OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET
Demokratia- ja julkisoikeuden osasto
Lainsäädäntöneuvos Janina Groop-Bondestam

LISÄSELVITYS
1.11.2022

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle,

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI TARTUNTATAUTILAIN MUUTTAMISESTA (HE 190/2022 VP)

Sosiaali- ja terveysvaliovaliokunnan pyynnöstä oikeusministeriö antaa otsikossa mainitussa asiassa kunnioittavasti seuraavan lisäselvityksen.

1. Yleisiä huomautuksia

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1990), *itsehallintolaki*, 30 §:n 9 kohdan mukaan: ”9) tehtävistä, jotka ihmisten ja kotieläinten tarttuvien tautien torjuntaa koskevan lainsäädännön mukaan kuuluvat valtakunnan viranomaiselle tai *kunnille*, huolehtii maakunnassa maakunnan hallitus tai muu maakuntalaissa säädetty viranomainen”.

Oikeusministeriön näkemys on, että HE:n 190/2022 vp säätäminen tavallisessa säätämisjärjestyksessä edellyttäisi lähtökohtaisesti myös itsehallintolain 30 §:n 9 kohdan muuttamista siten, että siinä tavalla tai toisella huomioitaisiin ihmisten tarttuvien tautien torjunnan uudelleen järjestäminen uusien hallintorakenteiden puitteissa. HE:n 190/2022 vp näkökulmasta kyse on kuntien eräiden tartuntatautien torjuntatehtävien säädettäväksi ehdotettu siirtyminen hyvinvointialueiden vastattaviksi.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan itsehallintolain 30 §:n 9 kohdan kunta-käsitettä ei yksinomaan tulkinnallisesti voida 1.1.2023 jälkeen laajentaa kattamaan myös hyvinvointialueiden ihmisten tarttuvien tautien torjuntatehtäviä. Tämä koska hyvinvointialueet eivät ole kuntia tai kuntayhtymiä yms. vaan kuntien hallinnosta erillisiä uusia julkisoikeudellisia yhteisöjä, joskin ne perustuslain 121 §:n ja Suomea kansainvälisesti sitovien velvoitteiden näkökulmasta katsotaan osaksi kunnallista ja alueellista itsehallintoa/ paikallishallintoa.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Itsehallintolain HE:stä 190/2022 vp johtuva muutostarve on yhtäältä tekninen, koska itsehallintolain 30 §:n 9 kohdan viittaus valtakunnan kuntien tartuntatautien torjuntatehtävien järjestämisvastuuseen koskee tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttyä lainsäädäntöä. Nykyisiä kuntien tarttuvien tautien torjuntatehtäviä ei ole tarkoitus hallintouudistuksen myötä muuttaa.

Toisaalta valtakunnan on 1.1.2023 jälkeenkin valtakunnan lainsäädäntövaltaan itsehallintolain mukaan kuuluvilla aloilla turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen Ahvenanmaalla. Tartuntatautilain yhtenä päätarkoituksena on turvata perustuslain 7 §:ssä säädetty oikeus elämään. Lisäksi tartuntatautilailla voidaan puuttua henkilökohtaiseen vapauteen. Jos HE:n 190/2022 vp säätämisen jäljiltä syntyisi itsehallintolain 30 §:n 9 kohdan osalta korjaamatta

jäänyt aukkotilanne, maakunnan viranomaisilta puuttuisi vuodenvaihteen jälkeen toimivaltuuksia huolehtia hyvinvointialueille siirtyneistä tehtävistä. Ahvenanmaalla ei myöskään olisi valtion viranomaista, jolle nämä tehtävät olisi säädetty.

2. Oikeusministeriön vastaukset asetettuihin kysymyksiin

2.1 Jos HE 190/2022 vp jäisi kokonaan säätämättä, millainen oikeustila vallitsisi 1.1.2023 lähtien yhtäältä valtakunnan alueella sekä toisaalta Ahvenanmaalla ja millaisia keskeisiä vaikutuksia sillä olisi?

Siltä osin kuin HE:n 190/2022 vp säätämättä jäämisestä johtuisi käytännön tason vaikutuksia valtakunnan kunnille tai perustetuille hyvinvointialueille, asia on sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle kuuluva, eikä oikeusministeriöllä ole tästä yksityiskohtaisempaa lisäselvitystä vaikutuksista annettavanaan.

Oikeusministeriö kuitenkin huomauttaa perustuslaillisesta näkökulmasta, ettei perustuslain 22 §:ssä säädetystä velvoitteesta turvata perus- ihmisoikeuksien toteutumista ajatellen eikä perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon toteutumisen kannalta olisi hyväksyttävissä sellainen tilanne, jos valtakunnan kunnilla erittäin lyhyellä varoitusajalla säilyisivätkin nyt hyvinvointialueille siirrettäviksi ehdotetut tarttuvien tautien torjuntatehtävät.

Näin, koska valtakunnan kunnat ovat sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen voimaantulosta johtuvista syistä jo luopuneet tai ovat luopumassa tehtävien hoitoa varten varatuista tiloista ja henkilöstöresursseista yms. Sen vuoksi valtakunnan kaikkien kuntien näkökulmasta HE:n 190/2022 vp säätämättä jäämisen vaikutukset voisivat ainakin julkisen vallan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamisvelvoitteeseen nähden olla laajakantoisia.

Sitä vastoin, jos HE 190/2022 vp jäisi kokonaan säätämättä, Ahvenanmaan maakunnan viranomaisilla säilyisi itsehallintolain 30 §:n 9 kohdan nojalla kokonaisvastuu edelleen huolehtia ihmisten tarttuvien tautien torjunnasta, siten kuin tämä tehtävä on nykyisestä tartuntatautilaista viime kädessä johdettavissa. Tämä tarkoittaisi myös, että käsillä oleva, itsehallintolain säätämisjärjestyksestä ja 30 §:n 9 kohdan nykyisestä muotoilusta johtuva kysymyksenasettelu suhteessa HE:n 190/2022 vp säätämisjärjestykseen ei eduskuntakäsittelyssä nousisi pinnalle.

2.2 Jos hallituksen esitystä Ahvenanmaan itsehallintolain 30 §:n 9 kohdan muuttamiseksi ei saada annettua ajoissa eduskuntaan, tulisiko alla esitetyn kaltainen lainsäädännöllinen ratkaisu kyseeseen? Tai millaisella muunlaisella sääntelyratkaisulla asiassa tulisi edetä?

Vaihtoehtoinen sääntelyratkaisu:

- **Säädetään tartuntatautilakiin HE 190:ssä esitetyt muutokset, joilla muutetaan teknisesti oikeustila vastaamaan sote-uudistuksen yhteydessä jo säädettyä ratkaisua.**

- **Lisätään kyseiseen tartuntatautilain muutoslakiin Ahvenanmaata koskeva siirtämäsäännös, joka kuuluisi jotenkin seuraavan kaltaisesti (alustava hahmotelma):** *”Ahvenanmaan maakunnassa tarttuvien tautien torjunnasta huolehtivien viranomaisten toi-*

mivallan määräytymiseen sovelletaan ennen tämän lain voimaan tuloa voimassa ollutta lainsäädäntöä valtakunnan ja maakunnan viranomaisten tehtävien jaosta (kunnes toisin säädetään).”

- **Perusteluihin kirjataan, että kyseinen siirtymäsäännös tarkoittaa sitä, että Ahvenanmaan osalta voimassa oleva sääntely säilyy voimassa (kunnes itsehallintolaki säädetään). Sääntelyä ei siis Ahvenanmaan osalta muuteta, joten siirtymäsäännös olisi luonteeltaan vain toteava Ahvenanmaalla nykytilan ylläpitävä säännös.**

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan edellytyksenä tartuntatautilain muutoslain osittaisen soveltamatta jättämistä Ahvenanmaalla koskevan siirtymäsäännöksen sisällyttämiseksi lakiehdotukseen pitäisi olla, että uusi sääntely on perustuslakivaliokunnalta saadun lausunnon mukaan sopusoinnussa myös itsehallintolain kanssa. Ahvenanmaan itsehallintolaki ei muodollisesti ole perustuslaki, mutta se rinnastuu perustuslakiin vaikeutetun säätämisjärjestyksensä vuoksi. Itsehallintolaki rinnastuu perustuslakiin myös perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:ssä säädetyn tehtävän kannalta.

Edellä ajatellun siirtymäsäännöksen tarkoituksena olisi säilyttää nykytilanne Ahvenanmaalla. Jos lakiehdotusta täydennettäisiin siirtymäsäännöksellä, tartuntatautilain nykytilan mukaan valtakunnan kunnille kuuluvat tehtävät jäisivät itsehallintolain 30 §:n 9 kohdan mukaisesti voimaan Ahvenanmaan maakunnan alueella. Maakunnan viranomaiset johtaisivat tehtäviään edelleen valtakunnan kuntien tehtävistä, siten kuin itsehallintolain 30 §:n 9 kohdassa säädetään. Jos siirtymäsäännöstä voidaan arvioida täysin neutraaliksi, muutoslakiehdotuksella ei olisi sellaista vaikutusta itsehallintolain 30 §:n 9 kohdan sääntelyyn, että muutoslakia olisi hyväksyttävä itsehallintolain 69 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Siirtymäsäännöksen sananmuotoa olisi syytä tarkistaa esim. seuraavasti: *Ahvenanmaan maakunnassa ihmisten tarttuvien tautien torjunnasta huolehtivien viranomaisten vastuiden määräytymiseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta lainsäädäntöä kuntien tehtävistä, kunnes toisin säädetään.*

Itsehallintolain 27 §:n 1 ja 29 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat perustuslain säätämistä, muuttamista tai kumoamista sekä perustuslaista poikkeamista sekä ihmisten tarttuvien tautien torjuntaa. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Valtakunnan viranomaiset edustavat Ahvenanmaalla valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvilla oikeudenaloilla sitä julkistaa valtaa, jonka on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Siten valtakunnan vastuulla on edellä tarkoitetuissa tilanteissa huolehtia siitä, että myös Ahvenanmaalla on voimassa riittävä lainsäädäntö sen turvaamiseksi, että perus- ja ihmisoikeuksia sielläkin voidaan toteuttaa.

Ihmisten tarttuvien tautien torjunnalla suojellaan mm. oikeutta elämään. Tartuntatautilain nojalla voidaan siinä tarkoituksessa puuttua henkilökohtaiseen vapauteen.

Itsehallintolain 30 §:stä seuraa taas, että valtakunnan viranomaiset huolehtivat Ahvenanmaalla itsehallintolain 27 §:stä johtuvista hallintotehtävistä, jollei lain 30 §:stä tai 32 §:n nojalla annetusta sopimusasetuksesta muuta johdu.

Mitä tulee perustuslaissa säädettyyn mm. oikeuteen elämään ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen toteutumiseen Ahvenanmaalla sekä maakunnan nykyiseen hallitotoimivaltaan ihmisten tarttuvien tautien alalla, olisi välttämätöntä, ettei maakunnassa syntyisi itsehallintolain 30 §:n 9 kohdan osalta sääntelyaukkoa.

Tartuntatautilakiin ajateltu siirtymäsäännöksen kaltainen ja neutraaliksi muotoiltu sääntely voisi käytännön tasolla toimia.

Jos säädettävä asia on valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluva, valtakunnan tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä säädettävään lakiin voidaan sisällyttää Ahvenanmaata koskevia erityissäännöksiä tai poikkeussäännöksiä. Tällaisten säännösten on oltava sekä perustuslain että itsehallintolain mukaisia, jotta laki voitaisiin säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Eduskunta on aikaisemmin hyväksynyt sääntelyratkaisuja, jotka Ahvenanmaan maakunnan osalta ovat itsehallintolaista johtuvista syistä eronneet valtakunnan alueella voimaan tulleista aineellisista ratkaisuista (esim. PeVL 31/2017 vp sähkö- ja kaasuverkkomaksut; PeVL 79/2018 vp kuorma-autojen tienkäyttövero; yleisradioverolaki; PeVL 17/2021 vp sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta; PeVL 18/2022 vp maakunnan kuntien valtakunnan toimivaltaan kuuluvat tehtävät sotessa). Valtakunnan lakiin säädetyt erityissäännökset tai poikkeussäännökset on katsottu mahdollisiksi, jos maakunnan erityisolot edellyttävät muusta lakiehdotuksesta poikkeavaa tai sitä täydentävää sääntelyä.

HE:n 190/2022 vp tarkoituksena ei ole aineellisesti muuttaa tarttuvien tautien torjuntatehtäviä, kun ne vuodenvaihteessa siirtyisivät kunnilta hyvinvointialueille. Lakiehdotuksen 9 §:ään on voimassa olevaan sääntelyyn nähden ehdotettu säädettäväksi tarkennuksesta. Ehdotetun tarkennuksen merkitystä ja tarvetta on syytä arvioida suhteessa Ahvenanmaan maakuntaan. Jos siirtymäsäännös voidaan sisällyttää lakiehdotukseen, tarkennus ei tulisi sovellettavaksi Ahvenanmaalla.

Jos perustuslakivaliokunta suhtautuisi myönteisesti ajateltuun siirtymäsäännökseen, olisi kiinnitettävä riittävä huomio myös siihen, olisiko tartuntatautilain muutoslaki täydennettynä siirtymäsäännöksellä sellainen ymmärrettävä sääntelykokonaisuus, että se voidaan myös Ahvenanmaan maakunnassa soveltaa, kunnes itsehallintolain muuttamisesta säädetään. ++++++