Olli Mäenpää
24.11.2022

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi tartuntatautilain muuttamisesta (HE 190/2022 vp)

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt valtiosääntöistä arviotani erityisesti sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksen lakiehdotukseen sisältyvästä siirtymäsäännöksestä, joka koskee tartuntatautilain soveltamista Ahvenanmaan maakunnassa.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa, että mietintöluonnoksen yleisperusteluissa ilmenevistä syistä lakiin lisätään siirtymäsäännös, jonka mukaan Ahvenanmaan maakunnassa tarttuvien tautien torjunnasta huolehtivien toimivaltaisten viranomaisten määräytymiseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta lainsäädäntöä, kunnes toisin säädetään. Siirtymäsäännös on mietintöluonnoksessa muotoiltu seuraavasti:

> Ahvenanmaan maakunnassa ihmisten tarttuvien tautien torjunnasta huolehtivien toimivaltaisten viranomaisten määräytymiseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta lainsäädäntöä, kunnes toisin säädetään.

Mietintöluonnoksen perusteluista käy ilmi, että kyseessä on vaihtoehtoinen sääntelyratkaisu siltä varalta, että Ahvenanmaan itsehallintolain muutosta ei ehditä käsitellä ajoissa (kohta 22).

Siirtymäsäännös tarkoittaisi mietintöluonnoksen perustelujen mukaan, että Ahvenanmaalla tartuntatautien torjuntaan liittyvä viranomaistoimivallan määräytyminen jäisi nykysääntelyn mukaisesti voimaan. Siirtymäsäännös ei koskisi muilta osin tarttuvien tautien torjuntaa koskevaa sääntelyä. Siten esimerkiksi esityksessä ehdotetut 9 §:n muutokset tai lakiin myöhemmin tehdyt aineelliset muutokset koskisivat myös Ahvenanmaan maakuntaa. Siirtymäsäännöksellä pysytettäisiin ainoastaan Ahvenanmaan nykyisten toimivaltaisten viranomaisten määräytymisperusta ennallaan, kunnes toisin säädetään (kohta 23).

Siirtymäsäännöstä on aiheellista arvioida valtiosääntöisesti siltä kannalta, että perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Ahvenanmaan itsehallintolaki määrittelee lainsäädäntövallan jakautumisen perusteet valtakunnan ja maakunnan välillä. Itsehallintolain tarkemmin määrittelemin perustein lainsäädäntövalta on jaettu asiaryhmittäin valtakunnan ja maakunnan välillä. Valtakunnan lain-

säädäntövaltaan kuuluvat asiat on määritelty itsehallintolain 27 §:ssä, ja maakunnan lainsäädäntövaltaa kuuluvat asiat puolestaan määritellään itsehallintolain 18 §:ssä.

Maakunnan lainsäädäntövaltaa määrittelevän itsehallintolain 18 §:n 12 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat terveyden- ja sairaanhoitoa, itsehallintolain 27 §:n 24, 29 ja 30 kohdassa säädetyin poikkeuksin. Näihin poikkeussäännöksiin kuuluvan, tämän arvion kannalta keskeisen itsehallintolain 27 §:n 29 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat ihmisten tarttuvia tauteja. Ihmisten tarttuvia tauteja sääntelevä, valtakunnan lainsäädäntövallan perusteella säädetty tartuntatautilaki ja siihen nyt ehdotettavat materiaaliset – käytännössä etenkin toimivallan ja tehtävien sekä oikeuksien ja velvollisuuksien sisältöä määrittelevät – säännökset tulevat siten sellaisenaan sovellettaviksi myös Ahvenanmaan maakunnassa.

Itsehallintolain mukaan hallinnollinen toimivalta määräytyy lähtökohtaisesti samoin perustein kuin lainsäädäntövalta. Tämän lähtökohdan mukaisesti itsehallintolain 30 §:ssä säädetään, että hallinnosta valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvissa asioissa huolehtivat valtakunnan viranomaiset ja 20 §:n mukaan itsehallintoviranomaiset huolehtivat maakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvien asioiden hallinnosta.

Tästä hallinnollisen toimivallan jakautumista koskevasta pääsäännöstä säädetään kuitenkin poikkeus itsehallintolain 30 §:n 9 kohdassa. Säännöksen mukaan 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. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdottaman siirtymäsäännöksen tarkoituksena ja sisältönä on säilyttää tämä asiain tila, kunnes itsehallintolain 30 §:n 9 kohtaa mahdollisesti muutetaan.

Mietintöluonnokseen sisältyvää siirtymäsäännöstä voidaan pitää oikeudelliselta luonteeltaan ainoastaan informatiivisena viittauksena siihen perustuslain 120 §:ään ja Ahvenanmaan itsehallintolakiin perustuvaan oikeustilaan, jossa Ahvenanmaan itsehallintolain säännöksiä sovelletaan, kunnes niitä itsehallintolaissa säädetyssä järjestyksessä muutetaan. Ahvenanmaan itsehallinto huomioon ottaen on selvää, että kyseisellä siirtymäsäännöksellä ei voi olla tämän pidemmälle meneviä oikeusvaikutuksia.

Eduskunta tai Ahvenanmaan maakuntapäivät ei siten voi sen toimivaltaan kuuluvalla tavallisella lailla muuttaa Ahvenanmaan itsehallintolakiin sisältyvää sääntelyä. Tämän vuoksi mietintöluonnoksessa ehdotetulla siirtymäsäännöksellä ei ole mahdollista määritellä maakunnan hallitukselle tai muulle maakuntalaissa määrätylle viranomaiselle tarttuvien tautien torjuntaa koskevia tehtäviä, jotka kuuluvat muulle taholle kuin itsehallintolain 30 §:n 9 kohdassa tarkoitetuille valtakunnan viranomaiselle tai kunnille. Valtakunnan lailla ei siten voida määritellä maakunnan

viranomaisille valtakunnassa hyvinvointialueille kuuluvia tarttuvien tautien torjuntaa koskevia tehtäviä, koska voidaan lähteä siitä, että hyvinvointialueet eivät ole säännöksessä tarkoitettuja valtakunnan viranomaisia vaan itsehallintoyhdyskuntia. Siirtymäsäännöksellä ei samasta syystä voida myöskään itsehallintolain mahdollista muuttamista ennakoivasti määritellä valtakunnassa toimivien viranomaisten vastaavia tehtäviä maakunnan viranomaisille.

Jos tartuntatautilakia muutetaan hallituksen esityksen mukaisesti siten, että kuntien sijasta hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän velvollisuutena on järjestää alueellaan tartuntatautien torjuntatyö, itsehallintolain 30 §:n 9 kohdan viittaus valtakunnan viranomaisiin ja kuntiin tarttuvien tautien torjuntaa koskevia tehtäviä hoitavina toimieliminä menettää – aluehallintovirastojen tehtäviä lukuun ottamatta – relevanssinsa. Relevanssin palauttamiseksi tulisi muuttaa kyseistä itsehallintolain kohtaa niin, että siinä viitataan voimassa olevaa sääntelyä yleisemmin esimerkiksi valtakunnassa toimivaan tartuntatautien torjunnasta vastaavaan viranomaiseen. Tällainen muutos on mietintöluonnoksen mukaan esitetyistä syistä valmisteilla oikeusministeriössä.

Jos itsehallintolakia ei muuteta näin tai vastaavalla tavalla, sovellettavaksi tulee itsehallintolain 30 §:n mukainen pääsääntö, jonka mukaan hallinnosta valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvissa asioissa huolehtivat valtakunnan viranomaiset. Säännöksen soveltamisen kannalta tulkinnanvaraiseksi muodostuu kuitenkin se, että maakunta ei kuulu minkään hyvinvointialueen toimialueeseen. Toisaalta vain valtakunnassa toimivien viranomaisten toimialueen ja tehtävien laajentaminen tältä osin maakunnan alueelle puuttuisi ongelmallisella tavalla itsehallintolain mukaiseen hallinnollisen toimivallan määräytymiseen.

Tältä osin on kuitenkin aiheellista kiinnittää huomiota itsehallintolain 30 §:n 9 kohdan tarkoitukseen ja niitä kuvaaviin perusteluihin. Itsehallintolain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perustelujen mukaan säännöksessä oli tarkoitus säilyttää se lähtökohta, että ”[s]ikäli kuin kyse on ihmisten ja kotieläinten tarttuvien tautien ehkäisemisestä tai myrkkyjen valmistusta ja käyttöä koskevista hallinnollisista tehtävistä, huolehtii maakuntahallitus voimassa olevan [aikaisemman] itsehallintolain 19 §:n 1 momentin 7 kohdan ja sopimusasetusten nojalla jo monista valtakunnallisista tehtävistä.” (HE 93/1970, s. 93) Itsehallintolain 30 §:n 9 kohdan säätämisen tarkoituksena siis oli, että tartuntatautien torjuntaan kuuluvien valtakunnallisten tehtävien hoitaminen kuuluisi edelleen maakuntahallitukselle tai maakuntalainsäädännöllä määrätylle muulle viranomaiselle.

Kun otetaan huomioon erityisesti Ahvenanmaan maakunnan hallinnollista toimivaltaa määrittelevän itsehallintolain 30 §:n 9 kohdan sisältö ja tarkoitus, tartuntatautilain muuttamista koskevan lain siirtymäsäännös voidaan muotoilla mietintöluonnoksessa ehdotetulla tavalla.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan muotoilema siirtymäsäännös perustuu voimassa olevan itsehallintolain mukaiseen lainsäädäntö- ja hallintovallan jakautumiseen valtakunnan ja maakunnan välillä. Siinä on otettu asianmukaisesti huomioon, että

valtakunnalla on itsehallintolain mukaan lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat ihmisten tarttuvia tauteja (ItsehallintoL 27 §:n 29 kohta). Tätä valtakunnan lainsäädäntövaltaa käytetään myös tartuntatautilakia nyt muutettaessa. Samoin säännösluonnoksesta käy ilmi, että itsehallintolain mukaan maakunnan viranomaiset huolehtivat tarttuvien tautien torjuntaa koskevista tehtävistä maakunnassa (ItsehallintoL 30 §:n 9 kohta). Säännösluonnoksessa on myös informatiivinen viittaus siihen, että lainsäädäntö- ja hallintovallan jakautumista valtakunnan ja maakunnan välillä voidaan muuttaa säätämällä siitä itsehallintolain mukaisessa järjestyksessä. Näin muotoiltu siirtymäsäännös ei käytännössä muuta hallinnollisen toimivallan jakoa siitä, miten se määräytyy itsehallintolain mukaan.

Siirtymäsäännöksessä voidaan kuitenkin vaihtoehtoisesti myös ottaa ehdotettua selvemmin huomioon se, että tartuntatautilaissa säädettyä hallinnollista toimivaltaa käyttävät viranomaiset Ahvenanmaan maakunnassa määräytyvät Ahvenanmaan itsehallintolain mukaisesti. Siirtymäsäännöksen sisältämä sääntely on siten mahdollista rajata ja kohdentaa täsmällisemmin itsehallintolain 30 §:n 9 kohdan mukaiseen hallinnollista toimivaltaa ja sitä käyttäviä viranomaisia koskevaan sääntelyyn. Joka tapauksessa siirtymäsäännöksessä on paikallaan ottaa huomioon itsehallintolain mahdollinen muuttaminen tulevaisuudessa. Säännös voitaisiin nämä näkökohdat huomioon ottaen muotoilla esimerkiksi seuraavasti:

> *Viranomaiset, joiden toimivaltaan kuuluu huolehtia ihmisten tarttuvien tautien torjunnasta Ahvenanmaan maakunnassa, määräytyvät Ahvenanmaan itsehallintolain 30 §:n 9 kohdan mukaisesti, kunnes itsehallintolaissa toisin säädetään.*