

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 30/2014 vp**

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi terveydensuojelulain muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 3 päivänä kesäkuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi terveydensuojelulain muuttamisesta (HE 76/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Helena Korpinen, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöneuvos Marietta Keravuori-Rusanen, oikeusministeriö
- professori Eija Mäkinen
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi terveydensuojelulain eräitä asuntojen ja muiden oleskelutilojen terveyshaittojen ehkäisemiseen, vähentämiseen ja poistamiseen liittyviä säännöksiä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyn katsotaan toteuttavan julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa ja 20 §:n 2 momentissa asetettuja velvoitteita edistää väestön terveyttä ja turvata terveellinen ympäristö. Asunnon käytön kieltoa tai rajoittamista

koskevaa sääntelyä arvioidaan perustuslain 15 §:ssä turvatus omaisuudensuojan kannalta. Sääntelyä viranomaistarkastuksista arvioidaan perustuslain 10 §:ssä turvatus kotirauhan suojan näkökulmasta. Henkilösertifiointia ja ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttöä tarkastellaan erityisesti perustuslain 124 §:n kannalta. Lisäksi perusteluissa on perustuslain näkökulmasta arvioitu tallenteiden julkisuutta ja siirtymäsäännöksiä. Lakiehdotus voidaan hallituksen esityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Asunnon tai muun oleskelutilan käytön kieltäminen tai rajoittaminen

Terveydensuojeluviranomainen voi lakiehdotuksen 27 §:n 2 momentin mukaan kieltää tai rajoittaa asunnon tai muun oleskelutilan käyttöä, jos terveyshaitta on ilmeinen, haittaa ei voida korjata tai jos terveydensuojeluviranomaisen määräystä haitan poistamiseksi ei ole noudatettu.

Ehdotettu säännös mahdollistaa varsin olennaisenkin puuttumisen erityisesti perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvattuun omaisuudensuojaan. Lisäksi asunnon käytön kieltäminen voi joissakin tapauksissa olla merkityksellistä myös perustuslain 9 §:n 1 momentissa tarkoitetun asuinpaikan valinnan vapauden ja 18 §:n 1 momentissa turvatuun elinkeinovapauden kannalta.

Asunnon käytön kiellolla tai rajoittamisella pyritään estämään terveysvaaroja ja edistämään terveyttä, joten sääntelylle on perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuun väestön terveyden edistämismääräyksen ja perustuslain 20 §:n 2 momentissa tarkoitettuun terveellisen ympäristön turvaamiseen liittyvät painavat ja hyväksyttävät syyt.

Terveyshaitalla tarkoitetaan terveydensuojelulain 1 §:n mukaan ihmisessä todettavaa sairautta, muuta terveydenhäiriötä tai sellaisen tekijän tai olosuhteen esiintymistä, joka voi vähentää väestön tai yksilön elinympäristön terveellisyyttä. Perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuusvaatimuksen näkökulmasta on tällaisessa sääntely-yhteydessä ongelmallista, että terveyshaitalle ei lakiehdotuksen 27 §:n 2 momentissa ole asetettu haitan vakavuuteen liittyvää vaatimusta. Lisäksi valiokunta on tämänkaltaisen sääntelyn yhteydessä pitänyt oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta olennaisena, että perusoikeuteen merkittävästi puuttuva viranomaisen toimivaltuus on viimesijainen keino välittömän terveysvaaran torjumiseksi (ks. PeVL 37/2005 vp, s. 2—3). Lakiehdotuksen 27 §:n 2 momenttia on tämän vuoksi täydennettävä siten, että

nämä edellytykset käyvät siitä selkeästi ilmi, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisympäristössä.

Asunnontarkastus

Tarkastus tai siihen liittyvä muu valvontatoimi voidaan lakiehdotuksen 46 §:n 1 momentin mukaan tehdä pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa muutoin kuin tilan haltijan tai omistajan omasta aloitteesta vain, jos se on välttämätön sen selvittämiseksi, aiheutuuko haltijalle tai muulle tilassa oleskelevalle taikka naapurille terveyshaittaa. Pykälän 2 momentin nojalla pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyn tilan tarkastus asukkaan tahdon vastaisesti voidaan tehdä vain, jos viranomaisella on perusteltu syy epäillä välittömiä toimia edellyttävää vakavaa terveyshaittaa. Lisäksi tällainen tarkastus tai muu valvontatoimi voidaan 3 momentin perusteella tehdä terveydensuojelulaissa rangaistavaksi säädetyn menettelyn selvittämiseksi.

Säännöksissä on kysymys erilaisista mahdollisuuksista tehdä tarkastus pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa. Ensinnäkin tarkastus voitaisiin tehdä tilan haltijan omasta aloitteesta. Tätä tilannetta säännös ei kuitenkaan suoranaisesti lainkaan koske. Toiseksi tarkastus voitaisiin tehdä jonkun muun aloitteesta, mutta tilan haltijan tai omistajan suostumuksella tai ainakin tarkastusta vastustamatta, vaikka tämä käykin säännöksestä ilmi vain välillisesti. Tällöin tarkastus voidaan tehdä, jos se on välttämätöntä terveyshaitan selvittämiseksi. Kolmanneksi sääntely mahdollistaa asunnon tarkastuksen asukkaan tahdon vastaisesti, mutta vain, jos viranomaisella on perusteltu syy epäillä välittömiä toimia edellyttävää vakavaa terveyshaittaa. Lisäksi tarkastus voitaisiin toimittaa terveydensuojelulaissa rangaistavaksi säädetyn menettelyn selvittämiseksi.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatuun kotirauhan suojan kannalta. Saman pykälän 3 momentin nojalla lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttä-

mättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.

Ehdotuksen taustalla on selkeästi perustuslain 19 §:n 3 momentissa ja 20 §:n 2 momentissa sekä perustuslain 15 §:ssä tarkoitettujen perusoikeuksien turvaaminen. Viranomaisen tarkastusoikeus on säännöksessä tarkoitettussa vakavimmin henkilön kotirauhan suojaan puuttuvassa tilanteessa asianmukaisesti sidottu välttämättömyyttä osoittaviin edellytyksiin ja terveyshaitan vakavuuteen. Sääntelystä ilmenee myös täsmällisesti se, missä tarkoituksessa kotirauhan piiriin ulottuva toimenpide on sallittu. Sääntely on tältä osin perustuslain 10 §:n kannalta ongelmattonta.

Perustuslakivaliokunta on katsonut perusoikeusrajoituksen kohteeksi joutuvan henkilön suostumuksella voivan sinänsä olla merkitystä valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa ja pitänyt tässä suhteessa oleellisena sitä, mitä voidaan pitää oikeudellisesti relevanttina suostumuksena tietyssä tilanteessa. Valiokunta on toisaalta pitänyt selvänä, että perusoikeussuoja ei voi oikeudellisenä kysymyksenä menettää aina merkitystään pelkästään siksi, että laissa säädetään jonkin toimenpiteen vaativan henkilön suostumuksen (ks. esim. PeVL 30/2010 vp, s. 7/I). Kriittisesti valiokunta on muun muassa suhtautunut ehdotuksiin, jotka ovat perustuneet siihen, että viranomaisella olisi toimivalta tehdä kotirauhan piiriin ulottuvia tarkastuksia pelkästään tarkastettavan suostumuksen perusteella. Valiokunta on esimerkiksi elintarvikelakiehdotukseen sisällyntä säännöstä arvioidessaan perusoikeusrajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukseen viitaten edellyttänyt, että sääntelystä on tällöin käytävä ilmi, millaisissa tilanteissa tai millä edellytyksillä viranomainen voi tarkastuksen tehdä (PeVL 37/2005 vp, s. 3).

Nyt ehdotetun 46 §:n 1 momenttiin sisältyvän suostumusperusteisen tarkastustoimen edellytyksenä on se, että toimi on välttämätön sen selvittämiseksi, aiheutuuko asunnossa olevalle tai naapurille terveyshaittaa. Lakiehdotuksen 45 §:ssä on määritelty ne toimenpiteet, joihin tarkastuksen tekijällä on oikeus. Viranomaisen on lisäksi tarkastustoiminnassaan noudatettava

hallintolain säännöksiä muun muassa tarkastuksista ja niissä noudatettavasta menettelystä. Sääntelykokonaisuus täyttää valiokunnan mielestä vaaditun täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen samoin kuin välttämättömyysvaatimuksen. Suostumukseen perustuva asunnon tarkastus voidaan valiokunnan mielestä tässä yhteydessä hyväksyä ehdotuksen mukaisesti josain määrin vähäisemmin edellytyksin kuin tahdonvastainen tarkastus.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut kotirauhan piiriin ulottuvan toimen olevan hyväksyttävä "rikosten selvittämiseksi", jos toimi sidotaan siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotaan tai rikottavan. Valiokunta on lisäksi katsonut, että tarkastus voidaan toimittaa vain, jos se on rangaistavan menettelyn selvittämiseksi välttämätöntä (PeVL 6/2010 vp, s. 5). Sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta valiokunnan lähtökohtana on ollut, ettei kotirauhan suojaan tule puuttua enimmillään sakolla rangaistavien, moittivuudeltaan vähäisten rikkomusten selvittämiseksi (ks. esim. PeVL 32/2010 vp, s. 11 ja PeVL 6/2010 vp, s. 4—5). Valiokunta on toisaalta eräissä tapauksissa pitänyt hyväksyttävänä kotirauhan piiriin ulottuvaa tarkastusta sellaisiakin rangaistavaksi säädettyjä rikkomuksia koskevien perusteltujen epäilyjen johdosta, joista voi enimmillään seurata sakkorangaistus (PeVL 69/2002 vp, s. 2—3).

Lakiehdotuksen 46 §:n 3 momentin sääntely on edellä mainitun käytännön valossa osin ongelmallista. Tarkastuksen toimittaminen kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa näyttäisi olevan mahdollista myös enimmillään sakolla rangaistavien rikkomusten selvittämiseksi (terveysuojelulain 54 §:n 4 momentissa tarkoitettu terveyden vaarantamisrikkomus). Valiokunnan käsityksen mukaan tavanomaisimmat terveyttä uhkaavat tilanteet tulevat katetuiksi 1 ja 2 momentin perusteella. Tarkastusmahdollisuus on sidottava konkreettiseen ja yksilöityyn syyhyn epäillä lakia rikotaan tai rikottavan. Lisäksi säännöstä on täydennettävä niin, että tarkastus voidaan toimittaa vain, jos se on rangaistavan menettelyn selvittämiseksi välttämätöntä. Näiden

muutosten tekeminen on edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain sääntämisyjärjestyksessä.

Valiokunta huomauttaa, että lakiehdotuksen 49 §:n perusteella terveydensuojeluviranomainen voi käyttää terveydensuojeluvalvonnassa ulkopuolista asiantuntijaa. Esityksen perustelujen mukaan (s. 20 ja 31) ulkopuolisella asiantuntijalla ei ole oikeutta tehdä tarkastusta pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa. Ulkopuolista asiantuntijaa voidaan perustelujen mukaan kuitenkin käyttää apuna teknisen seikan selvittämisessä myös tällaisissa tiloissa. Näistä seikoista ei kuitenkaan sisälly säännöstä ehdotukseen tai voimassa olevaan terveydensuojelulakiin.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että kotirauhan piiriin kohdistuvat tarkastusvaltuudet merkitsevät oikeutta puuttua merkittävällä tavalla perustuslaissa jokaiselle turvattuun kotirauhan suojaan eikä tällaista valtuutta voida näin ollen antaa yksityiselle tavallisella lailla. Valiokunta on ulkopuolisen suorittamat tarkastukset mahdollistavan lainsäädännön yhteydessä vakiintuneesti edellyttänyt erikseen säädettäväksi siitä, että pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan kohdistuvan tarkastuksen voi toimittaa vain viranomaisen (ks. esim. PeVL 62/2010 vp, s. 6 ja PeVL 46/2001 vp, s. 4–5). Tällaisen maininnan lisääminen lakiehdotuksen 46 §:ään on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain sääntämisyjärjestyksessä. Estettä ei ole kuitenkaan sille, että säädetään viranomaiskoneiston ulkopuolelta nimetyn henkilön oikeudesta avustaa tarkastuksen toimittamisessa näissä tiloissa (ks. esim. PeVL 42/2005 vp, s. 3/I). Valiokunta huomauttaa tässä yhteydessä, että pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyn tilan omistajan tai haltijan aloitteesta tapahtuvat jatkotutkimukset ja muut vastaavat toimet asunnossa eivät edellytä viranomaisen paikalla oloa.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Henkilösertifiointi. Sosiaali- ja terveysministeriö nimeää lakiehdotuksen 49 c §:n perusteella

toimijan, joka sertifioi lain tarkoittamia ulkopuolisia asiantuntijoita. Ministeriön nimeämä toimija myös ylläpitää 49 d §:n 2 momentin nojalla julkista tietojärjestelmää, johon tehdään merkintä sertifioidusta ulkopuolisesta asiantuntijasta.¹

Säätelyssä on kysymys julkisen hallintotehtävän antamisesta lain nojalla muulle kuin viranomaiselle, joten se on merkityksellistä perustuslain 124 §:n kannalta. Mainitun pykälän mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle.

Esityksen keskeisenä tarkoituksena on keskitää terveydensuojeluviranomaisten apuna käytettävien ulkopuolisten asiantuntijoiden ammattitaidon ja pätevyyden arviointimenettely kunnilta sosiaali- ja terveysministeriön nimeämälle toimijalle ja kerätä tieto sertifioiduista asiantuntijoista julkiseen rekisteriin. Hallituksen esityksen vaikutusarviointiosuudessa (s. 9–10) on esitetty perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen kannalta riittävät perusteet tehtävän siirrolle. Valiokunta katsoo, että tämänkaltaisen tehtävien siirron yhteydessä perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttymistä tulisi kuitenkin arvioida erikseen sääntämisyjärjestysperusteluissa.

Muilta osin ehdotuksen arviointia perustuslain 124 §:n kannalta vaikeuttaa sääntelyn rakenne. E erityisen ongelmallisena on pidettävä sitä, että julkisen (sosiaali- ja terveysministeriö) ja yksityisen (sertifioija) toimijan keskinäinen toimivallanjako jää etenkin lakiehdotuksen 49 d §:ssä siinä käytetyn passiivimuodon vuoksi epäselväksi. Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä sääntelyn tarkistamista siten, että lain sanamuodosta käyvät selvästi ilmi kaikki sertifioijalle osoitettavat tehtävät ja toimivaltuudet samoin kuin sertifioijan tekemien päätösten

¹ Lakiehdotuksen 49 d §:n 2 momentissa on virheellinen viittaus 49 c §:n 2 momenttiin.

oikeusvaikutukset. Tämä on keskeistä myös muutoksenhakusääntöjen oikean kohdistumisen vuoksi.

Ehdotuksen 49 c §:n 1 momentin ja 49 d §:n 2 momentin perusteella on pääteltävissä, että sertifioija tekee päätöksen henkilön sertifioimisesta ulkopuoliseksi asiantuntijaksi. Ehdotuksen 49 d §:n 3 momentin ja sen perustelujen perusteella on pääteltävissä, että sertifioija voi poistamalla merkinnän tietojärjestelmästä peruuttaa henkilön kelpoisuuden toimia ulkopuolisenä asiantuntijana. Saman pykälän 4 momentin perusteella puolestaan on pääteltävissä, että sertifioija voi uudistaa tai olla uudistamatta sertifioinnin. Sertifiointi näyttäisi ehdotuksen perusteella olevan edellytyksenä sille, että ulkopuolinen asiantuntija voi toimia viranomaista avustavassa tehtävässä (julkinen hallintotehtävä). Tällaisessa päätöksenteossa on valiokunnan mielestä kysymys julkisen vallan käytöstä, joka ei kuitenkaan ole perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla merkittävää. Onkin selvää, että toimintaan sovelletaan hallinnon yleislakeja niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määrittelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla ilman erillistä mainintaakin. Sama koskee myös rikoslain virkavastuuta koskevien säännösten (ks. rikoslain 40 luvun 12 §:n 1 momentti) ja julkisuuslain (ks. viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 4 §:n 2 momentti) soveltamista. Selkeyden vuoksi sääntelyyn on kuitenkin syytä sisällyttää virkavastuuta koskeva viittaussäännös samaan tapaan kuin lakiehdotuksen 49 §:n 3 momentissa.

Muutoksenhausta viranomaiskoneiston ulkopuolisen tekemään hallintopäätökseen on aina säädettävä erikseen. Lakiehdotuksen 56 §:n perusteella vaikuttaa siltä, että ainoastaan sertifioinnin peruuttamista koskevaan päätökseen voidaan hakea muutosta. Valiokunnan mielestä on kuitenkin selvää, että myös yksityisen toimijan lain nojalla tekemissä henkilön sertifioimisesta ja etenkin sen epäämistä samoin kuin serti-

fioinnin uudistamatta jättämistä koskevissa päätöksissä on kysymys sellaisista henkilön oikeutta koskevistä päätöksistä, joihin on perustuslain 21 §:stä ja perustuslain 124 §:n oikeusturvavaatimuksesta johtuvista syistä voitava hakea muutosta. Siksi lakiehdotuksen 56 §:ään on lisättävä tätä tarkoittavat säännökset, jotta lakiehdotus voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Asianmukaisinta olisi kuitenkin osoittaa päätöksenteko sertifioinnin peruuttamisesta viranomaiselle.

Ulkopuolinen asiantuntija. Ulkopuolinen asiantuntija voi lakiehdotuksen 49 §:n perusteella tehdä tutkimuksia ja selvityksiä viranomaisvalvontaa varten. Ulkopuolisen asiantuntijan toiminnassa on tältä osin, toisin kuin esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 30) esitetään, kysymys perustuslain 124 §:ssä tarkoitettujen julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta voidaan tällaisessa toiminnassa huolehtia muun muassa tehtäviä suorittavien henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla (ks. esim. PeVL 42/2005 vp, s. 2—3). Lakiehdotuksen sisältämä sääntely on tältä osin riittävää. Lisäksi lakiehdotuksen 49 §:n 3 momentissa on asianmukaisesti säädetty virkavastuusta. Valiokunta kuitenkin huomauttaa, että myös hallinnon yleislait, esimerkiksi hallintolain 2 luvussa tarkoitettujen hyvän hallinnon perusteet, voivat tulla sovellettaviksi tällaiseen toimintaan (ks. PeVL 27/2014 vp, s. 2—3).

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos valiokunnan sen 27 §:n 2 momentista, 46 §:stä ja 56 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

PeVL 30/2014 vp — HE 76/2014 vp

Helsingissä 21 päivänä lokakuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Elina Lepomäki /kok
vpj.	Anu Urpalainen /kok	Markus Lohi /kesk
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Elisabeth Nauclér /r
	Tuija Brax /vihr	Tom Packalén /ps
	Ilkka Kantola /sd	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Pia Kauma /kok (osittain)	Tapani Tölli /kesk.
	Kimmo Kivelä /ps	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.