

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta – HE 190/2022 vp – Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnos

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

Ehdotettu siirtymäsäännös

Kaavaillun siirtymäsäännöksen mukaan Ahvenanmaan maakunnassa ihmisten tarttuvien tautien torjunnasta huolehtivien toimivaltaisten viranomaisten määräytymiseen sovellettaisiin lain voimaan tullessa voimassa ollutta lainsäädäntöä kunnes toisin säädetään.

Säännösluonnos perustuu siihen, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu on siirtymässä valtakunnan alueella kunnilta hyvinvointialueelle. Ahvenanmaan itsehallintolain (18 § 12 kohta) mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat terveyden- ja sairaanhoitoa. Tartuntatautilaki kuuluu tähän kokonaisuuteen, mutta 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.

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ei ehdoteta uusien tehtävien antamista maakunnalle. Tarkoituksena on ainoastaan säilyttää nykytila.

Hallituksen esitys lähtee siitä, että nykyiseen itsehallintolain 30 §:n 9 kohtaan sisältyvä käsite ”valtakunnan viranomainen” ei ole sovellettavissa hyvinvointialueisiin, ilmeisesti sen vuoksi, että hyvinvointialueet eivät ole valtion viranomaisia suppeassa merkityksessä. Tämän vuoksi itsehallintolain mainittua kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että se koskisi myös hyvinvointialueita.

Itsehallintolain muuttamista koskevaa hallituksen esitystä ei vielä ole annettu ja julkisuudessa esitettyjen tietojen mukaan näyttää hyvin epätodennäköiseltä, että Ahvenanmaan maakuntapäivät antaisi hyväksyntänsä esitykselle.

Näin syntyneen tilanteen ratkaisemiseksi, sosiaali- ja terveysvaliokunta esittää terveydenhuoltolakiin liitettäväksi siirtymäsäännös, jotta itsehallintolain 30 §:n 9 kohta olisi edelleen sovellettavissa ja maakunnan hallituksella ja Ahvenanmaan kunnilla olisi edelleen toimivalta tämän itsehallintolain säännöksen perusteella.

Vaikka ehdotetun siirtymäsäännöksen tavoite on hyvä, pidän sitä kuitenkin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena. Ehdotus lähtee nimittäin siitä, että

itsehallintolakiin sisältyvä käsite "valtakunnan viranomainen" (30 §:n 9 k.) ei koskisi hyvinvointialueita. Näin ollen siirtymäsäännös merkitsisi itsehallintolain soveltamisalan laajentamista tavallisella lailla. Tämä taas ei ole mahdollista perustuslain 120 §:n ja Ahvenanmaan itsehallintolain 69 §:n 1 momentin mukaan.

Käsitettä "valtakunnan viranomainen" ei ole määritelty itsehallintolain esitöissä eikä liene käsitelty perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä eikä muussakaan oikeuskäytännössä. Käsite tuli uutuutena vuoden 1991 itsehallintolaissa. Sitä ennen itsehallintolaissa käytettiin ilmaisua "tasavallan yleinen hallinto". Sana "riksmyndighet" sisältyi yhteen vuoden 1951 itsehallintolain säännökseen, eli 42 §:n 2 momentissa, joka koski erimielisyyksiä valtakunnan ja maakunnan hallintotoimivallasta. Suomenkielisessä lakitekstissä käytettiin kuitenkin silloin ilmaisua "valtion viranomainen".

Voimassa olevan itsehallintolain 32 §:n 1 momentin mukaan maakunnan hallintoon voidaan siirtää "valtakunnan viranomaiselle" kuuluvia tehtäviä. Käytännössä hallintotehtäviä on siirretty julkisoikeudelliselle yhteisölle kuten Kansaneläkelaitokselle.

Käsitykseni mukaan termipari valtakunta – maakunta käytetään kun on tarve määritellä miten lainsäädäntövalta ja hallintovalta on jaettu itsehallintoalueen ja nk. emämaan välillä. Vuoden 1991 itsehallintolain valmistelussa pyrittiin löytämään käytännöllinen ilmaisu kuvaamaan valtakunnan hallintoon kuuluvia viranomaisia, eli "valtakunnan viranomainen". Näin ollen termi "valtakunnan viranomainen" ei rajoitu valtion viranomaisiin suppeassa merkityksessä, vaan se koskee myös julkisoikeudellisia yhteisöjä kuten hyvinvointialueet. Lisäksi muuallakin lainsäädännössä, kuten hallintolaissa ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa, sana "viranomainen" kattaa myös julkisoikeudelliset yhteisöt ja nykyään myös hyvinvointialueiden viranomaiset.

Todettakoon vielä, että nykyisen itsehallintolain 61 §:ssä on säännös "valtion" tarpeesta omistaa tai hankkia maata "varsinaista valtionhallintoa" varten. Tässä pykälässä käytetään termiä "valtio" ja säännöksen perusteluissa selostetaan varsinaisen valtionhallinnon käsitteen sisältöä (HE 73/1990 vp, s. 96–97).

Päätelmäni on, että ehdotettu siirtymäsäännös on tarpeeton, koska nykytila säilyy vaikka itsehallintolain 30 §:n 9 kohtaa ei muutettaisi. Pidän myös itsehallintolain mainitun kohdan muuttamista tarpeettomana.

Valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvien tehtävien siirtäminen Ahvenanmaan hoidettaviksi

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 18/2022 viitannut Ahvenanmaan valtuuskunnan lausuntoon, jonka 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. Valiokunnan mukaan sääntelylle ei myöskään ole estettä perustuslain kunnallista itsehallintoa ja kuntien asukkaiden yhdenvertaisuutta koskevan sääntelyn näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan kuitenkin huomiota siihen, että asianmukaisempaa olisi säätää tarpeelliset muutokset itsehallintolakiin. Muutosten yhteydessä tulee valiokunnan mukaan huolehtia sääntelyn kattavuudesta niin, että viranomaisten toimivaltuudet ovat selkeitä eikä sääntelyyn jää aukkoja.

Itsehallintojärjestelmän mukaan Ahvenanmaan kunnille voidaan antaa tehtäviä valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvissa tehtävissä. On siis mahdollista, että hyvinvointialueille säädettäviä tehtäviä säädetään erikseen Ahvenanmaan kuntien hoidettaviksi. Tätä mahdollisuutta tulisi kuitenkin välttää, koska moni Ahvenanmaan kunta on hyvin pieni ja kuntien resurssit eivät vastaa hyvinvointialueiden resursseria. Lisäksi valtakunnan lainvalmisteluelimillä voi olla vaikeaa arvioida sääntelyn vaikutuksia Ahvenanmaalla.

Lähtökohtana tulisi sen vuoksi tarpeen mukaan olla, että valtakunnallisia hallintotehtäviä siirretään maakunnalle tai maakunnalle kuuluvia tehtäviä siirretään valtakunnan viranomaiselle itsehallintolain 32 §:n mukaisella sopimusasetuksella. Näin voidaan huolehtia siitä, että viranomaisten toimivallan sääntely on riittävän tarkasti eritelty.

Tarttuvien tautien torjuntaa koskevissa asioissa sääntely voidaan itsehallintolain nykyisen 30 §:n 9 kohdan mukaisesti järjestää niin, että valtakunnan viranomaisille (hyvinvointialueet mukaan luettuina) kuuluvat tehtävät hoitaa maakunnan hallitus tai muu maakuntalaissa määrätty viranomainen. Näin ollen maakuntalailla joitakin tehtäviä voidaan säätää Ahvenanmaan kuntien hoidettaviksi. Sopimusasetuksella ei perustuslain 121 §:n 2 momentin vuoksi voida antaa tehtäviä kunnille. Myös tarttuvien tautien torjuntaa koskevissa asioissa näyttää olevan tarvetta säätää sopimusasetuksella tarkemmin viranomaisten tehtävien jaosta.

Yhteenveto

Yhteenvetona totean, että sosiaali- ja terveystieteiden lautakunnan mietintöluonnoksessa ehdotettu siirtymäsäännös on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen. Siirtymäsäännös on kuitenkin tarpeeton, koska itsehallintolain 30 §:n 9 kohta on sovellettavissa myös hyvinvointialueisiin. Näin ollen Ahvenanmaan hallintotoimivalta tarttuvien tautien torjunnassa säilyy siinäkin tapauksessa, että itsehallintolakia ei muuteta.