



## KANTELU

Arvostelette oikeuskanslerille 10.7.2021 osoittamassanne kirjoituksessa sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön menettelyä vahvistetussa laissa olleen virheen korjaamisessa. Katsotte, että virhe olisi tullut säädösvallan käyttöön puuttuvana korjata lainsäädäntömenettelyssä sen sijaan, että se korjattiin julkaisemalla oikaisu Suomen säädöskokoelmassa. Pyydätte myös tutkimaan oikeusministeriön toiminnan säädöskokoelman julkaisijana.

## TAPAHTUMATIETOJA

Eduskunta hyväksyi sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistusta koskevat lait 23.6.2021. Eduskunta toimitti vastauksen lakeja koskeneeseen hallituksen esitykseen ([EV 111/2021 vp](#)) valtioneuvostolle 24.6.2021 ja vastaus esiteltiin valtioneuvoston yleisistunnossa 29.6.2021. Valtioneuvosto päätti esittää tasavallan presidentille lakien vahvistamista ja voimaantulon määräämistä siltä osin kuin eduskunta ei ollut säätänyt lakien voimaantulosta. Eduskunnan vastaus sisälsi 52 lakia ja sen suomenkielisessä versiossa oli yhteensä 291 sivua. Samana päivänä 29.6.2021 tasavallan presidentti vahvisti lait eduskunnan vastauksen mukaisina ja määräsi lakien voimaantulosta siltä osin kuin eduskunta ei ollut siitä päättänyt.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisen uudistuksessa järjestämisvastuu siirtyy kunnilta uusille tahoille 1.1.2023. Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulosta annetussa laissa (616/2021) säädetään useiden uudistusta koskevien lakien voimaantulosta siten, että voimaantulo on lainsäädännön hallitun toimeenpanon vuoksi porrastettu. Lakien vahvistamisen

jälkeen havaittiin, että voimaanpanolain 69 §:ssä oli virheellinen numero viittauksessa lain toiseen pykälään. Virheellinen viittaus olisi johtanut neljän lain kumoamiseen 1.7.2021, vaikka lait oli tarkoitus kumota vasta 1.1.2023 korvaavan lainsäädännön voimaan tullessa. Virhe oli ollut alun perin jo eduskunnalle annettussa hallituksen esityksessä ([HE 241/2020 vp](#), s. 1 340 ja [RP 241/2020 rd](#) s. 1 230).

Eduskunnan puhemies on toimitti 2.7.2021 sosiaali- ja terveysministeriölle eduskunnan pääsihteerin esittelystä allekirjoittamansa [oikaisukirjelmän](#), jonka mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistusta koskevat lait sisältäneessä eduskunnan vastauksessa ([EV 111/2021 vp](#)) oli virhe. Suomenkielisessä vastauksessa sivulla 149 ja ruotsinkielisessä vastauksessa sivulla 152 sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta hyväksytyn lain 69 §:n toisessa virkkeessä säädettiin, että ”Lain 3 § tulee kuitenkin voimaan vasta 1 päivänä tammikuuta 2023”, vaikka virkkeen olisi pitänyt kuulua ”Lain 2 § tulee kuitenkin voimaan vasta 1 päivänä tammikuuta 2023. Eduskunnan sivuilla julkaistiin samana päivänä 2.7.2021 [tiedote](#) virheen korjaamisesta. Tiedotteen liitteenä oli eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan valiokuntaneuvoksen muistio, jossa oli otteita voimaanpanolain 2, 4 ja 69 §:n tekstistä ja uudistuksen voimaantulon tarkoitusta kuvaavista hallituksen esityksen perusteluista. Sosiaali- ja terveysministeriö julkaisi 2.7.2021 Suomen säädöskokoelmassa [suomenkielisen](#) ja [ruotsinkielisen](#) lain oikaisun säädöskokoelman numeroon 616/2021. Oikaisulla korjattiin voimaanpanolain 69 §:n toisen virkkeen viittaus lain 3 §:ään viittaukseksi lain 2 §:ään eduskunnan oikaisukirjelmän mukaisesti.

## SÄÄNNÖKSET

Perustuslain mukaan eduskunta käyttää lainsäädäntövaltaa. Tasavallan presidentti päättää eduskunnan hyväksymien lakien vahvistamisesta. Valtioneuvoston on lain vahvistamisen jälkeen viipymättä julkaistava se Suomen säädöskokoelmassa. Laista tulee käydä ilmi, milloin se tulee voimaan. Jos lakia ei ole julkaistu viimeistään säädettynä voimaantuloajankohtana, se tulee voimaan julkaisemispäivänä (perustuslaki 3, 77 ja 79 §).

Suomen säädöskokoelmassa voidaan julkaista oikaisu, jos siinä julkaistussa asiakirjassa tai asiakirjan yhteyteen tehdyssä merkinnässä on ilmeinen kirjoitusvirhe tai kirjoitusvirheeseen verrattava selvä virhe. Säädöskokoelmassa julkaistavien asiakirjojen julkaisemisesta annetaan julkaisemismääräys sille, joka huolehtii säädöskokoelman julkaisemiseen liittyvistä käytännön tehtävistä. Julkaisemismääräyksen antaa valtioneuvoston asianomainen virkamies. Oikeusministeriö vastaa säädöskokoelman julkaisemisesta. Oikeusministeriö voi antaa julkaisemiseen liittyviä käytännön tehtäviä muulle valtion viranomaiselle, laitokselle tai yhtiölle taikka yksityiselle henkilölle, yhteisölle tai säätiölle (laki Suomen säädöskokoelmasta 17, 17 a ja 18 §).

## RATKAISU

Suomen säädöskokoelmasta annetun lain mukaan säädöskokoelmassa saadaan oikaista ilmeinen kirjoitusvirhe tai kirjoitusvirheeseen verrattava selvä virhe. Säännöksen esitöiden mukaan siinä tarkoitettu virhe olisi esimerkiksi viittaus muuhun kuin siihen eduskunnan vastaukseen, jolla laki on hyväksytty. Tällainen virhe voisi olla myös esimerkiksi tekstin osan jääminen jommastakummasta kieliversiosta puhtaasti teknisistä syistä tai puutteellinen viittaus Euroopan unionin säädöksen täytäntöönpanoon. Sitä vastoin oikaisuna ei voitaisi julkaista mitään, mikä merkitsisi puuttumista eduskunnan tai valtioneuvoston toimivaltaan päättää lainsäädännön sisällöstä ([HE 219/2010 vp](#) s. 13).

Laillisuusvalvonnassa oikaisumenettelyyn on otettu kantaa silloin, jos ministeriö on etukäteen pyytänyt perustuslain 108 §:n 2 momentissa tarkoitettua oikeudellista tietoa tai lausuntoa mahdollisuudesta käyttää oikaisumenettelyä yksittäisessä tapauksessa. Ennakollisessa laillisuusvalvonnassa oikaisumenettelyn soveltamisalana on pidetty teknisluonteisia korjauksia, jotka eivät loukkaa lain hyväksyneen eduskunnan tai asetuksen antaneen valtioneuvoston toimivaltaa päättää sääntelyn sisällöstä. Laissa olevan virheen oikaisemisen on vakiintuneesti katsottu edellyttävän, että eduskunta ilmoittaa kirjallisesti valtioneuvostolle virheestä hyväksymässään laissa. Oikaisumenettelyn käyttöön on otettu kantaa myös jälkikäteisessä laillisuusvalvonnassa. Apulaisoikeuskansleri katsoi ministeriön ylittäneen toimivaltansa, kun oikaistu säännös oli ollut sisällöltään erilainen kuin alkuperäinen. Oikaisumenettelyä ei saanut käyttää lainvalmistelussa tapahtuneiden virheiden korjaamiseen. Ratkaisussa otettiin huomioon myös oikaisumenettelyn aiheuttama sekaannus hallinnossa ([OKV/816/10/2020](#)).

Perustuslain mukaan lain voimaantulon edellytyksenä on sen julkaiseminen Suomen säädöskokoelmassa. Oikeusnormin julkaisemisen tarkoituksena on turvata yksilön oikeutta saada ennakoitavalla tavalla etukäteen tietoa häneen sovellettavan oikeusnormin sisällöstä sekä oikeuksistaan ja velvoitteistaan. Tämä oikeus on välttämätön osa perustuslain 2 §:ssä säädettyä oikeusvaltioperiaatetta ja 8 §:ssä säädettyä rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta. Tämän vuoksi valtioelinten toimivallan ohella myös oikeusnormin julkisuus ja voimassa olevan oikeuden ennakoitavuuden ja oikeusvarmuuden vaatimukset ohjaavat säädösten korjaamista varten säädetyn oikaisumenettelyn käyttöä. Oikaisumenettely ei saa vaarantaa perusoikeuksia tai muita yksilön oikeuksia eikä aiheuttaa epätietoisuutta siitä, mikä on kullakin hetkellä voimassa olevan oikeuden sisältö.

Eurooppalaisiin yhteisiin valtiosääntöperiaatteisiin ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön kuuluvan oikeusvarmuuden periaatteen mukaan lainsäädännön tulee muun muassa olla yleisesti saatavilla, julkista ja suhteelliseen pysyvää niin, että sen sisältöön voi luottaa ja että sitä voidaan muuttaa vain asianmukaisella ja avoimella prosessilla, sekä ennakoitavaa ja ymmärrettävää (ks. [Euroopan neuvoston Venetsian toimikunta, Report on the Rule of](#)

[Law, Council of Europe, CDL-AD\(2011\)003rev](#), kappale 44; [Euroopan neuvoston Venetsian toimikunta, Rule of Law Checklist, Council of Europe CDL-AD\(2016\)007rev](#), s. 15-16; Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio asiassa *Del Rio Prada v. Spain*, Application np. 42750/09, [GC] §§ 90 -91, [ECLI:CE:ECHR:2013:1021JUD004275009](#)).

Edellä mainituista syistä säädösten oikaisumenettelyä ei voida käyttää tavalla, joka aiheuttaisi epäselvyyttä voimassa olevan oikeuden sisällöstä tai joka heikentäisi luottamusta julkaistun oikeusnormin pysyvyyteen. Oikeusnormien pysyvyyden ja tätä kohtaan tunnettavan luottamuksen suojaaminen edellyttää, että oikaisumenettelyn käyttöalaa tulkitaan suppeasti. Suppea tulkinta myös suojaa lainsäätäjän toimivaltaa. Ministeriöiden lainvalmistelu, eduskunnan lainsäädäntötyö, lakien vahvistaminen ja säädösten julkaiseminen ovat kuitenkin inhimillistä toimintaa, jossa huolellisuudesta ja tarkkuudesta huolimatta voi tapahtua teknisluonteisia virheitä. Niiden korjaamisen voidaan soveltaa erikseen säädettyä oikaisumenettelyä valtiolaiten toimivallan, perustuslain yleisten periaatteiden ja oikeusnormien pysyvyyden asettamissa rajoissa.

Edellä on jo todettu, että sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulosta annetun laissa ollut virhe oli ollut jo eduskunnalle annetussa hallituksen esityksessä. Voimaantulolain 69 §:n toisessa virkkeessä viitattiin virheellisesti lain 2 §:n sijasta 3 §:ään. Hallituksen esityksessä ja eduskunnan hyväksymissä laeissa oli tavanomaisesta poikkeava ja monimutkainen voimaantulon aikataulu. Voimaantulolaissa säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen ja lukuisten siihen liittyvien lakien voimaantulosta ja soveltamisen alkamisesta. Hallituksen esityksen ja sen eduskuntakäsittelyn perusteella lainsäätäjän tarkoituksesta ei kuitenkaan ole ollut epäselvyyttä.

Hallituksen esityksen mukaan tarkoituksena oli, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä vastuu siirtyy kunnilta ja kuntayhtymiltä hyvinvointialueille vuoden 2023 alussa. Tällöin tulisi voimaan myös uusi laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä. Voimaantulolain 2 §:ssä säädettyjen lakien kumoaminen oli perusteluissa liitetty hyvinvointialueille säädettyihin tehtäviin ja palvelujen järjestämistä vastuuun alkamiseen. Esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa todettiin useissa muissakin kohdissa järjestämistä vastuuun siirtyminen 1.1.2023 ([HE 241/2020 vp](#) voimaantulolain 1, 2 ja 4 §:n perustelut s. 874-878 ja kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta ehdotetun lain 57 ja 59 §:n perustelut s. 1 006-1 007). Eduskunnan valiokunta- ja täysistuntokäsittelyn sekä erityisesti mietintövaliokuntana toimineen sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnön perusteella eduskunta ei ole päättänyt eikä ole tarkoittanutkaan päättää lakien voimaantulosta hallituksen esityksestä poikkeavalla tavalla ([StVM 16/2021 vp](#), s. 91). Kyseessä ei ole ollut lainsäädäntömenettelyssä tapahtunut virhe tai se, että laki olisi tullut asiasisällöltään säädetyksi erilaisena kuin tarkoitettiin. Hallituksen esityksessä ollut yhden numeron kirjoitusvirhe viittauksessa voidaan tässä tapauksessa rinnastaa Suomen säädöskokoelmasta annetun lain esitöissä esimerkkinä mainittuun viittaukseen väärään eduskunnan vastaukseen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uuden lainsäädännön voimaantulon porrastaminen hallituksen esityksessä esitetyllä tavalla on ollut valtiosääntöoikeudellisista syistä välttämätöntä. Tämä osaltaan tukee johtopäätöstä, jonka mukaan lain korjaaminen ei tässä tapauksessa loukannut eduskunnan lainsäätövaltaa eikä oikeusnormien pysyvyyttä. Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystoimen palvelut. Voimaantulon porrastamisen tarkoituksena on ollut perustuslain momentissa säädettyjen perusoikeuksien asianmukaisen toteutumisen varmistaminen eduskunnan perustuslakivaliokunnan aikaisempien kannanottojen mukaisesti ([PeVL 26/2017 vp](#), s. 43-44; [PeVL 15/2018 vp](#), s. 13-14; [PeVL 65/2018 vp](#), s. 31-34). Hallituksen esityksen ja sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnön perusteella ei ole epäselvyyttä siitä, eduskunnan tarkoitus on ollut kumota vasta 1.1.2023 lukien voimaanpanolain 2 §:ssä säädettyt lait eli kansanterveyslaki (66/1972), erikoissairaanhoidon laki (1062/1989) lukuun ottamatta lain 28 ja 29 §:ää, sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annettu laki (733/1992) sekä alueen pelastustoimen valtionavustuksesta annettu laki (1122/2003). Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä ja pelastustoimen rahoituksen kannalta keskeisten lakien kumoaminen jo 1.7.2021 lukien ennen kuin uusi palveluiden järjestämistä ja rahoittamista koskeva lainsäädäntö tulee kokonaisuudessaan voimaan olisi vaarantanut perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvatut perusoikeudet ja ollut ristiriidassa niitä koskevan lailla säätämisen vaatimuksen kanssa. Tällainen lopputulos ei ole voinut olla lainsäätäjän tarkoitus. Virheellistä lakia tulkitsemalla myöskään olisi voitu päätyä tilanteeseen, jossa sosiaali- ja terveystoimen järjestäminen lakisääteisesti ei toteutuisi.

Oikaisumenettelyn käyttö tällaisessa tilanteessa ei loukannut perustuslain mukaista eduskunnan asemaa lainsäätäjänä, kun otetaan huomioon, että lainsäätäjän todellinen tarkoitus on ollut koko ajan ilmeisen selvä. Eduskunnan toimivallan kunnioittamisen kannalta merkityksellistä on myös se, että virheen korjaaminen perustui eduskunnan puhemiehen ja pääsihteerin oikaisukirjelmään. Virheen korjaus oikaisumenettelyssä ei vaarantanut kenenkään yksityisen oikeusturvaa tai oikeusnormien pysyvyyttä eikä aiheuttanut epäselvyyttä hallinnossa. Vastakkainen tulkinta sen sijaan olisi ollut omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä voimassa olevasta lainsäädännöstä keskeisen perusoikeuden toteutumisen kannalta olennaisissa kysymyksissä. Sosiaali- ja terveysministeriöllä on näin ollen ollut lakiin perustuva toimivalta ja oikeusvarmuuden näkökulmasta myös velvollisuus korjata laissa ollut virhe julkaisemalla oikaisu Suomen säädöskokoelmassa. Ministeriön menettelyyn ei ole laillisuusvalvonnan näkökulmasta huomautettavaa.

Suomen säädöskokoelmaa koskevien säännösten esitöiden mukaan lakia koskevan oikaisun julkaisemisesta vastaa lain valmistellut ministeriö. Oikeusministeriö vastaa säädöskokoelman julkaisemisesta kokonaisuutena. Tämä tarkoittaa huolehtimista säädöskokoelman teknisistä, taloudellisista ja muista käytännöllisistä edellytyksistä ([HE 174/1999 vp](#) s. 28-29 ja [HE 219/2010 vp](#) s. 13). Oikeusministeriöllä ei ole toimivaltaa puuttua muiden ministeriöiden julkaisemiin yksittäisiin oikaisuihin. Minulla ei sen vuoksi ole kantelunne perusteella aihetta ryhtyä tutkimaan

oikeusministeriön menettelyä sosiaali- ja terveysministeriön vastuulla olleen korjauksen julkaisemisessa.

Edellä selostetuilla perusteilla kantelunne ei ole johtanut toimenpiteisiini. Olen omasta aloitteestani pyytänyt 26.8.2021 sosiaali- ja terveysministeriöltä selvityksen menettelystä, joka johti virheeseen vahvistetussa laissa (OKV/2104/70/2021).

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos, osastopäällikkö

Maija Salo