

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (HE 245/2020 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Kirsi Ruuhonen, sosiaali- ja terveysministeriö
- lääkintöneuvos Anni-Riitta Virolainen, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Liisa Katajamäki, sosiaali- ja terveysministeriö
- lakimies Mirka-Tuulia Kuoksa, sosiaali- ja terveysministeriö
- neuvotteleva virkamies Merituuli Mähkä, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Stina Oksa, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöneuvos Mira Turpeinen, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Marietta Keravuori-Rusanen, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tiina Ferm, sisäministeriö
- ylitarkastaja Outi Leinonen, sisäministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström, puolustusministeriö
- hallitusneuvos Janne Öberg, valtiovarainministeriö
- hallitusneuvos Ismo Mäenpää, valtiovarainministeriö
- budjettineuvos Riitta Aejmelaeus, valtiovarainministeriö
- ylitarkastaja Tomi Paavola, liikenne- ja viestintäministeriö
- hallitussihteeri Sami Teräväinen, työ- ja elinkeinoministeriö
- poliisiylitarkastaja Karl Linderborg, Poliisihallitus
- aluehallintoylilääkäri Laura Nikunen, Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- tulliylihallintopäällikkö Susanna Metsälampi, Liikenne- ja viestintävirasto
- lakimies Jean-Tibor IsoMauno, Suomen Kuntaliitto
- professori Olli Mäenpää

Valiokunnan lausunto HaVL 29/2020 vp

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Tietosuojavaltuutetun toimisto
- Puolustusvoimat
- Pohjois-Suomen aluehallintovirasto
- Kirkkohallitus
- Suomen ortodoksinen kirkollishallitus
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri
- Vantaan kaupunki
- Turun kaupunki
- Jämsän kaupunki
- VR-Yhtymä Oy
- Finnair Oyj
- Linja-autoliitto
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Suomen Yrittäjät ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- STTK ry
- Akava ry
- Suomen Varustamot ry
- Suomen Taksiliitto ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Sääntelyn lähtökohtia

Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että koronaviruspandemian torjumiseksi säädetään mahdollisimman tehokkaista toimenpiteistä jo normaaliolojen lainsäädännössä. Viranomaisten toimintaedellytykset tulee turvata säätämällä kattavat toimivaltuudet koronaviruksen leviämisen estämiseksi yhteiskunnassa. Viranomaisten tehtävistä ja toimivaltuuksista tulee valiokunnan mielestä säätää selkeästi ja yksiselitteisesti.

Ehdotetun sääntelyn yleisenä tarkoituksena on määritellä tartuntatautilaissa nykyistä tehokkaammat lakisäätteiset rajoitukset ja viranomaisten toimivaltuudet epidemian leviämisen estämiseksi. Valiokunta pitää perusteltuna, että tällainen sääntely sisällytetään tavalliseen lakiin, jonka soveltaminen ei edellytä poikkeusolojen toteamista tai toimivaltuuksia.

Lakiehdotuksen keskeisenä tavoitteena on vahvistaa etenkin paikallisten ja alueellisten viranomaisten mahdollisuuksia toimia ennakoivalla ja nopealla tavalla koronaviruksen leviämisen estämiseksi sekä siten väestön terveyden ja hengen suojelemiseksi covid-19-taudilta. Tavoitteena on myös turvata sosiaali- ja terveystalouden järjestelmän kantokyky. Esityksen taustalla on siten erityisesti tavoite suojata perustuslaillista oikeutta elämään ja toteuttaa julkiselle vallalle asetettu velvoite turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut. Lakiehdotuksella toteutetaan osaltaan valtioneuvoston hybridistrategiaa ja toimintasuunnitelmaa sekä hallituksen 9.6.2020 tekemiä linjauksia tartuntatautilakiin tarvittavista muutoksista. Osa tartuntatautilakiin ehdotetuista

Valiokunnan lausunto HaVL 29/2020 vp

muutoksista on tarkoitettu olemaan voimassa ainoastaan covid-19-epidemiaan liittyvinä väliaikaisesti. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä tarpeellisin tarkistuksin sekä sen tehokasta toimeenpanoa mahdollisimman ripeästi.

Sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan laajentaminen

Hallituksen esityksen 9 a § sisältää viimesijaisen keinon alueellisesti aluehallintoviraston päätöksellä ja valtakunnallisesti sosiaali- ja terveysministeriön päätöksellä velvoittaa julkinen järjestäjä taikka julkiselle järjestäjälle palveluja tuottava sote-toimija muuttamaan toimintaansa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintakyvyn turvaamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriöllä on lisäksi toimivalta päätöksen tekemiseen, jos on välttämätöntä kohdistaa velvoite eri aluehallintovirastojen toimialueilla sijaitseviin kuntiin ja kuntayhtymiin. Tehtävällä päätöksellä voidaan ehdotuksen mukaan poiketa siitä, miten kunnallisen järjestämistä vastuun piiriin kuuluvat sosiaali- ja terveyspalvelut on järjestetty. Ehdotetun 9 a §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriöllä tai aluehallintovirastolla on toimivalta velvoittaa kunta, kuntayhtymä ja yksityinen palveluntuottaja lisäämään hoito- ja asiakaspaikkoja sekä osallistumaan potilaan terveydenhuollon toteuttamiseen. Viimesijaisen velvoittavan ohjauksen mahdollistava 9 a § tulisi sovellettavaksi tilanteissa, joissa sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän omin toimin taikka toimivaltaisten viranomaisten säännönmukaisella ohjauksella ei muutoin olisi oikea-aikaisesti ja kattavasti mahdollista varmistaa välttämätöntä palvelutoimintaa. Päätös voidaan tehdä esimerkiksi silloin, kun kuntayhtymän tehohoidon hoitopaikat ovat täynnä tai täytymässä ja potilaita on siirrettävä muiden kuntayhtymien erikoissairaanhoidon yksiköihin. Päätös voidaan tehdä, jos kunnat tai kuntayhtymät itse eivät tarpeeksi nopeasti pysty keskenään sopimaan kunnan tai kuntayhtymän järjestämistä vastuulle kuuluvien potilaiden hoidosta. Lakiehdotuksen 9 a §:n nojalla annetulla päätöksellä ei voida kuitenkaan poiketa muusta voimassa olevasta lainsäädännöstä. Näin ollen päätöksessä tai sitä käytännössä toimeenpantaessa ei voida esimerkiksi poiketa siitä, mitä muualla lainsäädännössä säädetään palveluiden tuottamisesta, sosiaalihuollon asiakkaan ja potilaan oikeuksista, terveydenhuollon ja sosiaalihuollon ammattihenkilöiden velvoitteista tai valvonnasta taikka hallintomenettelyä.

Säännösehdoituksen mukaiset toimivaltuudet vastaavat valiokunnan käsityksen mukaan sisällöltään varsin pitkälti valmiuslain 86 §:n mukaista sääntelyä. Valmiuslain mukaisesti määritellyissä poikkeusoloissa sosiaali- ja terveysministeriöllä ja aluehallintovirastolla on toimivalta sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamiseksi päätöksellään muun muassa velvoittaa sosiaali- ja terveydenhuollon kunnallinen tai yksityinen toimintayksikkö laajentamaan tai muuttamaan toimintaansa.

Perustuslain säätämistäjärjestyksessä säädetyn valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia voidaan valmiuslain 6 §:n 1 momentin mukaan käyttää vain, jos valtioneuvosto, yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, on todennut maassa vallitsevan poikkeusolot. Lisäksi valtioneuvoston käyttöönottoasetuksella on säädettävä, miltä osin poikkeusvaltuuksia voidaan käyttää. Hallituksen esitykseen sisältyvän säännösehdoituksen mukaan valmiuslain mukaisia viranomaisten poikkeusvaltuuksia sisällöllisesti vastaavat toimivaltuudet säädettäisiin tavallisella lailla sovellettavaksi ilman valmiuslain mukaista poikkeustilaa ja valmiuslaissa säädettyä toimivaltuuksien käyttöönottonenettelyä.

On ilmeistä, että ainoastaan poikkeusoloissa sovellettavien poikkeusvaltuuksien normaalistaminen tavallisella lailla ei ole sellaisenaan hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla mahdollista

Valiokunnan lausunto HaVL 29/2020 vp

perustuslain puitteissa. Hallintovaliokunta arvioi, että 9 a §:ää on vähintäänkin täsmennettävä sekä rakenteellisesti että sisällöllisesti. Ehdotettua sääntelyä on arvioitava myös kunnallisen itsehallinnon, elinkeinovapauden, sopimusvapauden ja julkisen vallankäytön lainalaisuuden vaatimusten kannalta. Näitä vaikutuksia ei tarkemmin arvioida esityksen perusteluissa. Mainittujen kysymysten tarkempi arviointi kuuluu eduskunnassa perustuslakivaliokunnan toimialaan.

Asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota hankintalakiin liittyviin kysymyksiin lakiehdotuksen 9 a §:n soveltamistilanteissa. Hallintovaliokunta viittaa tässä yhteydessä hankintasopimuksen muuttamista sääntelevän hankintalain 136 §:ään ja suoraankintojen osalta hankintalain 40, 41 ja 110 §:ään. Komissio on julkaissut 1.4.2020 tiedonannon, jonka mukaan covid-19-kriisi voidaan katsoa sellaiseksi äärimmäisen kiireelliseksi ja ennalta arvaamattomaksi tapaukseksi, jonka perusteella suoraankintoja voidaan tehdä esimerkiksi sairaaloiden ja terveydenhoidon yksiköiden välittömien tarpeiden tyydyttämiseksi. Tiedonannossa korostetaan kuitenkin, että arviointi tulee tehdä aina tapauskohtaisesti. Hallintovaliokunta toteaa vielä, että käsiteltävänä oleva hallituksen esitys on myös talousvaliokunnan arvioitavana lausunnon antamiseksi sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Lakiehdotuksen 9 a §:n mukainen toimivaltuus on tarkoitettu sovellettavaksi viimesijaisesti, kun epidemiologinen tilanne on valtakunnallisesti poikkeuksellisen vakava. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan voidaan katsoa, että lakiehdotuksen 9 a §:n soveltamiskynnyksen ylittyessä ylittyy myös hankintalain ja -direktiivin mukainen kiireellisen suoraankinnan välttämättömyyden ja kiireellisyyden vaatimus.

Asiantuntijakuulemisessa on myös nostettu esiin henkilöstöön ja resursseihin liittyviä kysymyksiä lainsäädännön toimeenpanon kannalta. Säädettyinä oleva lainsäädäntö ei mahdollista poikkeamista muusta lainsäädännöstä, kuten esimerkiksi henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista sekä työ- ja virkaehtosopimuksista. Valiokunta toteaa, ettei käytettävissä olevassa aikataulussa ole ollut mahdollista laatia normaaliolojen lainsäädännöstä poikkeavaa lainsäädäntöä, jolla poikettaisiin henkilöstön työskentelyyn liittyvistä ehdoista. Säädettyä lainsäädännön tehokas, yhteistyöhakuinen ja joustava toimeenpano on valiokunnan mielestä joka tapauksessa välttämätöntä.

Valiokunta korostaa, että lakiehdotuksen 9 a §:n tarkoituksena on riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaaminen epidemian heikentäessä tai vaarantaessa sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän toimintakykyä sosiaali- ja terveyspalveluiden saatavuutta olennaisesti vaarantavalla tavalla. Valiokunnan käsityksen mukaan näiden palvelujen saatavuutta turvaavalle laintasoiselle sääntelylle ovat olemassa painavat perusteet.

Toimenpiteet covid-19-epidemian leviämisen estämiseksi (58 c—58 g §)

Ehdotetussa 58 c §:ssä säädetään asiakkaille ja muille osallistujille tarkoitetuissa tiloissa tilojen hallinnasta vastaaville ja niitä toiminnassaan käyttäville elinkeinon harjoittajille ja lakiehdotuksesta tarkemmin ilmeneville muille toimijoille suoraan lain nojalla velvoite huolehtia hygieniataurvaavista ja oleskelua rajoittavista perusvelvoitteista, joita voidaan pitää valiokunnan mielestä perusteltuina epidemian leviämisen estämiseksi.

Valiokunnan lausunto HaVL 29/2020 vp

Viranomaisille säädettäväksi ehdotetut toimivaltuudet tulevat asteittain vahventuen käytettäväksi, jos 58 c §:n mukaiset lakisääteiset perusrajoitukset osoittautuvat riittämättömiksi. Jos on ilmeistä, että 58 c §:n mukaiset ja muut jo toteutetut toimenpiteet eivät ole riittäviä, 58 d § määrittelee kunnan toimivaltaiselle viranomaiselle toimivallan päättää lähikontaktien välttämistä koskevasta velvoitteesta siten, että tilojen käyttö on järjestettävä niin, että on tosiasiallisesti mahdollista välttää lähikontaktit (välttämättömyyседелlytyksen tulee täytyä). Aluehallintovirasto voi tehdä alueellaan vastaavan päätöksen, jos toimenpiteet ovat välttämättömiä usean kunnan alueella.

Viimesijaisena keinona lakiehdotuksen 58 g § mahdollistaa tilojen sulkemisen enintään kahdeksi viikoksi asiakkailta ja muilta toimintaan osallistuvilta covid-19-epidemian leviämisen estämiseksi. Pykälä mahdollistaa kunnan toimivaltaiselle toimielimelle ja aluehallintovirastolle väliaikaisen asiakas-, osallistuja- ja odotustiloja koskevan sulkemistoimivallan, jos on ilmeistä, että lähikontaktisääntelyä tai muita toimenpiteitä ei voida pitää toimintaan liittyvän erityisen tartuntariskin vuoksi riittävänä ja jos se on epidemian hallitsemattoman leviämisen estämiseksi välttämätöntä. Tällaisia tiloja ovat 1) liikunta- ja urheilutilat, 2) yleiset saunat ja uimahallit, 3) tanssipaikat, kuoro- ja teatteriharrastustilat, 4) huvi- ja teemapuistot, tivolit sekä eläintarhat, 5) sisäleikkipuistot ja -paikat ja 6) kauppakeskusten yleiset oleskelutilat (ks. tarkemmin 58 g §). Tällaista lockdown-toimivaltaa voidaan pitää viimekätisenä ja samalla ankarimpana keinona puuttua viranomaistoimin epidemian leviämiseen. Mainittujen tilojen osalta valiokunta viittaa tarkemmin lakiehdotuksen yksityiskohtaisiin perusteluihin.

Hallintovaliokunta katsoo, että hallituksen esityksessä ehdotetulle toimivaltasääntelylle ja hallinnollisen toimivallan käytön asteittaiselle vahvistumiselle on hyväksyttävät ja painavat perusteet, joilla turvataan väestön terveyttä ja viime kädessä henkeä sekä rajoitetaan epidemian leviämistä. Valiokunnan mielestä säännöksissä määritellyn hallinnollisen toimivallan käytölle on myös täsmällisesti laissa määritelty perusteet, ja toimivallan määrittely on tarkkarajaista. Valiokunta korostaa, että viranomaisen on myös tarkoin seurattava rajoituksen tai kiellon sisältävän päätöksen ajantasaisuutta ja päätös on välittömästi kumottava, jos päätöksen edellytykset eivät enää täyty. Valiokunta pitää hallituksen esityksessä ehdotettua sääntelyä asianmukaisena.

Edellä lausuttua täydentäen valiokunta toteaa, että ehdotetussa 58 e §:ssä säädetään 58 c §:ää vastaavasti liikenteen harjoittajalle perushuolehtimisveloitteet, jotka koskevat hygienian ja matkustajien riittävän etäisyyden toteuttamista. Jos on ilmeistä, että hygieniakäytänteet ja jo toteutetut toimenpiteet eivät riitä ja jos covid-19-epidemian leviämisen estämiseksi voidaan pitää välttämättömänä, Liikenne- ja viestintävirasto voi rajoittaa väliaikaisesti päätöksellään matkustajamäärän enintään puoleen suurimmasta sallitusta matkustajamäärästä, joka on sallittua ottaa liikennevälineeseen (58 f §). Sille, että Liikenne- ja viestintävirasto voi 58 f §:n nojalla säännöksessä määritellyin edellytyksin rajoittaa päätöksellään matkustajamääriä, on valiokunnan käsityksen mukaan painavat ja yleisesti hyväksyttävät perusteet. Valiokunta pitää ehdotettua toimivaltasääntelyä myös oikeasuhtaisena ja riittävän täsmällisenä.

Hallintovaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että 58 c, 58 d ja 58 f §:ien veloitteet koskevat julkisella sektorilla kuntien, kuntayhtymien ja julkisoikeudellisten laitosten yleisötiloja. Ne eivät sen sijaan koskisi valtion virastoja ja niiden asiakastiloja. Epidemian leviäminen ei kuitenkaan tunnista tällaista rajausta, minkä vuoksi valiokunta ei pidä soveltamisrajoitusta sääntelyn tehok-

Valiokunnan lausunto HaVL 29/2020 vp

kuuden kannalta optimaalisena ja johdonmukaisena. Valiokunnan mielestä olisi perusteltua kohdistaa sääntely myös valtion virastoihin ja laitoksiin.

Tiedonsaantioikeus epidemian havaitsemiseksi, selvittämiseksi ja tartunnan jäljittämiseksi

Hallituksen esityksessä ehdotetaan 24 §:n 3 momenttia täsmennettäväksi. Saatavat henkilötiedot — henkilötunnus, nimi, syntymäaika, sukupuoli ja yhteystiedot — vastaavat voimassa olevaa sääntelyä. Asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota 24 §:n 3 momentin sääntelyyn, jossa säädetään tartuntatautiviranomaisten oikeudesta saada yksilöiviä henkilötietoja muun muassa matkanjärjestäjiltä ja majoituksen tarjoajilta, jos tietojen saanti on epidemian leviämisen estämiseksi tai matkustajan oman terveyden suojelemiseksi välttämätöntä.

Hallintovaliokunta toteaa ehdotetun sääntelyn tarkoituksena olevan mahdollistaa tietojen saaminen epidemian mahdollisimman nopeaksi havaitsemiseksi, selvittämiseksi ja tartunnan jäljittämiseksi. Epidemian kulkua on kyettävä jäljittämään mahdollisimman hyvin ja sen osana saatava yhteys altistuneeseen henkilöön, jotta hänet voidaan esimerkiksi ohjata ottamaan yhteyttä terveydenhuoltoon. On voitava varmistua, että kyseessä on juuri tietty henkilö. Matkanjärjestäjän ja muun momentissa tarkoitettujen toimijain hallussa oleva tieto sukupuolesta voi edistää tunnistamista erityisesti ulkomaalaisten nimien osalta. Yhteystietojen luovuttaminen edistää jäljitystoiminnassa nopeutta erityisesti ulkomaalaisten osalta, sillä heidän tietojensa ei yleensä ole tallennettu suomalaisiin viranomaisrekistereihin. Henkilön asianmukaisesti yksilöivien tietojen luovuttaminen taholta, jonka hallussa ne kootusti ovat, on välttämätöntä siksikin, että epidemiaa selvitettyä on yleensä kansanterveydellisesti ja/tai henkilön oman turvallisuuden kannalta keskeistä, että henkilö tunnistetaan ja tavoitetaan ripeästi. Lakiehdotuksen 24 § on tarkoitettu olemaan voimassa toistaiseksi ja koskemaan kaikkia tartuntatauteja, ei vain covid-19-tautia. Valiokunta pitää ehdotusta oikeasuhtaisena.

Valiokunta tähdentää tehokkaan jäljityksen merkitystä covid-19-epidemian torjunnassa ja kiinnittää samalla huomiota siihen, että jäljityksessä voitaisiin hyödyntää olemassa olevia ja kehitettäviä teknologisia välineitä ja keinoja. Hallintovaliokunta toteaa, että asiantuntijakuulemisessa on esitetty lakiehdotuksen 89 §:ään lisättäväksi säännös siitä, että Tulli voi virka-apua antaessaan käyttää tartuntatautien tunnistamisessa ja tarkastusten kohdentamisessa apunaan tartuntatautien tunnistamiseen koulutettuja koiria. Nämä koirat eivät todentaisi tartuntatauteja, vaan ainoastaan auttaisivat tunnistamaan infektoituneita matkustajia, jotta heidät voitaisiin ohjata terveydenhoitoviranomaisten jatkotoimenpiteisiin. Hallintovaliokunnalla ei ole riittäviä edellytyksiä asiaa koskevan esityksen tekemiseen, mutta valiokunta saattaa sen sosiaali- ja terveystieteiden tietoon. Hallintovaliokunta toteaa, että on syytä jatkaa koronakoirien kouluttamista ja hyödyntämisen selvittämistä.

Virka-apu

Valiokunta katsoo, että virka-apulla voi olla käytännössä tärkeä merkitys lakiehdotukseen sisältyvien säännösten toimeenpanossa. Siksi on tärkeää, että säännökset ovat asianmukaisesti laaditut. Valiokunta toteaa yleisesti, että sen hallintotoimen, jonka toteuttamiseen pyydetään toisen viranomaisen virka-apua, tulee kuulua virka-avun pyytäjän tehtäväpiiriin. Hallintotoimen tulee siten kuulua virka-avun pyytäjän laissa säädettyihin eli lakisääteisiin tehtäviin. Virka-apua antavan

Valiokunnan lausunto HaVL 29/2020 vp

tuuksillaan virka-apua pyytäneen viranomaisen edellytykset hoitaa asianmukaisesti toimivaltaansa kuuluvaa valvontavelvollisuutta.

Yleisarvion perusteella vaikuttaa siltä, ettei tartuntatautilain 89 §:n mukaiselle virka-avun antamiselle ole säädetty kattavammin virka-apuviranomaisille toimivaltuuksia virka-avun sisällön suhteen. Esimerkiksi rajavartioloissa ei näyttäisi olevan nyt esillä olevaan 89 §:ään kytkeytyviä virka-aputoimivaltuuksia. Saadun selvityksen mukaan voimassa oleva tartuntatautilain 89 §, jota ehdotetaan muutettavaksi osittain, on hyväksytty vuonna 2016 perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Tältä osin hallintovaliokunta toteaa, ettei valtiosääntöisen tarkastelun yhteydessä välttämättä arvioida muita kuin nimenomaan valtiosääntöisiä kysymyksiä ja että lainsäädännön muut sisällölliset puutteet saattavat jäädä mietintövaliokunnan saaman selvityksen ja mahdollisen tarkastelun varaan. Hallintovaliokunnan mielestä lakiehdotuksen 89 §:n virka-apusääntelyä olisi aiheellista täydentää virka-apuviranomaisten asianmukaisilla toimivaltuussäännöksillä.

Mainittakoon vielä, että hallintovaliokunta on toisessa yhteydessä todennut, että virka-avun antamista rajoittaa se, että virka-apusääntelyllä ei laajenneta poliisin voimankäyttövaltuuksia eikä luoda virka-apua antavalle viranomaiselle uutta toimivaltaa (HaVM 16/2018 vp, s. 7; ks. myös PeVL 23/2005 vp, s. 4–5). Perustoimivalta määräytyy siten tartuntatautilakiin sisältyvien toimivaltuuksien mukaisesti ja niiden rajoissa.

Valiokunnalle esitetyn selvityksen mukaan virka-avun antajan tehtävänä voisi olla esimerkiksi antaa matkustajille rajanylityspaikoilla kirjallisia ohjelehtisiä eri kielillä, ohjata henkilöitä terveystarkastuspisteisiin tartuntatautilaissa terveydenhuollon viranomaisille säädettyjen toimenpiteiden, kuten terveystarkastusten, karanteeni- tai eristämispäätösten tekemiseksi tai muilla keinoin ohjata ja neuvoa matkustajia terveysturvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä terveydenhuollon viranomaisten ohjauksen mukaisesti (Tulli, Rajavartioloaitos). Voimassa olevan 89 §:n perusteluissa todetaan, että tehtäviä, joita varten virka-apua pyydetäisiin, voisivat olla esimerkiksi veden ja elintarvikkeiden jakelu tai tilapäissuojien rakentaminen (Puolustusvoimat, pelastuslaitos). Tällaisten toimenpiteiden suorittaminen ei valiokunnan mielestä nyt puheena olevan sääntelyn kohdalla välttämättä edellytä toimivaltuuksista säätämistä. Kysymys on paljolti neuvonnasta ja ohjauksesta sekä kalustoavusta, jonka antaminen ei vaadi erityisiä toimivaltuuksia ja jonka käyttäminen virka-aputoimintaan kunkin viranomaisen mahdollisuuksien mukaan on valiokunnan mielestä mahdollista myös joustavasti ilman, että aivan välttämättä säädetään asiasta laissa. Siinänsä viranomaisten toiminnan pohjautuminen kattavasti lainsäädäntöön vähentää mahdollisia ongelmatilanteita. Kuten valiokunnan saamasta selvityksestä ilmenee, lainsäädännössämme on nykypäivän mittapuun sääntelytavoitteiden kannalta puutteellista virka-apunormistoa, jonka tarkistamiseen on aiheellista ryhtyä viivyttämättä mahdollisten ongelmien välttämiseksi.

Valiokunta pitää perusteltuna, että virka-avun antamisen edellytyksenä on säännösehdoituksen mukaan, että se ei se vaarana virka-apua antavalle viranomaiselle säädettyjen muiden tärkeiden tehtävien suorittamista. Tartuntatautilain mukaisesti tartuntataudin leviämisen estämiseksi annettava virka-apu olisi maksullista. Valiokunnan mielestä esillä olevassa yhteydessä virka-avun olisi aiheellista olla maksutonta.

Valiokunnan lausunto HaVL 29/2020 vp

Valvonta

Lakiehdotuksen 59 a §:ssä säädetään valvonnasta. Pykälän 1 momentissa säädetään aluehallintoviraston ja kunnan valvontatehtävistä, joka koskee velvoitetta valvoa 58 §:ssä, 58 c §:n 1 ja 2 momentissa, 58 d ja 58 g §:ssä sekä 58 h §:n 1 momentissa säädettyjen velvollisuuksien ja rajoitusten noudattamista. Momentin nojalla sekä aluehallintovirasto että kunta valvovat mainittujen pykälien mukaisten velvoitteiden ja rajoitusten sekä niitä koskevien päätösten noudattamista. Yksityiskohtaisista perusteluista ilmenee, että siltä osin kuin kunta on tehnyt päätöksen, on sillä käytännössä pääasiallinen vastuu päätöksen noudattamisen valvonnasta. Jos taas aluehallintoviranomainen on tehnyt päätöksen, sillä on lähtökohtainen vastuu valvonnasta, mutta paikallisena toimijana myös kunta osallistuu valvontaan. Lisäksi 59 a §:n 1 momentin mukaan aluehallintovirasto valvoo 9 a §:n mukaisten päätösten noudattamista.

Pykälän 2 momentti koskee henkilöliikenteeseen, matkustajamäärien rajoittamiseen sekä asemiin, terminaaleihin ja muihin vastaaviin sisätiloihin kohdistuvien velvoitteiden ja rajoitusten sekä niitä koskevien päätösten valvontaa Liikenne- ja viestintäviraston ja kunnan toimesta.

Asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota siihen, että epäselvyyttä ei tulisi olla siitä, millä taholla on ensi sijassa valvontavastuu. Valiokunta toteaa, että viranomaisilla on lakiehdotuksen perusteella rinnakkaista valvontatoimivaltaa. Kunta, aluehallintovirasto ja Liikenne- ja viestintävirasto ovat kukin toimivaltaisia suorittamaan tarkastuksia ja asettamaan määräyksiä 59 a §:n sisältämän viranomaisten toimivallan jaon mukaisesti 59 b ja 59 c §:ssä määritellyllä tavalla. Saadun selvityksen mukaan kunkin valvontaviranomaisen rajalliset resurssit huomioon ottaen on tarpeen, että ne voivat valvoa velvoitteiden ja rajoitusten noudattamista osin rinnakkaisesti, koska yksikään valvontaviranomainen ei esitetyn näkemyksen mukaan keskitetysti voi käynnistää laajuudeltaan merkittävää uutta valvontatoimintaa. On huomattava, että lakiehdotuksen 59 a §:n 3 momentissa säädetään kunnan, aluehallintoviraston ja Liikenne- ja viestintäviraston yhteistyöstä lainsäädännön noudattamisen valvonnassa. Momentissa asetetaan valvontaviranomaisille velvoite yhdessä koordinoida valvontatoimintaa muun muassa työnjaon ja valvontatoiminnan yhdenmukaisuuden varmistamiseksi.

Lakiehdotuksen 59 a §:n 4 momentin mukaan poliisi valvoo 58 §:n nojalla yleisötilaisuuksia ja yleisiä kokouksia koskevien päätösten noudattamista yleisö- ja ihmismäärää sekä etäisyyksien ylläpitoa koskevien velvollisuuksien ja rajoitusten osalta. Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin, ettei nykyisen 58 §:n nojalla voida antaa etäisyyden ylläpitoa koskevia rajoituksia, vaan nämä johtuisivat nyt ehdotettavista 58 c—d §:stä. Säännöstä tulisi sen vuoksi täydentää näitä pykäläiä koskevalla viittauksella. Saadun selvityksen perusteella aluehallintovirastot ovat käytännössä tehneet 58 §:n nojalla päätöksiä, joissa on määrätty myös etäisyyksien ylläpidosta. Tämä on toteutettu siten, että ehtona yleisötilaisuuden ja yleisen kokouksen pitämiseksi osallistujamäärien rajoittamisen lisäksi on, että tilaisuudessa noudatetaan ohjeita muun muassa turvaväleista. Valiokunnalle esitetyn käsityksen mukaan viittaus 58 c ja 59 d §:ään laimentaisi poliisin toimivaltaa jatkuvaluonteisen toiminnan valvomiseen, mikä ei esitystä annettaessa ollut säännöksen tarkoitus, minkä vuoksi ei olisi tarvetta muuttaa 4 momentin sanamuotoa. Hallintovaliokunta esittää, että sosiaali- ja terveysvaliokunta vielä arvioi viittaussääntelyn tarpeellisuutta.

Valiokunnan lausunto HaVL 29/2020 vp

Tarkastukset

Tarkastuksia koskevat säännökset koskevat merkittävältä osin Liikenne- ja viestintävirastoa. Koska esitys on lausunnon antamista varten lähetetty myös liikenne- ja viestintävaliokuntaan, hallintovaliokunta kiinnittää tarkastusten osalta huomiota vain joihinkin yksityiskohtiin.

Asiantuntijakuulemisessa on viitattu 59 b §:n 4 momenttiin, jonka mukaan 59 d §:n mukaisen kunnan toimivaltaisen viranomaisen lisäksi myös kunnan terveydensuojelulain 7 §:n ja elintarvikelain 32 §:n nojalla toimivaltaiset viranomaiset saavat mainittujen lakien nojalla tekemiensä tarkastusten yhteydessä tarkastaa tämän lain mukaisten velvollisuuksien ja rajoitusten sekä niitä koskevien päätösten noudattamisen. Kuulemisessa on katsottu jäävän epäselväksi, määräytyykö 4 momentissa mainittujen kunnallisten viranomaisten tarkastustoimivallan sisältö tartuntatautilain 59 b §:n 2 momentin vai terveydensuojelulain ja elintarvikelain nojalla. Valiokunta toteaa saamaansa selvitykseen viitaten, ettei elintarvikelain ja terveydensuojelulain osalta ole säädetty 3 momentin mukaisesti poikkeussäntelyä siten kuin Liikenne- ja viestintäviraston osalta on tehty viranomaisten valvoessa tartuntatautilain mukaista toimintaa. Näin ollen tässä kohdin sovelletaan tartuntatautilain sääntelyä.

Lakiehdotuksen 59 b §:n 4 momentin viimeisessä virkkeessä todetaan, että siinä mainittujen viranomaisten oikeudesta asettaa määräyksiä ja pakkokeinoja säädetään 59 c ja 59 d §:ssä. Tästä oikeudesta ei kuitenkaan muodollisesti säädetä suoraan näissä pykälissä, vaan 59 d §:n 2 momentin mukaan kunnanvaltuusto voi antaa 59 d §:n 1 momentissa tarkoitettulle viranomaiselle oikeuden siirtää 59 c §:n 1 ja 2 momentin mukaisen toimivallan edelleen kunnan tartuntataudeista vastaavalle lääkärille, muulle kunnan viranhaltijalle tai kunnan toimielimen jaostolle. Valiokunta esittää harkittavaksi viittaussäännöksen tarkistamista.

Hallintovaliokunta katsoo, että valvontaa koskevaa säännöskokonaisuutta voidaan perustellusti pitää huolellista perehtymistä vaativana. Sen tarkoituksena on joka tapauksessa mahdollistaa joustava työnjako viranomaisten kesken tilanteessa, jossa jokaisen viranomaisen resurssit ovat niukat sekä kuntien osalta ottaen huomioon myös se, että kussakin kunnassa voitaisiin paikallisten resurssien ja osaamisen näkökulmasta järjestää valvontatoiminta mahdollisimman järkevällä tavalla.

Määräykset ja pakkokeinot

Määräyksistä ja pakkokeinoista sisältyvät säännökset lakiehdotuksen 59 c §:ään. Pykälän perusteluissa todetaan, että selkeät rikkomukset voisivat johtaa siihen, että viranomaisten tehokkaan reagoimisen turvaamiseksi 4 momentissa mainittu viranomainen (aluehallintovirasto ja kunta) voisi määrätä toiminnan välittömästi keskeytettäväksi ja tilan suljettavaksi. Epäselväksi jää, kuinka määräys toiminnan välittömästä keskeyttämisestä ja tilojen sulkemisesta olisi sovitettavissa yhteen 59 c §:n 4 momentin mukaiseen vaatimukseen siitä, että rikkomuksen olennaisuudesta huolimatta toimijalle tulee antaa mahdollisuus määrääjässä korjata toimenpiteensä ennen tilojen sulkemista. Valiokunta katsoo, että mietinnössä on aiheellista pykälän perustelujen osalta tuoda esiin, että säännös edellyttää mahdollisuutta korjata rike. Samalla on syytä todeta, että 3 momentin mukaan määräaika asetetaan suhteessa puutteen tai epäkohdan sekä määräyksen alaisen toiminnan luonteeseen.

Valiokunnan lausunto HaVL 29/2020 vp

Lakiehdotuksen 59 c §:n 4 momenttiin on jäänyt teknisluontoinen virhe. Momentin ensimmäisestä virkkeestä puuttuu maininta Liikenne- ja viestintävirastosta. Hallintovaliokunta esittää, että 4 momentin ensimmäinen virke korjataan muotoon: "Jos 1 momentissa tarkoitettuja puutteita tai epäkohtia ei ole korjattu asetetussa määräajassa ja jos velvoitteita on rikottu olennaisesti, kunta, aluehallintovirasto ja Liikenne- ja viestintävirasto voivat määrätä kyseisen toiminnan välittömästi keskeytettäväksi ja kyseisen tilan pidettäväksi suljettuna asiakkailta tai muilta valvottuun toimintaan osallistuvilta enintään kuukauden ajaksi, jos se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen estämiseksi."

Kustannusten korvaaminen — taloudelliset vaikutukset

Hallituksen esityksessä on arvioitu, että yksinomaan tämän esityksen aiheuttamat muutokset kuntien tehtäviin ovat vähäisiä ja niiden arvioidaan olevan toteutettavissa kuntien nykyisten resursien puitteissa, hyödyntämällä soveltuvin osin esimerkiksi nykyisiä tartuntatautiin, terveydensuojelun ja elintarvikevalvonnan rakenteita, verkostoja sekä henkilöstöresursseja. Kunnan yhteistyövelvoitteen nojalla kunnan, aluehallintoviraston sekä Liikenne- ja viestintäviraston on tehtävä yhteistyötä valvoessaan tämän lain noudattamista. Toimeenpanon onnistumisen kannalta on tärkeää, että kuntien yhteistyö muiden tartuntatautilain viranomaisten kanssa muodostuu toimivaksi. Esityksen viranomaisvastuiden aiheuttama työmäärä riippuu osaltaan esityksen perusteella annettujen toimivaltuuksien soveltamisen laajuudesta, joka puolestaan riippuu koronaepidemian kehittymisestä. Tämä on huomioitu hallituksen esityksessä kirjauksella, jossa kuntien ja muidenkin viranomaisten esityksestä aiheutuviin määrärahatarpeisiin on mahdollista palata vuoden 2021 lisätalousarvioesitysten yhteydessä.

Esityksessä ei ole ehdotettu elinkeinonharjoittajille kohdennettua toimialakohtaista kompensatiomenettelyä. Esityksen mahdollistamien rajoitusten kohteeksi joutuvien elinkeinonharjoittajien käytettävissä olisivat yleiset yritysten tukemista koskevat mekanismit. Näitä ovat muun muassa työ- ja elinkeinoministeriössä valmisteltu nk. kustannustuki II (HE 205/2020 vp), joka on tullut voimaan 11.12.2020. Kyseessä on yleistuki, joka on tarkoitettu yrityksille, joiden liikevaihto on pudonnut merkittävästi koronaviruksen vuoksi ja joilla on vaikeasti sopeutettavia kustannuksia. Muita tukimekanismeja yrityksille ovat muun muassa Finnveran takaukset, Teollisuussijoitus Oy:n rahoitusohjelmat sekä työmarkkinajärjestöjen kanssa yhteistyössä rakennettu työllisyyspaketti.

Keväällä 2020 ravitsemusalan elinkeinonharjoittajille on kohdennettu niin kutsuttu kompensatiotuki (HE 67/2020 vp) hyvityksenä elinkeinotoiminnan rajoittamisesta. Tähän menettelyyn liittyvä tilanne on ollut erityislaatuinen. Keväällä 2020 ravitsemusalan elinkeinonharjoittajat joutuivat hyvin poikkeuksellisten, äkillisten toimien kohteeksi, joilla asiakastiloja suljettiin hyvin nopealla aikataululla koko maan alueella. Voidaan katsoa, että elinkeinonharjoittajilla ei ollut tuolloin tosiasiallista mahdollisuutta ja aikaa varautua näihin poikkeuksellisiin tapahtumiin. Myöhemmin keväällä 2020, kun ravitsemusalaa koskevat rajoitukset ovat tulleet osaksi tartuntatautilain sääntelyä (HE 72/2020 vp), ravitsemusalan elinkeinonharjoittajien on katsottu esityksen valiokuntakäsittelyssä voivan tukeutua takautuviin yleistukiin, eikä erilliselle kompensatiomekanismille katsottu olevan tarvetta.

Valiokunnan lausunto HaVL 29/2020 vp

Myöskään käsittelyssä olevan esityksen valmistelussa ei ole katsottu olevan tarkoituksenmukaista ehdottaa esityksen vaikutuksiin kohdennettua kompensatiomekanismia. Esityksen antamien toimivaltuuksien vaikutukset elinkeinonharjoittajille ovat kevään tilannetta ennakoitavampia, sillä toimivaltuuksien voimassaololle on esitetty epidemiatilanteeseen sidottuja kriteerejä. Esityksen antamien toimivaltuuksien soveltamisen vaikutukset elinkeinonharjoittajille ovat kestoaltaan ja kohteiltaan rajattuja. Ennalta asetetut kompensatiomekanismit saattaisivat ohjata yritysten valintoja ja toimintaa epäsuotuisaan suuntaan. Yksinomaan tämän esityksen vaikutuksiin kohdennetut kompensatiomekanismit eivät joka tapauksessa kattaisi kaikkea koko epidemian aiheuttamasta tuen tarpeesta. Niin sanotun kustannustuki II:n jatkoksi toteutettavia toimenpiteitä selvitetään parhaillaan työ- ja elinkeinoministeriössä. Valiokunnalle esitetyn näkemyksen mukaan tämänkaltaiset luonteeltaan takautuvat tukimekanismit ovat paras tapa tukea yrityksiä tästä esityksestä sekä koko koronaepidemiasta aiheutuviin kustannustukitarpeisiin. Mahdollisten kompensatiomekanismien osalta valiokunta viittaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 44/2020 vp.

Rajaturvallisuus

Hallintovaliokunta on erittäin huolissaan siitä, että esimerkiksi Virosta kohdistuu työmatkaliikenteen myötä ja itärajan yli Venäjältä tapahtuvan muun liikenteen johdosta Suomeen erittäin vakava riski covid-19-epidemian olennaisesta pahenemisesta johtuen muun ohella esimerkiksi naapurimaiden Suomea moninkertaisesti pahemmasta tautitilanteesta ja erittäin herkästi tarttuvan virusmuunnoksen leviämisestä. Testausta on rajoilla lisätty, mutta ongelmana on, että vain osa maahan saapuvista suostuu vapaaehtoiseen testaukseen. On vaarana, että myös nyt esillä olevan tartuntatautilain muutosten käyttöönoton myönteiset vaikutukset menetetään, ellei rajaliikennettä voida nykyistä tehokkaammin sulkea ja/tai määrätä ennakkotestejä, pakollisia testejä, karanteeneja ja muita tehokkaita toimenpiteitä nykyistä sujuvammin covid-19-viruksen leviämisen tehokkaaksi estämiseksi rajaliikenteen kautta.

Saadun tiedon mukaan hallitus on päättänyt neuvotteluissaan 13.1.2021, että sisäministeriö valmistelee esityksen rajaliikenteen tiukentamiseksi muuntoviruksen leviämisen estämiseksi nykyisen lainsäädännön ja sen valtioneuvostolle antamien päätösvaltuuksien puitteissa. Lisäksi tuolloin on linjattu, että ulkoministeriö valmistelee matkustussuosituksen päivittämistä. Valiokunnalle esitetyn selvityksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriössä tehdään parhaillaan täydentävää oikeudellista arviota siitä, mitkä mahdollisuudet viranomaisilla olisi vaatia Suomeen niin sanotun korkean riskin maista saapuvilta matkustajilta ennakkotesti ja/tai testaus covid-19-taudista. Samaa asiaa on arvioitu jo syksyllä 2020, mutta silloin sääntely on katsottu erittäin ongelmalliseksi perusoikeuksien näkökulmasta. Tällä hetkellä ei ole tarkempaa arviota siitä, milloin mahdollinen niin sanottu raja-HE annettaisiin. Täydentävää esitystä HE:een 245/2020 vp ei ole tarkoitus antaa rajat ylittävän liikenteen terveysturvallisuuden osalta. Hallitus on tänään 22.1.2021 neuvottelemassa ja päättämässä uusista toimenpiteistä rajaturvallisuuden parantamiseksi.

Hallintovaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että syksyn aikana tautitilanne on alkanut pahentua ja edellä kerrotut seikat uhkaavat aiheuttaa olennaisen tautitilanteen heikkenemisen. Valiokunnan mielestä näissä oloissa on voitava ihmisten aivan keskeisimpiin perusoikeuksiin kuuluvan terveyden ja hengen suojelemiseksi ryhtyä sisä- ja ulkorajoilla kattavaan pakolliseen ennakkotestin vaatimiseen, pakolliseen testaukseen, pakollisiin karanteeneihin ja muihin välttämättö-

Valiokunnan lausunto HaVL 29/2020 vp

miin toimenpiteisiin. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että oikeusjärjestykseltään vastaavissa eurooppalaisissa maissa on voitu ottaa käyttöön valiokunnan esiin nostamia pakkotoimenpiteitä perustuslain estämättä. Valiokunta kiirehtii toimenpiteitä, joilla estetään covid-19-viruksen leviäminen Suomessa maahantuloliikenteen kautta. Hallintovaliokunta esittääkin sosiaali- ja terveysvaliokunnalle, että sosiaali- ja terveysvaliokunta edellyttäisi hallituksen antavan nyt puheena olevan raja-HE:n eduskunnalle kiireellisesti.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Hallintovaliokunta esittää,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 22.1.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Jussi Halla-aho ps
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Anna-Kaisa Ikonen kok
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Aki Lindén sd
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Matti Semi vas
jäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto