OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeuden osasto
Lainsäädäntöneuvos Janina Groop-Bondestam

ASIANTUNTIJALAUSUNTO
23.11.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle,

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI TARTUNTATAUTILAIN MUUTTAMISESTA (HE 190/2022 VP) – ASIANTUNTIJAKUULEMINEN 24.11.2022 klo 8.00

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriön valtiosääntöistä arviota erityisesti sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksen lakiehdotukseen sisältyvästä, tartuntatautilain soveltamista Ahvenanmaalla koskevasta siirtymäsäännöksestä.

Pyynnöstä oikeusministeriö lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

1. Yleisiä huomautuksia

Hallituksen esityksessä todetaan (s.19 s. ja 22 s.), että oikeusministeriössä on valmisteilla hallituksen esitys laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta.

Esitysehdotus Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991), *itsehallintolaki*, 30 §:n muuttamisesta on ollut tarkoitus 24.11.2022 klo 13.00 esitellä valtioneuvoston yleisistunnolle. Esitysehdotuksen valmistelun loppuvaiheessa on varmistunut, ettei Ahvenanmaan maakunnan hallitus puolla sitä eikä nykyhetkellä ole edellytyksiä saada maakuntapäivien hyväksyntää siihen. Asian viemiselle eduskunnan käsiteltäväksi ei oikeusministeriön mukaan siinä tilanteessa ole edellytyksiä. Vaikka itsehallintolain muutoslakiehdotukselle saataisiin eduskunnassa tarvittava määräenemmistö, lakia ei voitaisi ilman maakuntapäivien hyväksyntää vahvistaa eikä määrätä tulemaan voimaan.

Jos yhteistä esitysehdotusta ei saada aikaan, maakunnan hallitus aikoo 8.11.2022 päivätyn lausuntonsa oikeusministeriölle mukaan esittää maakuntapäiville itsehallintolain muuttamista koskevan lainsäädäntöaloitteen antamista eduskunnalle.
Eduskunnassa käsiteltävän tartuntatautilakiesityksen näkökulmasta itsehallintolain muutoshankkeen taustalla on, ettei itsehallintolain 30 §:n 9 kohdan nykyinen sananmuoto riittävästi huomioi myös ihmisten tarttuvien tautien torjunnan tehtävänkentälle ehdotettua sosiaali- ja terveydenhuollon hallintorakenteiden muutosta. HE:ssa 190/2022 vp ehdotetaan muun muassa kuntien tartuntatautilaissa säädettyjä nykyisiä tehtäviä 1.1.2023 siirrettäviksi hyvinvointialueille (vrt. myös HE 56/2021 vp-EV 66/2022 vp).

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 asiantuntijanäkemys 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 valtakunnan uusien hallintorakenteiden puitteissa.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan itsehallintolain 30 §:n 9 kohdan nykyistä 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.

Hyvinvointialueet eivät myöskään ole itsehallintolain 30 §:n 9 kohdassa tarkoitettuja ”valtakunnan viranomaisia”. Valtakunnan viranomaisilla on itsehallintolain sääntelyssä ja tulkinnassa tarkoitettu valtion keskushallinnon viranomaisia. Aluehallintouudistuksen tultua voimaan 1.1.2010 valtakunnan viranomaiskäsitteeseen ovat sisältyneet myös aluehallintovirastot sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset.

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 kuntatason tarttuvien tautien torjuntatehtäviä ei ole tarkoitus hallintouudistuksen myötä suurimassa määrin muuttaa.

Toisaalta valtakunnan on 1.1.2023 jälkeenkin valtakunnan lainsäädäntövaltaan[1] itsehallintolain mukaan kuuluvilla aloilla turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen Ahvenanmaalla. 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 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Tartuntatautilain yhtenä päätarkoituksena on turvata perustuslain 7 §:ssä säädetty oikeus elämään. Lisäksi tartuntatautilailla voidaan puuttua henkilökohtaiseen vapauteen.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan HE:ssä 190/2022 vp ehdotetun sääntelyn vaikutus ihmisten tarttuvien tautien torjuntaan Ahvenanmaalla olisi enemminkin perustuslain kuin itsehallintolain nykysääntelyn näkökulmasta ongelmallinen. Nykytilanteessa maakunnan hallintovalta kattaa kaikkia tarttuvien tautien torjuntatehtäviä. Jos HE:n 190/2022 vp säätämisen jäljiltä syntyisi perusoikeuksien turvaamisen toteutumisen osalta itsehallintolain 30 §:n 9 kohdan kohdalla korjaamatta jäänyt aukkotilanne, maakunnan hallitukselta tai

[1] Itsehallintolain 18 §:n 12 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat terveyden- ja sairaanhoitoa 27 §:n 24, 29 ja 30 kohdassa säädetyin poikkeuksin. Itsehallintolain 27 §:n 29-31 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat hallinnollista puuttumista henkilökohtaiseen vapauteen sekä ihmisten ja kotieläinten tarttuvien tautien torjuntaa. Itsehallintolain 30 §:stä seuraa, että valtakunnan viranomaiset huolehtivat Ahvenanmaalla lain 27 §:ssä tarkoitetuista hallintotehtävistä, jollei sen 30 §:stä tai 32 §:n nojalla annetusta sopimusasetuksesta muuta johdu. Tarttuvien tautien torjunnan osalta on siis itsehallintolakiin säädetty poikkeus valtakunnan hallintovaltaan Ahvenanmaalla nähden. Huolehtiessaan tartuntatautiasioista maakunnan viranomaiset noudattavat valtakunnan lakia.

maakuntalailla säädetyltä maakunnan viranomaisilta puuttuisi vuodenvaihteen jälkeen toimivaltuuksia huolehtia hyvinvointialueille siirtyneistä tehtävistä. Itsehallintolain 30 §:n 9 kohdan muotoilusta kuitenkin johtuu, että maakunnan hallintovallan laajuus jää riippuvaiseksi valtakunnan tarttuvien tautien torjuntaa koskevan lainsäädännön aineellisesta sisällöstä. Tilanne näin hahmoteltuna, jos HE 190/2022 vp hyväksyttäisiin eikä itsehallintolakia onnistuttaisiin muuttamaan huomioimaan valtakunnan hallintouudistuksen uusia rakenteita, tämä tarkoittaisi, että kunnilta hyvinvointialueille siirretyt tehtävät eivät lukeutuisi maakunnan lainkohdassa säädettyyn hallintovaltaan.

Oikeusministeriö toteaa, että Ahvenanmaan itsehallintolaki ei muodollisesti ole perustuslaki, mutta se rinnastuu perustuslakiin vaikeutetun säätämisjärjestyksen vuoksi (HE 1/1998 vp, s. 127/I). Perustuslakivaliokunta on toisaalta nykyistä itsehallintolakia säädettäessä todennut, että itsehallintolaissa on runsaasti säännöksiä, jotka eivät valtiosääntöteoreettiselta kannalta kuulu perustuslain tasolle (PeVM 15/1990 vp, s. 6/I).

Oikeusministeriön käsityksen mukaan itsehallintolain 30 §:n 9 kohta on esimerkki lainsäädännöstä, joka ei kuulu perustuslain tasolle mitä tulee nykymuotoilussa viitattuihin valtakunnan viranomaisiin tai kuntiin taikka näiden tehtäviin tarttuvien tautien torjunnassa[2]. Näistä mm. tartuntatautilaissa säädetyistä viranomaisista maakunnan viranomaiset johtavat hallintovaltaansa kuuluvat toimivaltuudet. Itsehallintolain 30 §:n 9 kohdan maakunnan hallintovaltaa ja sen järjestämistä koskevat muotoilut ovat sitä vastoin oikeusministeriön käsityksen mukaan perustuslain tasoista sääntelyä[3]. Molempien näiden 30 §:n 9 kohdan muotoilujen muuttaminen on kuitenkin perustuslain säätämisjärjestyslukon ja maakuntapäivien hyväksynnän takana.

Julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeuksien toteutumista ihmisten tarttuvien tautien torjunnassa Ahvenanmaalla täyttyisi kuitenkin, jos itsehallintolain 30 §:n 9 kohdassa saataisiin huomioitua hyvinvointialueiden perustamisesta johtuvat sääntelytarpeet. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan, koska itsehallintolain 30 §:n 9 kohtaa ei nykyhetkellä onnistuttaisi eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin muuttamaan, HE:n 190/2022 vp voidaan katsoa puuttuvan perusoikeuksien toteutumiseen maakunnassa tavalla, joka edellyttäisi tartuntatautilain muutoslain hyväksymistä perustuslainsäätämisjärjestyksessä.

Ahvenanmaan maakunnalla on kansainväliseen tapaoikeuteen ja Suomen valtiojärjestykseen perustuva erityisasema. Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Maakunnan itsehallinnolla on myös kansainväliset takeet (ks. HE 1/1998 vp, s. 177/II). Maakunnan erityisasema ilmenee varsinkin maakunnalle kuuluvana laajana itsehallintona, jolla on kansainväliset takeet ennen muuta vuoden 1921 ns. Ahvenanmaan sopimuksen johdosta (PeVM 10/1998 vp, s. 34—35).

[2] Itsehallintolain 30 §:n 9 kohta: ”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”.

[3] Itsehallintolain 30 §:n 9 kohta: ”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”.

Perustuslain 75 §:n 1 momentin mukaan Ahvenanmaan itsehallintolain säätämisjärjestyksestä on voimassa, mitä siitä itsehallintolaissa erikseen säädetään. Säännös täydentää perustuslain 120 §:n itsehallintoa koskevaa yleistä säännöstä.

Ahvenanmaan itsehallintolain 69 §:n 1 momentin mukaan itsehallintolakia voidaan muuttaa tai se voidaan kumota taikka siitä voidaan tehdä poikkeuksia vain eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin. Eduskunnassa päätös on tehtävä siinä järjestyksessä kuin perustuslain muuttamisesta on säädetty. Maakuntapäivillä päätös on tehtävä siten, että sitä on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan HE:llä 190/2022 vp ei puututa maakunnan itsehallintolain 30 §:n 9 kohdassa säädettyyn hallintovaltaan. Maakunnan hallintovalta, jonka laajuus edellä kerrotun mukaisesti on lainkohdassa säädetyllä tavalla riippuvainen kulloinkin voimassa olevasta valtakunnan lainsäädännöstä, pysyisi esityksestä huolimatta ennallaan. Jos kuitenkin siitä huolimatta katsottaisiin, että ehdotetulla tehtävien siirrolla kunnilta hyvinvointialueille on vaikutus maakunnan itsehallintolaissa säädettyyn itsehallintoon, siis maakunnan nykyisen hallintovallan laajuuteen tavalla, joka tarkoittaisi itsehallintolain muuttamista, lakiehdotus olisi lähtökohtaisesti hyväksyttävä itsehallintolain 69 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Perustuslain 73 §:ssä säädetään perustuslain säätämisjärjestyksestä.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti arvioinut lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin sekä myös itsehallintolakiin ja antanut lausuntoja siitä, tuleeko ne käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vai perustuslain 73 §:n taikka Ahvenanmaan itsehallintolain 69 §:ssä (ja 59 §:ssä) säädetyssä järjestyksessä. Ahvenanmaan itsehallintolaki rinnastuu perustuslakiin myös perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:ssä säädetyn tehtävän kannalta (ks. PeVL 18/2022 vp, PeVL 17/2021 vp, kappaleet 191-196, PeVL 26/2017 vp, PeVL 44/ 2016 vp, PeVL 36/2001 vp, s. 3/I ja siinä viitatut lausunnot). Tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä voidaan käsitellä vain sellaiset lakiehdotukset, jotka ovat sopusoinnussa sekä perustuslain että Ahvenanmaan itsehallintolain kanssa (esim. PeVL 18/2022 vp, PeVL 17/2021 vp, kappaleet 191-196, PeVL 26/2017 vp, s. 73).

2. Oikeusministeriön käsitys ehdotetusta siirtymäsäännöksestä

Mitä tulee perustuslaissa säädettyyn mm. oikeuteen elämään ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen toteutumiseen Ahvenanmaalla sekä nykytilan ylläpitämiseen Ahvenanmaalla, olisi välttämätöntä, ettei maakunnassa syntyisi itsehallintolain 30 §:n 9 kohdan osalta sääntelyaukkoa hyvinvointialueille siirrettäviksi ehdotettujen tautien torjuntatehtävien osalta.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa vaihtoehtoista sääntelyratkaisua siltä varalta, että itsehallintolain muutosta ei ehditä käsittelemään ajoissa. Hallituksen esityksessä ehdotettuun lakiin lisättäisiin seuraava siirtymäsäännös: *Ahvenanmaan maakunnassa ihmisten tarttuvien tautien torjunnasta huolehtivien toimivaltaisten viranomaisten määräytymiseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta lainsäädäntöä, kunnes toisin säädetään.*

Perustelujen mukaan ehdotettu säännös tarkoittaisi, että Ahvenanmaalla tartuntatautien torjuntaan liittyvän viranomaistoimivallan määräytyminen jäisi nykysääntelyn mukaisesti

voimaan. Oikeusministeriö ymmärtää perustelut siten, että nykysääntelyllä tarkoitetaan nimenomaan itsehallintolain 30 §:n 9 kohtaa, joka viittaa nyt voimassa olevassa tartuntatautilaissa säädettyihin valtakunnassa toimiviin viranomaisiin (valtakunnan viranomaiset ja kunnat). Näin ajateltuna siirtymäsäännöksen muotoilulla ”Ahvenanmaan maakunnassa ihmisten tarttuvien tautien torjunnasta huolehtivien toimivaltaisten viranomaisten määräytymisellä” tarkoitettaisiin niitä valtakunnan viranomaisia ja kuntia, joilta maakunnan hallitus tai maakuntalaissa määrätty viranomainen voimassa olevan valtakunnan lainsäädännön (tartuntatautilain) nojalla johtaa kulloinkin tulevat toimivaltuutensa. Perusteluja on syytä selkeyttää.

Perustelujen mukaan siirtymäsäännös ei koske muilta osin tarttuvien tautien torjuntaa koskevaa sääntelyä. Siten esimerkiksi esityksessä ehdotetut 9 §:n muutokset tai lakiin myöhemmin tehdyt aineelliset muutokset koskevat myös Ahvenanmaan maakuntaa. Siirtymäsäännöksellä pysytetään ainoastaan Ahvenanmaan nykyisten toimivaltaisten viranomaisten määräytymisperusta ennallaan, kunnes toisin säädetään.

Edellä ajatellun siirtymäsäännöksen tarkoituksena olisi säilyttää nykytilanne Ahvenanmaalla. Maakunnan viranomaiset johtaisivat oikeusministeriön ymmärryksen mukaan toimivaltuuksiaan edelleen valtakunnan viranomaisilta ja kunnilta, siten kuin itsehallintolain 30 §:n 9 kohdassa säädetään. Täysin neutraaliksi muotoiltuna siirtymäsäännöksellä ei oikeusministeriön käsityksen mukaan olisi sellaista vaikutusta perustuslain tai itsehallintolain 30 §:n 9 kohdan sääntelyyn, että muutoslakiehdotusta olisi hyväksyttävä ainakin perustuslainsäätämisjärjestyksessä.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa ehdotetun siirtymäsäännöksen muotoilu on kuitenkin vaikeasti ymmärrettävissä. Sen vuoksi siirtymäsäännöksen perusteluja olisi syytä selkeyttää ja sen sananmuotoa olisi tarvittaessa syytä vielä tarkistaa esim. seuraavasti: *Ahvenanmaan maakunnassa ihmisten tarttuvien tautien torjunnasta huolehtivien toimivaltaisten viranomaisten määräytymiseen sovelletaan valtakunnan viranomaisista ja kunnista tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta lainsäädäntöä, kunnes toisin säädetään.*

Vaihtoehtoisesti voitaisiin jättää valtakunnan viranomaisia mainitsematta siirtymäsäännöksessä: *Ahvenanmaan maakunnassa ihmisten tarttuvien tautien torjunnasta huolehtivien toimivaltaisten viranomaisten määräytymiseen sovelletaan kunnista tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta lainsäädäntöä, kunnes toisin säädetään.* Itsehallintolain 30 §:n 9 kohdan näkökulmasta perusoikeuksien kannalta ongelmallisia ovat nimenomaan tartuntatautilain muutoslakiehdotuksen mukaan kunnilta hyvinvointialueille siirrettäväksi tarkoitetut tartuntatautien torjuntatehtävät. Näin muotoiltuna siirtymäsäännös olisi selkeämpi, tarkoin rajattu ongelmatilanteeseen ja siten maakunnassa helpommin sovellettavissa.

Oikeusministeriö toteaa, että 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, perustuslaista tai muusta valtakunnan lainsäädännöstä johtuen 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 siis katsottu mahdollisiksi, jos maakunnan erityisolot edellyttävät muusta lakiehdotuksesta poikkeavaa tai sitä täydentävää sääntelyä.

Edellä kerrotuista syistä tartuntatautilakiin ajateltu siirtymäsäännöksen kaltainen sääntely, joka ottaisi perustuslain soveltamisen Ahvenanmaalla huomioon ja joka itsehallintolakiin nähden olisi neutraaliksi muotoiltu nykytilaa ylläpitämään, voisi oikeusministeriön käsityksen mukaan mahdollistaa tartuntatautilain muutoslakiehdotuksen hyväksymistä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Perustuslain näkökulmasta siirtymäsäännös olisi omiaan turvamaan perusoikeuksien toteutumista Ahvenanmaalla valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvalla oikeudenalalla. Asiaa ei voida jäätää säätelemättä siitä syystä, ettei säädösvalmistelussa ole onnistuttu maakunnan kanssa saamaan aikaan yhtäpitävää lakiehdosta itsehallintolain muuttamiseksi. Itsehallintolain 30 §:n 9 kohdan näkökulmasta siirtymäsäännöksellä Ahvenanmaan maakunnassa säilytettäisiin nykytila, kunnes toisin säädetään itsehallintolailla.