia maksuja toiminnan rahoittamiseksi kokonaan tai osittain.

Eduskunnan päätöksestä riippuen Ahvenanmaalle voitaisiin siis ilmeisesti siirtää oikeus säätää vakuutusperusteisesta sosiaaliturvasta muun maan tasoa korkeammilla tasoilla tai lievemmillä ehdoilla ilman, että rahoitusvastuu automaattisesti tältä osin siirtyisi Ahvenanmaalle. Sosiaali- ja terveysministeriö ei pidä ehdotusta tarkoituksenmukaisena.

17) alkoholilainsäädäntö kuitenkin niin, että alkoholin anniskelu kuuluu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan



Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan on perusteltua, että maakunnan toimivaltaan jatkossakin kuuluvat alkoholijuomien anniskelusäännökset, jotka vaikuttavat juuri ahvenanmaalaiseen yhteiskuntaan ja elinympäristöön. Sen sijaan muu valtakunnan alkoholilainsäädäntö, esimerkiksi alkoholijuomien vähittäismyyntimonopolit ja alkoholijuomien markkinakiellot, liittyvät laajavaikutteisina olennaisesti ensinnä EU -oikeuteen, toiseksi pohjoismaiseen alkoholipolitiikkaan ja kolmanneksi valtakunnan terveyspolitiikkaan.

18) terveyden ja sairaanhoidon piirissä toimivien kelpoisuusvaatimukset, ihmisten tarttuvat taudit, kastroidi ja sterilointi, raskauden keskeyttäminen, keinohedelmöitys, oikeuslääketieteelliset tutkimukset

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan on perusteltua, että henkilöstön kelpoisuusehdot, ihmisten tarttuvat taudit, kastroidi ja sterilointi, raskauden keskeyttäminen, hedelmöityshoito sekä oikeuslääketieteelliset tutkimukset säilyisivät edelleen valtakunnan toimivallassa. Mikäli Ahvenanmaa ryhtyisi säätämään abortista, hedelmöityshoidoista sekä sukupuolen korjaamisesta ja vahvistamisesta eri tavalla kuin valtakunnassa säädetään, seurauksena olisi merkittävä hoitoturismi Manner-Suomesta Ahvenanmaalle tai toisinpäin.

Kuolemaa koskien on lakiluonnoksessa joitain kirjauksia. Selvyyttä palvelisi, jos perusteluissa selostettaisiin toimivalta asiakokonaisuutta koskien. Lain 30 §:n 1 mom luettelossa säädetään kuolleeksi julistamisesta (6 kohta) ja oikeuslääketieteellisistä tutkimuksista (18 kohta; oikeuslääketieteellisiä tutkimuksia voidaan tehdä elävillä tai kuolleilla). Kuolemansyyntä selvittämistä säädetään kuolemansyyntä selvittämistä annetussa laissa (459/1973). Koska vain oikeuslääketieteelliset tutkimukset ovat valtakunnan toimivallassa (samoin kuin esitutkinta 26 §:n nojalla), merkinnee tämä sitä, että oikeuslääketieteellinen kuolemansyyntä selvittäminen on valtakunnan toimivallassa, mutta lääketieteellinen kuolemansyyntä selvittäminen Ahvenanmaan. Joka tapauksessa sosiaali- ja terveysministeriön mielestä kuolemaa koskevaa sääntelyä tulisi tarkentaa siten, että myös kuoleman toteaminen on valtakunnan toimivallassa ja tulisi mainita 30 §:n 1 momentin luettelossa. Kuolleeksi toteaminen on lääketieteellinen toimenpide, joka tehdään lääketieteellisin kriteerein, mutta samalla asialla on myös hallinnolliset vaikutukset, mm. sosiaaliturvien maksaminen lakkaa, kuoleman jälkeen sovellettavaan lainsäädäntöön esim. perintöoikeuteen. Yhdenvertaisuus ja toisaalta kuoleman toteamisen oikeudelliset implikaatiot puoltavat sosiaali- ja terveysministeriön mielestä sitä, että asiaa säädellään siis valtakunnan lainsäädännöllä. Tiedossa on, että myös Ahvenanmaalla laaditut kuolintodistukset tarkastaa lain 459/1973 mukaisesti THL, joka implikoisi että kuolemansyyntä selvittämistä koskevaa lainsäädäntöä sovelletaan laajasti/kokonaisuudessaan Ahvenanmaalla jo nyt.

Kuoleman toteamisesta säädellään nyt sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella (27/2004), mutta kuolemaa koskevaa lainsäädäntöä koskien valmistellaan sosiaali- ja terveysministeriössä kokonaisuudistusta. Kirjaus ”kuoleman toteaminen” voitaisiin siis lisätä esimerkiksi 18 kohtaan. Lisäksi ministeriö ehdottaa selvitettäväksi Ahvenanmaalta, onko kuolemansyyntä selvitys asiallisesti kokonaisuus, jossa sovelletaan valtakunnan lainsäädäntöä (eikä siis vain oikeuslääketieteellinen kuolemansyyntä selvitys). Jos näin on, listaan voitaisiin lisätä ”kuolemansyyntä selvitys”.

19) lääkkeet ja lääkkeenomaiset tuotteet, huumaavat aineet sekä myrkkujen valmistaminen ja niiden käyttötarkoitusten vahvistaminen

28 §:n yhteydessä esitettyjen perustelujen mukaan listaan tulisi lisätä apteekkilaitos.



Luetteloon tulisi lisätä ”terveydenhuollon laitteet ja tarvikkeet”. Terveystieteiden laitteen ja tarvikkeen (EU-oikeudessa lääketieteelliset laitteet, medicintekniska produkter, medical devices) säädetään laissa 629/2010. Ko. sääntely on voimassa olevan lainsäädännön mukaan direktiivein säädeltä, mutta keväällä 2017 tulivat voimaan uudet EU-asetukset, joita sovelletaan (pääosin) kolmen ja viiden vuoden päästä. Sääntely on hyvin teknisluonteista ja laajaa. Asiakokonaisuuden tulkitaan jo nyt olevan valtakunnan toimivallassa; tällaisen tulkinnan sosiaali- ja terveysministeriö on saanut aikanaan myös Ahvenanmaalta, mutta olisi hyvä saada asia esiin lakiin. Kyseessä on muun muassa viennillisesti merkittävästä teollisuuden osa-alue (Terveysteknologian Liitto ry:n julkaisun mukaan vuonna 2016 liki kaksi miljardia euroa). Kansallisesti käynnistetään lähitulevaisuudessa asetusten kansallinen täytäntöönpano. EU-asetuksissa käytetään laitteista termiä ”lääketieteellinen laite”, joten harkittavaksi tulee, tulisiko itsehallintolaisissa suoraan jo käyttää tätä termiä kotoperäisen ”terveydenhuollon laitteet ja tarvikkeet”- käsitteen sijasta. Termi ”lääkkeenomainen tuote”, joka kohdassa mainitaan, ei siis yleiskielisesti kata kaikkia lääketieteellisiä laitteita: osa laitteista onkin hyvin lääkkeen kaltaisia (esim. nenäsumute), mutta osa ei, esim. röntgenlaite, kuumemittari, virustesti, jne.

30 §:n 1 momentin luettelossa tulisi huomioida lääketieteellistä tutkimusta koskeva lainsäädäntö. Sitten vuoden 1991 eli edellisen itsehallintolain (jonka toimivalta luettelo on luonnollisesti lakiehdotuksen pohjana) on tutkimuskenttää koskien säädetty laki lääketieteellisestä tutkimuksesta (488/1999) ja biopankkilaki (688/2012). Valmistelussa on myös EU:n klinisiä lääketutkimuksia koskevan asetuksen (536/2014) kansallinen täytäntöönpano sekä ihmisen genomia koskevan lainsäädännön valmistelu. Tällainen lainsäädäntö on eettisesti herkkänä toimintana läheisessä yhteyksissä perusoikeuksien toteutumiseen ja koskee melko erityisiä kysymyksiä. Näin ollen lainsäädäntö on luonnollisemmin valtakunnan toimivallassa. Sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa luetteloon lisättäväksi uuden kohdan ”ihmisen genomi, lääketieteellinen tutkimus ja biopankit”. Tältä osin ministeriö siis vielä tarkentaa, että 24 kohdassa mainittu geenitekniikka ei siis kata ihmisen genomia käsitteenä (ks laki 377/1995). Asiassa olisi hyvä myös varmistaa opetus- ja kulttuuriministeriötä, miten tulisi säätää siitä tieteellisestä tutkimuksesta mikä on sen hallinnonalalla.

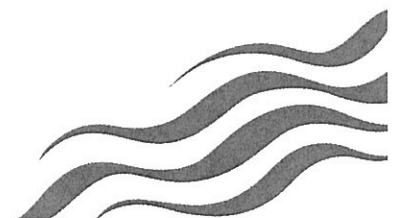
Toisaalta mm. ihmisen genomia ja biopankkilainsäädäntöä koskevassa sääntelyssä on paljon kyse myös tietosuojaa koskevan lainsäädännön soveltamisesta. Ilmeisesti tietosuojalainsäädäntö on Ahvenanmaan toimivallassa, koska sen ei mainita olevan valtakunnan toimivallassa. Pohdittavaksi tuleekin, miten sovelletaan tietosuojaa koskevaa sääntelyä silloin, kun siihen liittyvä substanssi on valtakunnan toimivallassa. Asia lienee keskeinen muillakin oikeudentaloilla, koska tietosuojaa koskeva sääntely läpäisee koko oikeusjärjestyksen.

Ahvenanmaan toimivallassa on sen sosiaali- ja terveydenhuolto. Näin ollen pääperiaatteesta olevista poikkeuksista tulisi selvyden vuoksi säätää laissa. Tällainen ala on elinsiirrot, joista on omaa erityislainsäädäntöä, ks. laki ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä (101/2001). Ahvenanmaalla ei tehdä elinsiirtoja, mutta selvyden vuoksi on siis syytä säätää tästä poikkeuksesta. Myös kudosten ja solujen lainsäädäntö tulisi mainita selvyden vuoksi 30 §:n 1 momentissa. Lain 101/2001 alaa koskeva lainsäädäntö on tarkasti ja yksityiskohtaisesti säädeltä EU-direktiivein. Lisäksi verihuolto on kansallisesti hyvin keskitettyä toimintaa, jolloin tarkoituksenmukaisuusperusteilla voitaisiin myös se lisätä valtakunnan toimivaltaan kuuluvaksi.

Luetteloon tulisi siis lisätä kohta ”ihmisen elimet, kudokset ja solut, [verihuolto].

Muita huomioita:

- keinohedelmöitys korvataan käsitteellä hedelmöityshoidot



- terveyden- ja sairaanhoidon piirissä toimivien kelpoisuusvaatimukset korvataan käsitteellä terveydenhuollon ammattioikeudet
- sana kastroidi on enää vain käytössä eläinsuojeluasetuksessa. Ko. sanaa ei pidä käyttää enää ainakaan ihmisistä puhuttaessa. Fyysisen sairauden johdosta tehtävät sukuelinkirurgiset toimenpiteet kuuluvat tavanomaisiin hoitotoimenpiteisiin, joista ei säädetä erikseen. Vain trans-asetuksessa säädetään sukuelinkirurgisista toimenpiteistä. Sanan voi poistaa, mikäli ei ole tarkoitus, että Ahvenanmaalle voidaan siirtää sukupuolen korjaamiseen ja vahvistamiseen liittyvää sääntelyä.

6 luku Tuomiovalta

STM:llä ei ole kommentoitavaa

7 luku Hallinto

STM:llä ei ole huomauttamista.

8 luku Aloite, neuvottelu, kuuleminen, virka-apu ja toimivaltariidat

§ 50 säädetään velvollisuudesta tiedottaa toiselle osapuolelle ja tarvittaessa neuvotella erityisen merkityksellisistä toimenpiteistä.

§ 52 säädetään Ahvenanmaa asioiden yhteensovittamisesta valtioneuvostossa

STM:llä ei ole pykälään huomauttamista.

9 luku Ahvenanmaan talous

STM:llä ei ole kommentoitavaa

10 luku Kansainväliset velvoitteet

STM:llä ei ole huomauttamista.

11 luku Euroopan unionin asiat

STM:llä ei ole huomauttamista.

12 luku Virkakieli ja kielelliset oikeudet

§ 95 Ruotsin kielellä annettavat määräykset ja tiedot

95 § säännös siitä, että yleissitovat työehtosopimukset tulisivat voimaan Ahvenanmaalla vasta, kun ne ovat saatavilla ruotsiksi, muuttaisi nykytilaa ja olisi ristiriidassa työehtosopimusten yleissitovuuden vahvistamisesta annetun lain kanssa (julkaistava suomeksi tai ruotsiksi ja käännöksenä toisella kielellä, mutta vahvistaminen ja soveltamisen ajankohta ei ole yhteydessä julkaisemiseen). Tällä hetkellä työehtosopimuslain 2 §:n mukaisesti sopimukset toimitetaan vahvistamista varten ministeriölle pääsääntöisesti suomeksi ja yleissitovat työehtosopimukset on käännetty vasta vahvistamislautakunnan käsittelyn jälkeen. Ehdotus voisi siten johtaa tilanteeseen, että esim. yritys, jolla on toimintaa sekä mantereella että Ahvenanmaalla joutuisi soveltamaan eri työehtoja työntekijöihinsä, mikä olisi työoikeudellisen tasapuolisen kohtelun vaatimuksen vastaista. Yleissitova työehtosopimus on alakohtainen ja myös alalla työntekijät voisivat joutua eri asemaan työehtojen suhteen riippuen, missä työpaikka sijaitsee. Jos voimaantuloa Ahvenanmaalla halutaan muuttaa esitetyn mukaiseksi, tulisi edellyttää esim., että sopimusosapuolet toimittaisivat sopimuksen kummallakin kielellä tai että käännättäminen tehtäisiin ennen vahvistamislautakunnan käsittelyä. Tarkoituksenmukaista menettelyä harkittaessa tulee kuitenkin huomioida, että sopimuskaudet voivat olla melko lyhyitäkin.

13 luku Erityisiä säännöksiä



STM:llä ei ole kommentoitavaa

14 luku Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Suhde perustuslakiin ja lainsäätämisyjärjestykseen

Yleisperustelut (Nykytila ja sen arviointi, Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset, Esityksen vaikutukset, Hallituksen esityksen valmistelu)

Esityksen tavoitteet -jaksossa (2.1) mainitaan, että aikaisempien itsehallintolakiuudistusten keskeisinä tavoitteina on ollut muun muassa toimivaltajaosta syntyneiden tulkintaongelmien ratkaiseminen. Tavoitteet -jaksossa ei kuitenkaan nimenomaisesti todeta, että tämä on eräs tavoite myös tässä uudistuksessa. Sosiaali- ja terveysministeriön käsitys on, että laadittaessa merkittävä itsehallintolain kokonaisuudistus, olisi tärkeää saattaa toimivaltaa koskevat säännökset mahdollisimman selkeiksi. On siten erittäin perusteltua täydentää toimivaltauetteloita, kun aukko on havaittu, ja kokonaisuudistuksen yhteydessä eräänä tavoitteena tulisi olla selkeyden lisääminen ja aukkotilanteiden korjaaminen. Tässä lausunnossa onkin esitetty havaittuja aukkoja, jotka olisi syytä ottaa huomioon jatkovalmistelussa. Erityisen tärkeää tämä on huomioiden, että 27 §:n sääntelyn mukaan kaikki muut kuin ne oikeudenalat, jotka säädetään valtakunnan toimivallassa olevaksi, ovat Ahvenanmaan toimivallassa.

Ministeriö toteaa, ettei sosiaali- ja terveysministeriön aikaisemmin antamia kommentteja ole huomioitu. Yleiskommenttina ministeriö vielä toteaa, että esityksen yksityiskohtaiset perustelut, erityisesti toimivaltauetteloita koskien, ovat hyvin suppeat. Tulkintaa tukisi, jos perusteluissa olisi laajemmin esimerkkejä sellaisesta lainsäädännöstä, jota valtakunnan lainsäädäntö tällä hetkellä kattaa.

Perustelujen suppeudesta myös seuraa, ettei monia merkittävät muutosehdotuksia ole perusteltu riittävästi. Tältä osin voidaan viitata siis erityisesti niihin kriteereihin, joilla perusteellaan asiakokonaisuuden säätämistä 28 §:ssä, ja kriteerien tosiasialliseen täyttymiseen.

Kansliapäällikön sijainen,
osastopäällikkö



Kirsi Varhila

Sosiaalineuvos



Viveca Arrhenius

TIEDOKSI:
STM Kirjaamo
SVO
TTO
HPO
JOT



