Janne Salminen 24.11.2022

Perustuslakivaliokunta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnos hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta johdosta (HE 190/2022 vp)

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnos hallituksen esityksestä HE 190/2022 vp, joka koskee lakia tartuntatautilain muuttamista.

2. Sosiaali- ja terveysvaliokunta on päättänyt pyytää perustuslakivaliokunnan lausunnon asiasta seuraavasti. Perustuslakivaliokunta on pyytänyt tässä tarkoituksessa valtiosääntöistä arviota erityisesti sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksen lakiehdotukseen sisältyvästä, tartuntatautilain soveltamista Ahvenanmaalla koskevasta voimaantulosäännöksestä.

3. Hallituksen esityksessä (s. 22 alkaen) on esitelty esityksen suhdetta Ahvenanmaan itsehallintoon ja arvioitu sitä Ahvenanmaan itsehallinnon kannalta.

4. Laki voidaan hallituksen käsityksen mukaan säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallituksen mukaan asiasta olisi kuitenkin aiheellista hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto.

Arviointia

5. Ahvenanmaan itsehallinnosta säädetään perustuslain 75 ja 120 §:ssä. Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Ahvenanmaan itsehallintolaissa on perustuslain tarkoittama erityinen Ahvenanmaan itsehallintoa koskeva sääntely. Arvioinnissa on lähtökohtana Ahvenanmaan itsehallintolain säännösten mukaan määräytyvä lainsäädäntövallan jako maakunnan ja valtakunnan välillä. Itsehallintolain mukaan lainsäädäntövallan jakautumisen määrittää asia, jota säädettävä laki koskee.

6. Itsehallintolain mukaan lainsäädäntövalta on jaettu maakunnan ja valtakunnan kesken. Maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvista asioista on säädetty itsehallintolain 18 §:ssä, ja valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvista asioista on säädetty itsehallintolain 27 §:ssä. Itsehallintolaissa on lisäksi säännökset siitä, että tietyissä asioissa lainsäädäntövalta voidaan siirtää maakunnalle tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä annetulla lailla. Muutoin itsehallintolain lainsäädäntövallan jakautumista koskevista säännöksistä ei voida poiketa. Itsehallintolaki

itsessään voidaan sen itsensä mukaan (69 §) muuttaa tai se voidaan kumota taikka siitä voidaan tehdä poikkeuksia vain eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin. Toimivallanjako hallintoasioissa vastaa lainsäädäntövallan jakoa eräin poikkeuksin.

7. 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. Itsehallintolain 27 §:n 29 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat ihmisten tarttuvia tauteja. Siten valtakunnan lainsäädäntövallassa annettu tartuntatautilaki ja sen nojalla annetut säännökset ovat myös Ahvenanmaalla suoraan sovellettavaa oikeutta.

8. Hallinnollinen toimivalta määräytyy lähtökohtaisesti samoin perustein kuin lainsäädäntövalta. Itsehallintolain 30 §:n mukaan hallinnosta valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvissa asioissa huolehtivat valtakunnan viranomaiset ja 20 §:n mukaan itsehallintoviranomaiset huolehtivat maakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvien asioiden hallinnosta. Näin ollen maakunnalla on myös toimivalta määritellä lainsäädännössään hallinnolliset toimielimet, joiden tehtävänä on toimeenpanna sen lainsäädäntövaltaan itsehallintolain mukaan kuuluvat asiat. Vastaavasti valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvissa asioissa hallinnolliset toimielimet määräytyvät valtakunnan lainsäädännön perusteella. Itsehallintolain 30 §:n 9 kohdan 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.

9. Kuten myös perustuslakivaliokunta aikaisemmin on lausunnossaan PeVL 17/2021 vp todennut, siinä käsitellyt säännösehdotukset sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä eivät siten suoraan koske Ahvenanmaan itsehallintoa. Lausunnossa PeVL 17/2021 vp, joka on annettu HE 241/2020 vp johdosta ja joka siten hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaa lainsäädäntöä ym. koskevana suoraan liittyy myös käsillä olevaan asiaan, tulee kuitenkin esiin, että sääntelykokonaisuudesta seuraa vaikutuksia myös Ahvenanmaata koskevaan sääntely-ympäristöön, vaikka sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistus ei koske Ahvenanmaan maakuntaa.

10. Valtakunnassa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirtyy valtakunnan alueella vuoden 2023 alussa kunnilta hyvinvointialueille lain nojalla. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä vastaavat hyvinvointialueet, Helsingin kaupunki ja osaltaan HUS-yhtymä. Samalla kunnilta siirtyy säännösperusteisesti sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö hyvinvointialueille.

11. Hallituksen esityksessä ehdotetaan tartuntatautilakiin pääosin teknisiä muutoksia sen johdosta, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu ja organisointi muuttuvat. Muutettavaksi esitetty tartuntatautilaki on olemassa siltä ajalta, jolloin kunnissa, kuntayhtymissä ja sairaanhoitopiireissä tehtiin myös tartuntatautilakiin liittyviä toimia ja ratkaisuja. Nyt se päivitetään sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta vastaavasti.

12. Koska sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ei ole ulottunut Ahvenanmaalle, ja siellä vastaava organisaatio ei ole muuttunut, näiden teknisten muutosten ulottaminen Ahvenanmaan maakuntaan olisi ongelmallista. Lisäksi itsehallintolain 30 §:n 9 kohdan säännös ei myöskään ratkaise lainsäädäntövaltaan liittyvän hallinnon kysymystä tässä tapauksessa, kos-

ka säännös ei tunnista hyvinvointialuetta ylipäätään. Säännös ei toisin sanoen ole täysin neutraali ja riippumaton suhteessa valtakunnan tapaan organisoida kyseiset tehtävät.

13. Oikeusministeriössä on ollut vireillä paitsi Ahvenanmaan itsehallintolain kokonaisuudistus, myös Ahvenanmaan itsehallintolain 30 §:n muuttamisen valmistelua. Tavoitteena on ollut, että itsehallintolaissa säädettäisiin riittävät oikeusperustat maakuntaviranomaisille huolehtia eräistä valtakunnan lainsäädäntävaltaan kuuluvista terveyden- ja sairaanhoidon tehtävistä. Lainmuutos on tarpeen siltä osin kuin Ahvenanmaan maakuntaviranomaiset voimassa olevan valtakunnan lainsäädännön nojalla huolehtivat ihmisten tarttuvien tautien torjunnasta sekä terveyden- ja sairaanhoidon valtakunnan toimivaltaan kuuluvista tehtävistä. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että hanke ei ole riittävän pitkällä (eikä sillä ilmeisesti myöskään ole etenemisen mahdollisuuksia ajoissa) tartuntatautilain muutosten ajalliseen tarpeeseen nähden.

14. Tähän tilanteeseen Ahvenanmaan osalta mietinnössä on ratkaisuna sääntely, jossa joihinkin valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvaan lakiin lisättäisiin säännös, jonka perusteella tartuntatautilakiin liittyvä valtakunnan muutos ei heijastuisi Ahvenanmaalle. Voimaantulosäännös kuuluisi seuraavasti:

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

15. Itsehallintolain systematiikassa kuitenkin lähtökohta on, että hallintovalta seuraa lainsäädäntövaltaa eräin poikkeuksin. Itsehallintolain 30 §:n 9 kohta sisältää poikkeuksena sen, että milloin tässä valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvissa asiassa (tartuntatautien sääntely) jokin asia kuuluu kunnalle tai valtakunnan viranomaiselle, maakunnan osalta siitä vastaa *maakunnan hallitus tai muu maakuntalaissa määrätty viranomainen*. Tämä 9 kohdan sääntely on käsitykseni mukaan poikkeussäännös pääsääntöön, jossa pääsääntö olisi valtakunnan viranomaisten toimivalta. Ilman kyseisä säännöstä maakunnan viranomaisilla ei olisi toimivaltaa säätää tautien torjuntaan liittyvistä tehtävistä eikä oikeutta hoitaa näitä tehtäviä, jotka valtakunnan lainsäädännön mukaan kuuluvat esimerkiksi kunnille. Koska Ahvenanmaan kunnat eivät hoida maakunnassa terveyden- ja sairaanhoitoon ja eläinlääkintähuoltoon liittyviä tehtäviä, niillä ei myöskään ole edellytyksiä ottaa näitä tehtäviä hoitaakseen valtakunnan lainsäädännön perusteella (ks. HE 217/2014 vp, ks lisäksi korkeimman oikeuden lausunto OH 208/2013, jossa korkein oikeus oli ennen kyseistä muutosta katsonut, että maakuntaalailla ei voitu siirtää valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvilla aloilla ei itsehallintolain 30 §:n [8 kohdan] nojalla voi siirtää maakunnan viranomaiselle tehtäviä, jotka valtakunnan lainsäädännön mukaan kuuluvat kunnille.) Nyt valtakunnan lainsäädäntövallan piirissä oleva laki muuttuisi niin, että pääosin tehtävistä huolehtivat erityisesti hyvinvointialueet tai HUS-yhtymä, mutta myös kunnilla ja valtakunnan viranomaisilla on tehtäviä. HUS-yhtymä on puolestaan Uudenmaan hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin.

16. Periaatteessa tartuntatautilaki ei siis enää pääosin sisällä nyt ehdotetun muutoksen jälkeen sellaista viranomaistoimintaa, johon itsehallintolain 30 §:n 9 kohta viittaa. HUS-yhtymässä kuitenkin on merkittävänä mukana myös kunta mutta hyvinvointialueet eivät sovi sen sanamuotoon. Muilta osin itsehallintolain 30 § lähtee siitä, että jos 9 kohdan mukainen järjestelyä ei ole, hallinto seuraa lainsäädäntövaltaa.

17. Ahvenanmaan valtuuskunta on toista asiaa koskevassa lausunnossaan (25.2.2021, ÅD 18/21) todennut, että itsehallintolaki ei ole esteenä sille, että valtakunnan toimivaltaan kuuluvat tehtävät, jotka valtakunnan lain mukaan kuuluvat kunnille, voisivat jäädä kunnallisiksi tehtäviksi Ahvenanmaalla tilanteessa, jossa ne valtakunnassa kuitenkin siirtyvät muille viranomaisille. Maakunnassa ei tässä tilanteessa ole vastaavia viranomaisia, minkä johdosta nimenomainen säännös tarvitaan. Valtakunnan lainsäädännössä tulisikin valtuuskunnan käsityksen mukaan säätää, että kunnat hoitavat näitä tehtäviä Ahvenanmaalla. (”Enligt Ålandsdelegationens uppfattning kan av självstyrelselagen inte utläsas några hinder för att sådana till rikets behörighet hörande uppgifter som enligt rikslagstiftningen ankommer på kommunerna förblir kommunala uppgifter på Åland fastän de i riket överförs på andra offentliga myndigheter som saknar motsvarighet på Åland. I rikslagstiftningen bör då anges att kommunerna handlägger dessa uppgifter på Åland.”) Lausuntotilanne on tässä asiassa ollut kuitenkin pohjimmiltaan erilainen niin, että valtakunnan lainsäädäntövaltaan on kuulunut säännellä kunnan tehtäviä maakunnassa. Periaatteessa se on olemassa tässäkin tilanteessa, mutta itsehallintolain 30 §:n rajaamalla tavalla. Nyt käsillä olevaa asetelmaa valtuuskunta on kosketellut välillisesti lausunnossaan (28.1.2022, ÅD 7/22), mutta vain itsehallintolain 30 §:n kaavailtuun muutokseen liittyen.

18. Vastaavasti perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 18/2022 vp todennut

> (8) Hallituksen esityksen mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvien lakiehdotusten soveltamista Ahvenanmaan maakunnassa koskevien säännösten tarkoituksena on säilyttää nykytila. Sääntelyn seurauksena kunnat Ahvenanmaan maakunnassa hoitavat sellaisia tehtäviä, jotka eivät enää vuoden 2023 alettua kuulu muualla Suomessa kunnille vaan hyvinvointialueille. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotettu sääntelyratkaisu noudattelee Ahvenanmaan valtuuskunnan asiassa esittämää kantaa. Ahvenanmaan valtuuskunnan mukaan itsehallintolaista ei johdu estettä sille, että sellaiset valtakunnan toimivaltaan kuuluvat tehtävät, jotka valtakunnan lainsäädännön mukaan kuuluvat kunnille, pysyvät Ahvenanmaan maakunnassa kuntien tehtävinä, vaikka ne muualla Suomessa siirretään sellaisille viranomaisille, joita Ahvenanmaalla ei ole. Sääntelylle ei myöskään ole estettä perustuslain kunnallista itsehallintoa ja kuntien asukkaiden yhdenvertaisuutta koskevan sääntelyn näkökulmasta (ks. esim. PeVL 17/2021 vp, kappaleet 107—116).
>
> (9) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että Ahvenanmaan itsehallinnon kannalta nyt ehdotettavaa lainsäädännöllistä järjestelyä asianmukaisempaa olisi säätää tarpeelliset muutokset itsehallintolakiin. Valiokunta pitää muutosten säätämistä tärkeänä. Tällaisten muutosten yhteydessä tulee lisäksi huolehtia sääntelyn kattavuudesta niin, että viranomaisten toimivaltuudet ovat selkeitä eikä sääntelyyn jää aukkoja.

19. Mietintöluonnokseen sisällytetty voimaantulosäännös perustuu jossain määrin vastaavaan ajatteluun. Käsitykseni mukaan molemmat aikaisemmat tulkinnat – Ahvenanmaan valtuuskunnan ja perustuslakivaliokunnan – kytkeytyvät itsehallintolaissa kyseisissä tapauksissa hieman eri tavalla säädettyyn toimivallanjakoon kuin nyt käsillä olevassa tilanteessa, jossa itsehallintolain 30 §:n 9 kohdan sanamuodonmukainen tulkinta johtaa aavistuksen kapeampaan sääntelyvaihtoehtoon.

20. Vaikka mietintöluonnokseen sisällytetty voimaantulosäännöksen ei ole täysin itsehallintolain sanamuodon mukainen (huom. kuitenkin Helsingin kaupunki kuntana HUS-yhtymässä),

se on mielestäni lähtökohdiltaan itsehallintolain kyseisen säännöksen tarkoituksen mukainen ja sellaisena omasta mielestäni myös mahdollinen – itsehallintolain tarkoituksena on tässä tällä rajatulla alalla se, että maakunta järjestää tässä hallinnon, eikä valtakunta niin kuin se lainsäädäntövaltaa seuratessa olisi. Lisäksi voimaantulosäännös tukee maakunnan omia itsehallinnollisia järjestelyjä sikäli, että tällaisen voimaantulosäännöksen myötämaakunnan oma hallinto - maakunnan hallitus tai muu maakuntalaissa määrätty viranomainen – saa edelleen vastata tartuntatautilainsäädännön implementoinnista maakunnassa, mikä on ollut tarkoituksena myös itsehallintolakia säädettäessä, koska ennen nykyistä itsehallintolakia asia oli järjestetty niin sopimusasetuksin ja sitä puolsi myös hallinnon yhtenäisyys maakunnassa. (”Hallinnon yhtenäisyyden vuoksi kysymyksessä olevien tehtävien hallinto on katsottu tarkoituksenmukaiseksi ehdottaa annettavaksi maakunnan viranomaisten hoidettavaksi. HE 73/1990 vp, s. 48, ks. myös s. 83.)

21. On selvä, että tilanne tältä osin on epätyydyttävä: siitä syystä on edelleen tarpeen kiinnittää huomiota siihen, että Ahvenanmaan itsehallinnon kannalta tätä lainsäädännöllistä järjestelyä asianmukaisempaa olisi säätää tarpeelliset muutokset itsehallintolakiin. Muutoksista säätäminen sillä tasolla on tärkeää. Sitä puoltavat erityisesti sääntelyn kattavuudesta johtuvat syyt ja viranomaisten toimivaltuuksien selkeyden tarpeet. Viime kädessä on kysymys esimerkiksi perustuslain 2.3 §:n vaatimuksista ja jokaisen perusoikeussuojasta.