

## Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle tartuntatautilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle tartuntatautilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 13/2016 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Liisa Katajamäki, sosiaali- ja terveysministeriö
- ylilääkäri Sari Ekholm, sosiaali- ja terveysministeriö
- oikeuskansleri Jaakko Jonkka, Oikeuskanslerinvirasto
- professori Raija Huhtanen
- oikeustieteen tohtori, dosentti Liisa Nieminen
- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Veli-Pekka Viljanen

### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi tartuntatautilaki, joka korvaisi nykyisen tartuntatautilain. Lisäksi eräisiin muihin lakeihin ehdotetaan muutoksia.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan keväällä 2016. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettua sääntelyä arvioidaan suhteessa perustuslain 6 §:n turvaamaan yhdenvertaisuuteen, 7 §:n 1 momentissa turvattuun henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden suojaan, 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen, 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan, 18 §:n 1 momentissa turvattuun työn ja ammatin valitsemiseen vapauteen sekä 21 §:n oikeusturvasäännökseen. Säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan sääntelyllä on myös yhtymäkohtia perustuslain 1 §:n säännökseen, jonka mukaan valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Edelleen ehdotukset liittyvät perus-

## Valiokunnan lausunto PeVL 11/2016 vp

tuslain 80 §:ään, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla, ja 118 §:ään, jossa säädetään virkatoimia koskevasta vastuusta.

Hallituksen käsityksen mukaan sääntely ei edellytä perustuslain säätämisyjärjestystä, mutta asiaa on kuitenkin hallituksen arvion mukaan aiheellista hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto.

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Arvioinnin lähtökohdat*

Lakiehdotuksen tarkoituksena on korvata vuonna 1986 annettu ja sen jälkeen monilta kohdiltaan muutettu tartuntatautilaki uudella samannimisellä lailla. Voimassa oleva tartuntatautilaki on säädetty ennen perusoikeusuudistusta ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin myöhemmin arvioinut eräitä siihen kohdistuvia muutoksia (PeVL 6/2003 vp ja PeVL 26/2006 vp).

Ehdotettavan uuden tartuntatautilain (jäljempänä myös tartuntatautilakiehdotus) tarkoituksena on ehkäistä tartuntatauteja ja niiden leviämistä sekä niistä ihmisille ja yhteiskunnalle aiheutuvia haittoja. Lakiehdotus sisältää useita säännöksiä viranomaisen toimivallasta puuttua yksilön perusoikeuksiin ja lain tarkoituksen toteuttamiseksi välttämättömiksi arvioituista rajoitustoimenpiteistä. Lakiehdotuksen rajoitustoimenpiteet puuttuvat mm. perustuslain 7 §:n 1 momentin turvaamaan henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä 10 §:n turvaamaan yksityiselämän suojaan siltä osin kuin näiden oikeuksien katsotaan turvaavan henkilön itsemääräämisoikeutta. Sääntelyä on näin ollen arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa tietyn perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta (PeVL 15/2015 vp, s. 3).

Julkisen vallan on perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan edistettävä väestön terveyttä. Lakiehdotukselle yleensä ja tartuntatautiin leviämisen estämiseksi ehdotetuille perusoikeuksien rajoittamista merkitseville yksittäisille säännöksille on osoitettavissa lähtökohtaisesti perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja painavat perusteet (PeVL 26/2006 vp, s. 2/I, PeVL 6/2003 vp, s. 3/I). Viime kädessä kysymys voi olla henkilön oikeudesta elämään (ks. myös PeVL 15/2015 vp, s. 3). Ehdotusta on kuitenkin arvioitava vielä sen suhteen, täyttääkö se perusoikeuksien rajoittamisen edellytyksenä olevat välttämättömyyden, tarkkarajaisuuden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset ja onko oikeusturva asianmukaisesti järjestetty (PeVL 10/2016 vp, s. 2).

#### *Lain perusratkaisu*

Tartuntatautilakiehdotuksen 5 §:n asetuksenantovaltuuden mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään, mitkä taudit ovat yleisvaarallisia, mitkä valvottavia ja mitkä muista tartuntataudeista kuuluvat ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Asetuksenantovaltuus on merkityksellinen perusoikeuksien näkökulmasta erityisesti siksi, että lakiehdotuksen pisimmälle meneviä perusoikeusrajoituksia merkitsevät rajoitustoimenpiteet on sidottu yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseen.

## Valiokunnan lausunto PeVL 11/2016 vp

Sääntelyä on arvioitava perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta. Sen mukaan asetuksia voidaan antaa perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Asetuksenantovaltuuden perussäännöksenä toimii tartuntalakiehdotuksen 3 §:n 1 kohdan tartuntataudin määritelmän lisäksi 4 §, jossa ehdotetaan tartuntataudit jaettavaksi yleisvaarallisiin ja valvottaviin tartuntatauteihin sekä muihin tartuntatauteihin, joista osa edellyttää säännöllistä seurantaa väestölle aiheuttamansa tautitaakan tai epidemiavaaran vuoksi.

Asetuksenantovaltuus on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kuitenkin sen tarkoitus huomioiden riittävästi laissa rajattu (ks. myös PeVL 6/2003 vp). Valiokunta on kuitenkin nykyisin toistuvasti muistuttanut, että vaikka perustuslain säännökset rajoittavat joka tapauksessa suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä eikä asetuksella siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista (esim. PeVL 10/2016 vp, s. 5), on valtuus syytä muotoilla perustuslain 80 §:n johdosta tarkempien säännösten antamiseen valtuuttavaksi (PeVL 49/2014 vp, s. 5/II).

Valtuus on myös pääsääntöisesti syytä sijoittaa lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen (PeVL 10/2016 vp, s. 5). Näin ollen myös tartuntatautilakiehdotuksen 5 §:n asetusantovaltuus on syytä sijoittaa ilmoitusvelvollisuuden perustavan perussäännöksen yhteyteen siltä osin kuin asetuksella on tarkoitus antaa tarkempia säännöksiä siitä, mitkä muista tartuntataudeista kuuluvat ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Mikäli tarkoituksena kuitenkin on, että ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvilla taudeilla tarkoitetaan tartuntatautilakiehdotuksen 4 §:ssä mainittuja seurantaa edellyttäviä tauteja, on valtuuden sanamuotoa syytä täsmentää.

### *Tahdosta riippumaton hoito*

Tartuntatautilakiehdotuksen 64 §:n 2 momentin mukaan yleisvaaralliseen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäiltyyn tartuntatautiin sairastuneelle voidaan antaa taudin leviämisen ehkäisemiseksi välttämätön hoito hänen tahdostaan riippumatta. Lisäksi 65 §:n 1 momentin mukaan potilaalle voidaan antaa hänelle määrätty lääkkeet vastustuksesta huolimatta, jos se on yleisvaarallisen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen estämiseksi välttämätöntä.

Perustuslakivaliokunta ei pidä säännösehdotusta ongelmallisena. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että säännöksen perusteluissa tahdosta riippumaton hoito ja pakkolääkintä vaikuttaisivat ulotetun säännöksen sanamuodosta ilmenevää pidemmälle. Sääntämisympäristöperusteissa viitataan niitä voitavan käyttää myös tilanteessa, jossa toimenpiteen toteuttamisen seurauksena olisi ainoastaan uhka potilaan omalle hengelle tai terveydelle. Valiokunta korostaa, että potilaan hoidossa on kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan ja mainittu oikeus kiinnittyy useisiin perusoikeuksiin, erityisesti perustuslain 7 §:n säännöksiin henkilökohtaisesta vapaudesta ja koskemattomuudesta sekä perustuslain 10 §:n säännöksiin yksityiselämän suojasta. Perustuslailla suojatun yksityiselämän piiriin kuuluu muun muassa yksilön oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan (ks. esim. PeVL 15/2015 vp, s. 3 ja siinä viitattut). Jos potilas vastustaa tietynlaisen lääkityksen antamista tietoisesti eikä tästä aiheudu vaaraa kuin hänen omalle terveydelleen, ei

## Valiokunnan lausunto PeVL 11/2016 vp

säännösehdotus muodosta valiokunnan käsityksen mukaan riittävää perustetta tahdosta riippumattomalle hoidolle.

### *Laajaan tartunnanvaaraan liittyvät toimenpiteet*

Tartuntatautilakiehdotuksen 58 §:ssä luodaan toimivalta päättää erityisistä torjuntatoimista, jotka voivat kohdistua ilmeisesti myös esimerkiksi yksityisessä käytössä oleviin kulkuneuvoihin ja asuntoihin. Säännösehdotus voi siis olla merkityksellinen esimerkiksi perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan tai perustuslain 15 §:n turvaaman omaisuudensuojan kannalta. Perusoikeusrajoituksen täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta jää epäselväksi, mitä kaikkea torjuntatoimilla pykälässä tarkoitetaan. Torjuntatoimia ei myöskään eritellä säännösehdotuksen perusteluissa. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan säännöstä tulee täsmentää siten, että siitä tarkemmin käy ilmi, millaisia torjuntatoimia sen nojalla voidaan siinä tarkoitettuihin tiloihin kohdistaa.

Perustuslakivaliokunta muistuttaa myös perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuuden vaatimuksista. Säännösehdotuksessa torjuntatoimiin ja tilojen sulkemiseen ryhtymisen edellytykset on kirjoitettu verraten väljästi sitomalla ne lähinnä siihen, että laajaa tartunnan vaaraa aiheuttava yleisvaarallinen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäilty tartuntatauti on todettu tai sen esiintyminen on perustellusti odotettavissa. Säännösehdotusta onkin syytä täsmentää siten, että siinä tarkoitettujen toimenpiteiden sidotaan esimerkiksi välttämättömyyteen yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi silloin, kun toimenpiteen kohteena on muu kuin julkinen tila.

### *Kiireellinen päätös rajoitetoimenpiteistä*

Tartuntatautilakiehdotuksen mukainen päätöksenteko rajoitetoimenpiteiden käytöstä on osoitettu pääsääntöisesti virkasuhteiselle kunnan tai sairaanhoitopiirin tartuntataudeista vastaavalle lääkärille. Lakiehdotuksen 70 §:n mukaan myös muu julkisessa terveydenhuollossa toimiva laillistettu lääkäri voi kiireellisessä tapauksessa päättää henkilön tai tavaran karanteenista taikka henkilön eristämisestä tai päättää välttämättömän sairaanhoidon toteuttamisesta, lääkityksen antamisesta henkilön vastustuksesta huolimatta tai tapaamisen rajoittamisesta enintään viideksi päiväksi tartuntataudin leviämisen estämiseksi, jos hän suorittamansa tutkimuksen perusteella toteaa, että päätöksen tekemisen edellytykset ovat todennäköisesti olemassa. Perusteluista ilmenee, että päätöksen tekemisen edellytykset ovat todennäköisesti olemassa. Perusteluista ilmenee, että säännöksessä tarkoitettu lääkäri ei välttämättä ole virkasuhteessa julkiseen terveydenhuoltoon.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut voimassa olevaan tartuntatautilakiin sisältyvää säännöstä, jonka valiokunta katsoi käytännössä voivan terveyskeskustoimintojen ulkoistamisesta johtuen johtaa muun kuin virkasuhteisen lääkärin päätöksentekoon karanteenista kiiretilanteissa. Valiokunta piti karanteenista päättämistä julkisena hallintotehtävänä, minkä johdosta sääntely oli merkityksellisestä perustuslain 124 §:n kannalta. Sen mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei voida antaa muulle kuin viranomaiselle. Valiokunta katsoi kuitenkin tuolloin, että kun otettiin huomioon ihmisten vaara altistua väestön terveyttä vakavasti uhkaavalle yleisvaaralliselle tartuntataudille ja nopean ratkaisun välttämättömyys sekä se, että karanteenipäätös oli tuolloin arvioitavana olevan säännösehdotuksen perusteella heti alistettava tartuntatautien torjunnasta vastaavan kunnan toimielimen vahvistettavaksi, ei sääntely tältä osin ollut valtiosääntö-

## Valiokunnan lausunto PeVL 11/2016 vp

oikeudelliselta kannalta ongelmallinen (PeVL 26/2006 vp, s. 3/II). Nyt arvioitavaan tartuntalaki-ehdotukseen ei sisälly velvollisuutta päätöksen alistamiseen.

Perustuslakivaliokunta on sittemmin arvioinut mielenterveyslain muutosehdotusta, jonka mukaan myös muu kuin virkasuhteessa oleva laillistettu lääkäri voi laatia tarkkailulähetteen, jos hän suorittamansa tutkimuksen perusteella katsoo, että tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisen edellytykset ovat todennäköisesti olemassa. Valiokunta viittasi tuolloin siihen, että merkittävänä julkisen vallan käyttönä on valiokunnan käytännössä pidetty esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta puuttua merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Valiokunnan käsityksen mukaan tästä näkökulmasta voitiin pitää selvänä, että kaikki ne ratkaisut, joilla olennaisesti puututaan perustuslain 7 §:ssä tarkoitettuun henkilökohtaiseen vapauteen tai koskemattomuuteen (esim. tarkkailuun ottaminen, hoitoon määrääminen ja virka-avun pyytäminen) sisältävät merkittävää julkisen vallan käyttöä (PeVL 5/2014 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunta on aiemmin myös arvioinut, että karanteeniin määrääminen merkitsee puuttumista ainakin perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaiseen henkilökohtaiseen vapauteen (PeVL 26/2006 vp, s. 3/I).

Perustuslakivaliokunta katsoi tarkkailulähetettä koskevaa säännösehdotusta arvioidessaan, että tarkkailulähetteen laatiminen ei vielä itsessään merkinnyt henkilön lähettämistä tarkkailuun tai hoitoon tämän tahdosta riippumatta eikä tarkkailulähetteessä tehty arvio hoidon tarpeesta myöskään sido tarkkailuun ottavaa tai tahdosta riippumattomaan hoitoon määräävää virkasuhteista lääkärinä. Rajoitettujen oikeusvaikutusten johdosta muulle kuin virkasuhteiselle lääkärille annettava toimivaltaa ei pidetty merkittävänä julkisen vallan käyttönä (PeVL 5/2014 vp, s. 2/II). Valiokunta arvioi samassa lausunnossaan myös sitä, vaaransiko ehdotettu järjestely perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia perustuslain 124 §:n kannalta ongelmallisella tavalla. Muun kuin virkasuhteisen lääkärin toimivaltuudet ja tarkkailulähetteen laatimisen oikeusvaikutukset oli perustuslakivaliokunnan mielestä rajattu asianmukaisesti sääntelyn tavoitteen kannalta välttämättömään (PeVL 5/2014 vp, s. 4/I).

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tartuntatautilain tarkoitus ja siinä säänneltyjen kiireellisten rajoitetoimenpiteiden tavoitteet eroavat mielenterveyslaista erityisesti ottaen huomioon ihmisten vaara altistua väestön terveyttä vakavasti uhkaavalle yleisvaaralliselle tartuntataudille (PeVL 26/2006 vp, s. 3/II). Tämän johdosta tartuntatautilakiehdotuksen 70 §:ssä säädettyä ensi vaiheen kiireellistä päätöksentekoa erityisen herkästi tarttuvan taudin leviämisen ja uusien tartuntojen estämiseksi voidaan pitää valtiosääntöisesti perusteltuna. Perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoo, että erityisesti karanteeniin tai eristykseen määräämisessä on kysymys perustuslain 7 §:n 3 momentissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklassa tarkoitettua vapaudenriistosta, mikä tarkoittaa hyvin pitkälle menevää puuttumista yksilön henkilökohtaiseen vapauteen (ks. esim. PeVL 15/2015 vp, s. 3). Myös muut säännösehdotukseen sisällytetyt rajoitetoimenpiteet voivat merkitä pitkälle meneviä perusoikeusrajoituksia. Tartuntatautilakiehdotuksen mukainen päätöksenteko perustuisi yksittäisen lääkärin itsenäiseen harkintaan.

Säännösehdotusta on perustuslakivaliokunnan mielestä edellä todetuista syistä täsmennettävä siten, että muun kuin virkasuhteisen lääkärin päätösvalta rajataan asianmukaisemmin sääntelyn tavoitteen kannalta välttämättömään. Säännöstä on täydennettävä siten, että muu kuin virkasuhteinen lääkäri voi tehdä säännösehdotuksen perusteluissa tarkoitettulla tavalla sääntelyn tavoitteen kannalta vain välttämättömimmät ensi vaiheen toimenpiteet, minkä jälkeen päätöksentekoon on

## Valiokunnan lausunto PeVL 11/2016 vp

kytkettävä välittömästi virkasuhteinen lääkäri esimerkiksi saattamalla päätös niin pian kuin olosuhteet sallivat toimivaltaisen virkasuhteisen lääkärin vahvistettavaksi. Säännökseen on syytä sisällyttää myös esitetyn kaltainen ehdoton aikaraja, mutta olennaisesti ehdotettua lyhyempänä. Tällaiset muutokset ovat edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyhteisyydessä.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota lisäksi siihen, että säännösehdotuksen mukaan siinä tarkoitetun päätöksen edellytyksenä on, että päätöksen tekemisen edellytykset ovat todennäköisesti olemassa. Säännöstä ei ole tältä osin perusteltu. Säännös vaikuttaisi johtavan siihen, että siinä tarkoitetun lääkärin päätöksenteolle ehdotetaan asetettavaksi virkasuhteisen kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaavan lääkärin päätöksentekoa matalampi kynnys. Jos erolle ei ole osoitettavissa hyväksyttäviä perusteluita, on säännös syytä kirjoittaa päätöksenteon perusteiden osalta yhtenevästi virkasuhteisen lääkärin päätöksenteolle asetettavien edellytysten kanssa.

### *Viranomaisten toimivaltasuhteet*

Perustuslakivaliokunnan mielestä viranomaisen toimivaltuuksia koskeva sääntely on tartuntalaki-ehdotuksessa paikoin epäselvää. Valiokunnan mukaan lähtökohtana on, että erityisesti perusoikeuskysymysten sääntelyn yhteydessä toimivaltaisen viranomaisen tulisi ilmetä laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (PeVL 49/2014 vp, s. 4/II). Tämän johdosta esimerkiksi tartuntatautilakiehdotuksen 8 (Torjuntatyö alueta- solla) ja 10 §:ää (Tartuntatauti- torjunta puolustusvoimissa, Rajavartiolaitoksessa ja eräissä val- tion laitoksissa) on syytä tämentää esimerkiksi perustelulauseissa esitetyllä.

### *Kunnallinen itsehallinto*

Tartuntatautilakiehdotuksen 13 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin muun ohella sairaanhoitopiirien kuntayhtymien ja kuntien tehtävistä. Perustuslain 121 §:n 2 mo- mentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä sääde- tään lailla. Kunnan asukkaiden itsehallintoon kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää tehtä- vistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen ja että muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla. Olennaista on, ettei kunnille voida antaa uusia tehtäviä lakia alemmanastei- sillä säädöksillä (HE 1/1998 vp, s. 176/I). Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan 13 §:n si- joittamisesta ehdotettuun 2 lukuun voidaan päätellä, että tarkoituksena on antaa valtuus antaa tar- kempia säännöksiä asetuksella ko. luvussa lailla kunnille annettavista tehtävistä. Säännösehdotus ei ole näin ymmärrettynä ongelmallinen. Valiokunnan mielestä perustuslain 121 §:ssä turvattu it- sehallinto tulisi asianmukaisemmin turvatuksi, mikäli valtuus sijoitettaisiin mainitun perustus- lain säännöksen kannalta merkityksellisiin osiin asianomaisen perussäännöksen yhteyteen täsmäl- lisemmin muotoiltuna (PeVL 10/2016 vp, s. 5).

Tartuntatautilakiehdotuksen 47 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää rokotus pakolliseksi, jos kattava rokottaminen on välttämätöntä väestön tai sen osan hengelle ja tervey- delle vakavaa vahinkoa aiheuttavan yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi. Perustuslakivaliokunta on arvioinut voimassaolevan lain säätämisen yhteydessä säännösehdotus-

## Valiokunnan lausunto PeVL 11/2016 vp

ta, jonka mukaan valtioneuvosto voi päättää yleisen pakollisen rokotuksen toimeenpanemisesta kunnissa. Valiokunta katsoi tuolloin, että asiallisesti säännös sisältää kuntiin kohdistuvan velvollisuuden toimeenpanna pakollinen rokotus säännöksessä tarkoitettujen tartuntatautien leviämisen estämiseksi ja että valtioneuvosto voi siten päättää vain tämän tehtävän toteuttamisen tavasta. Valiokunta ei pitänyt sääntelyä näin ymmärrettynä ongelmallisena perustuslain 121 §:n 2 momentin kannalta (PeVL 6/2003 vp, s. 4/I—II). Tartuntatautilakiehdotuksessa kuntien velvollisuudesta järjestää rokotukset ehdotetaan säädettäväksi 44 §:n 2 momentissa ja 45 §:n 2 momentissa. Kyseiset säännökset eivät kuitenkaan sanamuotonsa mukaan kata 47 §:ssä tarkoitettuja pakollisia rokotuksia. Perustuslain 121 §:stä johtuvista syistä pakollisia rokotuksia koskevaa säännöstä on syytä täydentää maininnalla kuntien velvollisuudesta tällaisten rokotusten järjestämiseen.

Tartuntatautilakiehdotuksen 9 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi torjuntatyöstä kunnassa. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettua sääntelyä on kunnallisen itsehallinnon johdosta syytä täsmentää määrittelemällä tarkemmin, mitä väestöllä tarkoitetaan säännöksessä suhteessa kunnan jäseniin, mikäli säännöksestä aiheutuu kunnille uusia tehtäviä.

### *Pakollista rokotusta koskeva asetuksenantovaltuus*

Edellä tarkasteltu tartuntatautilakiehdotuksen 47 §:n asetuksenantovaltuus, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää rokotus pakolliseksi, on merkityksellinen myös perustuslain 7 §:ssä turvatus henkilökohtaisen koskemattomuuden kannalta. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan pakolliselle rokotukselle on esitetty sinänsä hyväksyttävät perusteet ja sen käyttö on rajattu suhteellisuusvaatimuksen edellyttämällä tavalla välttämättömiin tilanteisiin. Perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan säännös on näin ollen syytä muotoilla perussäännökseksi mahdollisuudesta järjestää pakollinen rokotus tiettyjen edellytysten vallitessa. Päätöksenteko pakollisen rokotuksen järjestämisestä voidaan osoittaa valtioneuvoston asetuksella tehtäväksi.

Tartuntatautilakiehdotuksen 54 §:n 2 momentin asetuksenantovaltuudesta ilmenee, että pakollinen rokotus voitaisiin rajoittaa tiettyyn väestön osaan, ryhmään tai ikäluokkaan. Tämä mahdollisuus on perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 6 §:n turvaamasta yhdenvertaisuudesta johtuen syytä kirjata myös pakollista rokotusta koskevaan lain säännökseen.

### *Laboratorion toimiluvan peruuttaminen*

Tartuntatautilakiehdotuksen 18 §:n 4 momentin mukaan, jos toimiluvan myöntämisen jälkeen ilmenee, ettei laboratorio, sen alihankintalaboratorio tai sen valvoma toimintayksikkö täytä luvan myöntämisen edellytyksiä tai sen toiminnassa esiintyy vakavia puutteita, joita ei aluehallintoviraston määräyksestä huolimatta ole korjattu, aluehallintovirasto voi peruuttaa toimiluvan. Ehdotus on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen perustuslain 18 §:n 1 momentissa säädetyn elinkeinovapauden näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä pitänyt luvan peruuttamista yksilön oikeusasemaan puuttuvana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. Sen vuoksi valiokunta on katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamisen mahdollisuuden vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mah-

## Valiokunnan lausunto PeVL 11/2016 vp

dollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (ks. esim. PeVL 34/2012 vp, s. 2). Koska luvan myöntämisen edellytyksistä on tartuntatautilakiehdotuksen 18 §:n 3 momentissa säädetty varsin yleisluonteisesti, tulee luvan peruuttamisen edellytykset sitoa olennaisiin muutoksiin myöntämisedellytyksissä sekä siihen, että ilmenneitä puutteita myöntämisedellytyksissä ei aluehallintoviraston määräyksestä huolimatta ole korjattu.

### *Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja*

Henkilötietojen suojasta säädetään perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan mukaan lainsäätäjän liikkuma-alaa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatuun yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeänä sääntelykohteena ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia, mukaan luettuna tietojen luovutettavuus, sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista (ks. esim. PeVL 21/2012 vp, s. 3/I).

Tartuntatautilakiehdotuksen eräät rekisterit muodostetaan tartuntatauti-ilmoituksen perusteella. Voimassa olevan lain 23 a §:n mukaan tartuntatauti-ilmoitus on hävitettävä viimeistään ilmoittamista seuraavan vuoden loppuun mennessä eikä sen tietoja saa kopioida tai siirtää terveyskeskukseen tai sairaanhoitopiiriin potilasrekisteriin tallettaviksi. Tartuntatautilakiehdotuksessa vastaava säännöstä ei ole. Perustuslakivaliokunnan mielestä edellä todetun johdosta voi jäädä epäselväksi, mitä ilmoituksilla tehdään, mistä syystä sääntelyä on syytä tältä osin täsmentää.

### *Muita seikkoja*

Hallituksen esityksen yleisperusteluiden mukaan pohjaehdotuksen hallituksen esitykseksi valmisteli konsultti sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta. Lainvalmistelu on yksi keskeisimmistä ministeriöiden tehtävistä. On selvää, että sitä ei voi ulkoistaa. Käytännössä on kuitenkin katsottu, että tämä ei estä ulkopuolisten selvitysten tai asiantuntija-avun hankkimista. Käytävissä olevan selvityksen valossa arvioitavana olevan hallituksen esityksen valmistelu ei perustuslakivaliokunnan mielestä näyttäisi poikkeavan sellaisesta tyypillisestä tilanteesta, jossa alkuvaiheessa käytetään selvityshenkilöä tai muuta vastaavaa asiantuntija-apua.

## **VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS**

Perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 70 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*



## Valiokunnan lausunto PeVL 11/2016 vp

Helsingissä 7.4.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas  
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk  
jäsen Maria Guzenina sd  
jäsen Anna-Maja Henriksson r  
jäsen Hannu Hoskonen kesk  
jäsen Antti Häkkänen kok  
jäsen Ilkka Kantola sd  
jäsen Kimmo Kivelä ps  
jäsen Antti Kurvinen kesk  
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok  
jäsen Leena Meri ps  
jäsen Ville Niinistö vihr (osittain)  
jäsen Ulla Parviainen kesk  
jäsen Wille Rydman kok  
jäsen Ville Skinnari sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen