Perustuslakivaliokunta
FI-00102 EDUSKUNTA

pev@eduskunta.fi

Viite
18.12.2020 päivätty asiantuntijalausuntopyyntönne

Yhteyshenkilö
Lakimies Joel Bremius, joel.bremius@regeringen.ax

Asia
LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI TARTUNTATAUTILAIN MUUTTAMISESTA JA VÄLIAIKAISESTA MUUTTAMISESTA

Ahvenanmaan maakunnan hallitus sai 18.12.2020 eduskunnan perustuslakivaliokunnalta asiantuntijalausuntopyynnön hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (SSK 1227/2016).

Lainsäädäntövalta
Hallituksen esitys koskee sekä aloja, jotka Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) mukaan kuuluvat Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan, että aloja, jotka sen mukaan kuuluvat Suomen lainsäädäntövaltaan. Itsehallintolain 18 §:n 12 ja 13 kohtien mukaan Ahvenanmaalla on lainsäädäntövalta sekä sosiaalihuoltoa että terveyden- ja sairaanhoitoa koskevissa asioissa 27 §:n 24, 29 ja 30 kohdassa säädetyin poikkeuksin. 18 §:n 14 kohdan mukaan Ahvenanmaalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat opetusta, oppisopimusta, kulttuuria, urheilua ja nuorisotyötä sekä arkisto-, kirjasto- ja museolaitosta 27 §:n 39 kohdassa säädetyin poikkeuksin.

Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 21 kohdan mukaan Ahvenanmaalla on lainsäädäntövalta teitä ja kanavia, tieliikennettä, raideliikennettä, veneliikennettä ja paikallisen meriliikenteen väyliä koskevissa asioissa. Suomella on lainsäädäntövalta 27 §:n 13 kohdan mukaan kauppamerenkulkua ja kauppamerenkulun väyliä koskevissa asioissa ja 27 §:n 14 kohdan mukaan ilmailua koskevissa asioissa.

Ahvenanmaalla on itsehallintolain 18 §:n 22 kohdan mukaan lainsäädäntövalta elinkeinotoimintaa koskevissa asioissa ottaen huomioon, mitä on säädetty muun muassa 27 §:n 29 kohdassa. Suomella

on 27 §:n 29 kohdan mukaan lainsäädäntövalta ihmisten tarttuvia tauteja koskevissa asioissa.

Ahvenanmaan itsehallintolain 30 §:n 9 kohdan mukaan niistä tehtävistä, jotka ihmisten tarttuvien tautien torjuntaa koskevan lainsäädännön mukaan kuuluvat valtakunnan viranomaiselle tai kunnille, huolehtii maakunnassa maakunnan hallitus tai muu maakuntalaissa määrätty viranomainen.

Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan kuuluu näin ollen myös terveydensuojelua ja elintarvikkeita koskeva lainsäädäntö.

Lakiehdotuksen itsehallintolainmukaisuus
Maakunnan hallitus toteaa, että tartuntatautilain (SSK 1227/2016) muutos tarkoittaa monien sellaisten oikeudenalojen sääntelyä, jotka kuuluvat Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan. Muutos ei vastaa sitä, mihin itsehallintolain hyväksymisellä pyrittiin. Nyt ehdotettavista toimenpiteistä ei ollut tarkoitus säätää valtakunnan tartuntatautien ehkäisemistä koskevan lainsäädäntövallan puitteissa. Esityksestä puuttuu vaikutusarviointi ja perustelut tartuntatautilain nojalla ehdotettavien rajoitusten suhteellisuudesta ja tarpeellisuudesta, vaikka rajoitukset ulottuvat maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluville oikeudenaloille.

Lisäksi Ahvenanmaan itsehallintolain 30 §:n 9 kohdan mukaan niistä tehtävistä, jotka ihmisten ja kotieläinten tarttuvien tautien torjuntaa koskevan lainsäädännön mukaan kuuluvat valtakunnan viranomaiselle tai kunnille, huolehtii maakunnassa maakunnan hallitus tai muu maakuntalaissa määrätty viranomainen. Ahvenanmaan valtuuskunta on 23.10.2006 oikeusministeriölle kuntien asemaa ja tiettyjen hallinnollisten tehtävien hoitoa koskevassa lausunnossaan katsonut, että itsehallintolain 30 §:n 8 kohdan (nykyisin 9 kohdan) valtiollisille viranomaisille kuuluvia tehtäviä koskevan sääntelyn tulisi katsoa tarkoittavan valtion viranomaisille kuten sosiaali- ja terveysministeriölle ja lääninhallitukselle kuuluvia tehtäviä, mutta ei kunnallisille viranomaisille määrättyjä tehtäviä. Maakunnan hallituksen ja sosiaali- ja terveysministeriön esityksen valmistelun aikana käymän vuoropuhelun perusteella vaikuttaa olevan kiistatonta, että lakiehdotuksen mukaan valtakunnan viranomaisille kuuluvista tehtävistä maakunnassa huolehtisivat maakunnan viranomaiset. Siitä huolimatta, että asian pitäisi olla kiistaton, maakunnan hallitus arvioi, että esityksen perustelut eivät pidä paikkaansa, koska niissä todetaan ainoastaan, että ehdotuksessa esitetyt uudet tehtävät Aluehallintovirastoille, Liikenne- ja viestintävirastolle sekä kunnille tulisivat Ahvenanmaan maakunnassa Ahvenanmaan maakunnan hallituksen tehtäviksi, ja jätetään mainitsematta sosiaali- ja terveysministeriölle lakiehdotuksen 9 a §:ssä ehdotettavat tehtävät (HE 245/2020 vp, s. 51). Vaikka maakunnan hallitus on sitä mieltä, että lakiehdotuksen 9 a §:n sääntely ei kuulu valtakunnan lainsäädäntövaltaan, sosiaali- ja terveysministeriölle mahdollisesti asetettavista tehtävistä Ahvenanmaalla huolehtisi Ahvenanmaan maakunnan hallitus itsehallintolain 30 § 9 kohdan mukaisesti.

Tarkoituksenmukaisuus ja perustuslainmukaisuus
Esitetyissä säännöksissä on huomioitu erityisesti covid-19-epidemian leviämisestä tällä hetkellä käytettävissä oleva tutkimustieto ja THL:n

suositukset. Siitä, että lainsäädännön muuttaminen vähentäisi taudin leviämistä verrattuna nykyisiin tai muutettuihin suosituksiin, ohjeisiin ja asianomaisten toimijoiden omiin päätöksiin, ei anneta mitään empiirisiä todisteita. Esitetyissä tutkimustuloksissa on kyse hygieniatoimenpiteiden ja fyysisen etäisyyden vaikutuksista taudin leviämiseen, mutta ei pakollisten toimenpiteiden tai kieltojen hyödyistä leviämisen estämisessä.

Epidemiasta Ahvenanmaalla saadut kokemukset osoittavat, että useimpien toimijoiden intresseissä on sen varmistaminen, että toiminta voisi jatkua turvallisesti. Vaarana on, että sellaiset toimijat, jotka tähän saakka ovat olleet innovatiivisia ja oma-aloitteisia, näiden lainmuutosten myötä jäävät odottelemaan yksityiskohtaisia ohjeita, suunnitelmien hyväksymistä ja tarkastuksia, jotta ne saisivat vahvistuksen sille, että niiden toiminta on lainmukaista. Lain tasoinen sääntely saattaisi siten heikentää toimijoiden oma-aloitteisuutta ja innovatiivisuutta. Maakunnan hallituksen mielestä on myös kyseenalaista, onko viranomaisilla eri toimintojen sääntelyyn tarvittavaa osaamista.

Jos nyt ehdotettavat väliaikaiset muutokset olisivat olleet voimassa aiemmin epidemian aikana, monet toiminnot olisi todennäköisesti suljettu kokonaan. Siitä olisi ollut paljon haittaa eikä välttämättä juuri hyötyä. Jos laki uudistetaan nyt ehdotettavalla tavalla, vaarana on se, että yhteiskunnan äkillisistä ja voimakkaista tartuntojen ehkäisytoimenpiteistä aiheutuu suhteettoman suuri riski, joka uhkaa terveyttä ja elämää pitkällä aikavälillä. Lisäksi lakiehdotus lisää huomattavasti viranomaisten byrokratiaa.

Joulukuun 2020 alusta covid-19-taudin ilmaantuvuus Suomessa on vähitellen vähentynyt nykyisen tartuntatautilain nojalla tehtyjen toimenpiteiden avulla. Siksi lakiehdotuksen väliaikaisten 58 c–h §:n mukaisten pakollisten lisätoimenpiteiden tarpeellisuus on kyseenalaista. Lakiehdotuksen 58 c §:n osalta sääntely tarkoittaa, että ne toimijat, joita pykälä koskee, ovat velvollisia noudattamaan pykälässä säädettyjä toimenpiteitä, vaikka taudin ilmaantuvuus olisi hyvin alhaisella tasolla, ja vaikka maamme väestön rokotekattavuudessa päästäisiin sellaiselle tasolle, että riski sairastua covid-19-tautiin olisi hyvin alhainen.

Ehdotettujen tartuntojen ehkäisytoimenpiteiden tulee olla tarpeellisia ja linjassa lain tarkoituksen kanssa (eli tarttuvien tautien ja niiden leviämisen ehkäisemisen kanssa). Mietinnön StVM 24/2016 vp mukaan torjuntatyö toteutetaan osana sosiaali- ja terveydenhuoltoa, ja sen järjestämistä ja toteuttamista sääntelevän lainsäädännön mukaisesti. Lakiehdotuksen 9 a §:n säännökset sivuuttavat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä ja toteuttamista sääntelevän lainsäädännön. Maakunnan hallitus ihmettelee perustuslainmukaisuuteen viitaten, että eikö tällaista sääntelyä tulisi olla ainoastaan poikkeusoloja koskevassa lainsäädännössä. Ahvenanmaalla sosiaali- ja terveydenhuolto järjestetään sekä kuntien että maakunnan viranomaisten toimesta itsehallintolain ja maakuntalakien mukaisen toimivallanjaon mukaisesti, mikä maakunnan hallituksen arvion mukaan voi tarkoittaa sitä, että esitys on yhteensopimaton kunnallisen itsehallinnon kanssa. Esityksestä puuttuu myös vaikutusarviointi ja perustelut sille, miten lakiehdotukset käytännössä voitaisiin toteuttaa Ahvenanmaalla, jossa sosiaali- ja terveydenhuolto on järjestetty eri tavoin kuin Suomessa.

Ottaen huomioon esityksen aineellisen sisällön maakunnan hallitus kyseenalaistaa lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden, koska asetettavien rajoitusten ja niistä johtuvien toimenpiteiden suhteellisuus on epävarmaa. Tämä koskee erityisesti henkilöliikenteen ja liiketoiminnan rajoituksia Suomen perustuslain (SSK 731/1999) 18 §:ssä säädetyn elinkeinovapauden kannalta sekä Ahvenanmaan kuntien sosiaalihuoltoa, lasten päivähoitoa ja kouluja koskevia rajoituksia suhteessa perustuslaissa turvattuun kunnalliseen itsehallintoon, joka muodoltaan ja sisällöltään on erilainen Ahvenanmaalla. Tältä osin esityksessä ei ole mitään vaikutusarviointia.

Lakiehdotuksessa esitettävät väliaikaiset säännökset on rajattu koskemaan erityisesti covid-19-epidemiaa eikä yleisluontoisempaa poikkeuksellisen epidemian käsitettä, mitä maakunnan hallitus pitää hyvänä asiana. Maakunnan hallitus kyseenalaistaa kuitenkin sen, että lakiehdotuksen 9 a §:n, 58 c–58 h §:n, 59 a–59 d §:n, 79 a §:n ja 91 §:n 1 momentin määräaikaisten säännösten voimassaoloa pidennettäisiin kesäkuun 30. päivästä joulukuun 31. päivään 2021. Ei ole mitään syytä pidentää säännösten voimassaoloaikaa 31.12.2021 saakka, koska niillä rajoitetaan perusoikeuksia ja perustuslain 18 §:ssä turvattua elinkeinovapautta, ja koska säännösten tarve on rajallinen erityisesti nyt, kun laajamittainen rokottaminen covid-19-tautia vastaan on aloitettu.

Yhteenvetona maakunnan hallitus toteaa, että valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välinen toimivallanjako on epäselvä, ja että ehdotettu sääntely ei ole tarpeen Ahvenanmaalla, koska jo nykyisin voimassa olevat tartuntatautilain säännökset ovat olleet riittäviä covid-19-epidemian kannalta. Myös epäselvät asetuksenantovaltuudet ovat ongelmallisia Suomen ja Ahvenanmaan välisen toimivallanjaon kannalta. Siksi uusien perusoikeuksia ja perustuslain 18 §:ssä turvattua elinkeinovapautta koskevien rajoitusten käyttöön ottaminen olisi suhteetonta, erityisesti nyt, kun rokottaminen on aloitettu Ahvenanmaalla ja muualla Suomessa, ja kun tartuntatautitilanne ei enää ole niin vakava. Ainakin lakiehdotuksen 9 a §:n osalta on kiistatonta, että säännös ei kuulu valtakunnan lainsäädäntövaltaan, koska sosiaali- ja terveydenhuolto sekä sen järjestäminen itsehallintolain 18 §:n 12 ja 13 kohdan mukaan kuuluvat Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Koska toimivallanjako on muutoin epäselvä sen suhteen, mikä on tartuntatautien ehkäisyä, ja koska lakiehdotuksen mukainen sääntely ei muutenkaan ole tarpeen Ahvenanmaalla, Ahvenanmaan maakunta tulee nimenomaisesti rajata lakiehdotuksen Ahvenanmaahan sovellettavissa olevien osien ulkopuolelle. Jos näin ei voi tehdä, Ahvenanmaan maakunta tulee, niiltä osin kuin lakiehdotus on sovellettavissa Ahvenanmaahan, ainakin rajata lakiehdotuksen 58 c–58 h §:n, 59 a–59 d §:n, 79 a §:n ja 91 § 1 momentin ulkopuolelle. Perustuslakivaliokunta, eduskunta, maakuntapäivät tai Ahvenanmaan maakunnan hallitus ei yksin ole toimivaltainen elin, joka voisi ratkaista valtakunnan ja Ahvenanmaan välistä lainsäädäntövallan jakoa koskevia kysymyksiä. Lopuksi maakunnan hallitus toivoo saavansa tulla kuulluksi asiassa perustuslakivaliokunnassa.

Maaneuvos Veronica Thörnroos

Ministeri Annette Holmberg-Jansson

TIEDOKSI Itsehallintopoliittinen lautakunta
Ahvenanmaan asioista vastaava ministeri Anna-Maja Henriksson, anna-maja.henriksson@eduskunta.fi
Valtioneuvoston kanslia, kirjaamo@vnk.fi
Heidi Kaila, Valtioneuvoston kanslia, heidi.kaila@vnk.fi
Kansanedustaja Mats Löfström, mats.lofstrom@eduskunta.fi
Janina Groop-Bondestam, oikeusministeriö, janina.groop-bondestam@om.fi
Viveca Arrhenius, sosiaali- ja terveysministeriö, viveca.arrhenius@stm.fi
Anne Kumpula, sosiaali- ja terveysministeriö, anne.kumpula@stm.fi