

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeus
LsN Mira Turpeinen
LsN Marietta Keravuori-Rusanen

Lausunto

8.1.2021

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (HE 245/2020 vp)

Hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa otsikossa mainitusta asiasta.

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tartuntatautilakia. Osa muutoksista on tarkoitettu olemaan voimassa covid19-epidemiaan liittyen väliaikaisesti. Ehdotetut muutokset on valmisteltu STM-vetoisessa laajassa valmisteluverkostossa. Myös oikeusministeriön asiantuntijat ovat osallistuneet tartuntatautilain muutosten valmisteluun.

Lausuntokierroksella oikeusministeriö antoi tartuntatautilain uudistamisesta sosiaali- ja terveysministeriölle varsin laajan lausunnon, jossa esitetyt huomiot on monelta osin otettu huomioon esityksen jatkovalmistelussa. Esityksen ydinsisältöä olisivat sosiaali- ja terveydenhuollon toimintakyvyn varmistamista koskeva 9a § ja eri toimijoihin kohdistuvia rajoitustoimia koskevat 58 c-g §. Nämä pykälät muodostuvat monelta osin perusoikeuksien näkökulmasta merkityksellisiksi. Koska ehdotettuun sääntelyyn liittyvät valtio-sääntöoikeudelliset näkökohdat tulevat arvioiduksi perustuslakivaliokunnan asiasta antamassa lausunnossa, tässä lausunnossa keskitytään tarkastelemaan erityisesti tartunta-

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

tautilain valvontaa ja virka-apua koskevia säännösehdotuksia painottaen muutamia huomioita, jotka oikeusministeriö on pääosin joko aikaisemmassa lausunnossaan tai muuten valmistelun aikana esittänyt. Lisäksi tässä lausunnossa esitetään eräitä huomioita ehdotetun lain soveltamisalaan kuuluvista toimijoista sekä 58 d §:ssä mainitusta viranomaisen päätöksestä.

VALVONTA

Yleisenä huomiona myös aikaisemmassa lausunnossaan oikeusministeriö on painottanut sääntelyn oikeasuhtaisuuden arviointia siten, että ehdotetut valvonnalliset seuraamukset ovat oikeassa suhteessa rikkomuksen laatuun ja vakavuuteen.

Alla ovat yksittäiset huomiot valvontaa koskevista pykälistä:

59 a §. Valvonta

Pykälän 1 ja 2 momentti jaottelee valvontatoimivallan viranomaisten kesken eri pykälien osalta, mutta osin tämä toimivalta on rinnakkaista. Oikeusministeriö on painottanut, että epäselvyyttä ei tulisi olla siitä, millä taholla on ensi sijassa valvontavastuu ja mitä valvonta käsittää, etenkin kun kyseessä on useimmille viranomaisille kokonaan uudesta valvonta-tehtävästä.

Pykälän 4 momentin mukaan poliisi valvoo 58 §:n nojalla annettujen yleisötilaisuuksia ja yleisiä kokouksia koskevien päätösten noudattamista yleisö- ja ihmismäärää sekä etäisyyksien ylläpitoa koskevien velvollisuuksien ja rajoitusten osalta. On syytä huomata, että nykyisen 58 §:n nojalla ei voida antaa etäisyyden ylläpitoa koskevia rajoituksia vaan nämä johtuisivat nyt ehdotettavasta 58 c-d §:stä. Säännöstä tulisi täydentää näitä pykälää koskevalla viittauksella.

59 b §. Tarkastukset

Esityksen 59 b §:n 1 momentissa luetellaan viranomaiset, jotka voivat suorittaa tarkastuksia tartuntatautilain nojalla, ja 2 momentissa täsmennetään tarkastustoimivaltuuksien sisältöä. Oikeusministeriö on aikaisemmassaan lausunnossaan painottanut, että tarkastustoimivalta tulee rajata koskemaan niitä asiakas- ja osallistujien oleskeluun käytettäviä tiloja, jotka ovat rajoitusten ja velvoitteiden kohteena.

Liikenne- ja viestintäviraston tarkastustoimivalta muodostuu 59 b §:n 1-3 momentin perusteella varsin epäselväksi. Ehdotetussa 59 b §:n 1 momentissa säädetään viraston tarkastusoikeudesta ja tarkastajan toimivaltuuksista 2 momentissa. Kuitenkin 59 b §:n 3 momentin sisältämän viittaussäännöksen mukaan Liikenne- ja viestintäviraston oikeudesta tehdä tarkastuksia säädetään liikenteen palveluista annetun lain 196 §:ssä ja tie donsaantioikeudesta 197 §:ssä. Momentissa edelleen todetaan, että edellä mainittuja pykälää sovelletaan siitä huolimatta, mitä tartuntatautilain 59 b §:n 2 momentissa säädetään tarkastuksiin liittyvistä toimivaltuuksista. Tältä osin näyttäisi siltä, että Liikenne- ja viestin-

täviraston tartuntatautilain nojalla suorittama tarkastuksen sisältö ja tarkastajan toimivaltuudet määrittäisivät olennaisilta osin liikenteen palveluista annetun lain 196 ja 197 §:n nojalla, jotka koskevat siis Liikenne- ja viestintäviraston oikeutta tehdä tarkastuksia liikenteen palveluista annetun lain nojalla.

Lähtökohtana on, että valvonnallisiin tarkastuksiin liittyvistä viranomaisen toimivaltuuksista säädetään kattavasti asianomaisessa erityislaissa eli tässä tapauksessa tartuntatautilaissa. Nyt epäselväksi jää, mikä on esityksen 59 b §:n 2 momentissa olevien tarkastustoimivaltuuksien suhde liikenteen palveluista annetussa laissa säänneltyihin tarkastusvaltuuksiin ja onko jälkimmäisillä säännöksillä tarkoitus laajentaa esityksen 59 b §:n 2 momentissa säänneltyjä tarkastusvaltuuksia, jos liikenteen palveluista annetun lain 196 ja 197 §:ää voidaan soveltaa esityksen 59 b §:n 2 momentista huolimatta. Ehdotettu 59 b §:n 3 momentti olisi asianmukaisinta poistaa lakiehdotuksesta.

Esityksen 59 b §:n 4 momentissa säädetään, että esityksen 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. Myös 4 momentin osalta epäselväksi jää, määräytyykö 4 momentissa mainittujen kunnallisten viranomaisten tarkastustoimivallan sisältö tartuntatautilain 59 b §:n 2 momentin vai terveydensuojelulain ja elintarvikelain nojalla. Sääntelyä tulee täsmentää tältä osin, jotta tartuntatautilaista käy selkeästi ilmi kunnallisten viranomaisten tarkastukseen liittyvät toimivaltuudet sen suorittaessaan tartuntatautilaissa säädettyä valvontaa. Tältä osin on syytä toistaa tässä lausunnossa aikaisemmin esitetty huomio siitä, että lähtökohtana on se, että valvonnallisiin tarkastuksiin liittyvistä viranomaisen toimivaltuuksista säädetään kattavasti asianomaisessa erityislaissa eli tässä tapauksessa tartuntatautilaissa.

Lisäksi 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 tarkoitetulle viranomaiselle oikeuden siirtää 59 c §:n 1 ja 2 momentin mukaisen toimivallan edelleen kunnan tartuntataudeista vastaavalle lääkärille, muulle kunnan viranhaltijalle tai kunnan toimielimen jaostolle.

Pykälän 5 momentin osalta jää epäselväksi, onko tarkoituksena, että pykälän 4 momentin mukaan tarkastusta suorittavat viranomaiset toimittavat tarkastuksen aluehallintoviraston tai Liikenne- ja viestintäviraston puolesta vai pyynnöstä. Nyt ehdotettu sääntely rajoitusvaltuuksien osalta rakentuu olennaisilta osin tehokkaalle ja toimivalla valvonnalla, siksi on erityisen tärkeää, että valvovilla viranomaisilla on riittävä osaaminen ja asiantuntemus nimenomaisesti tartuntatautilain mukaisten velvoitteiden noudattamiseksi. Vastaava huomio koskee myös 59 d §:n nojalla määrättävää toimivaltaista viranomaista.

59 c §. Määräykset ja pakkokeinot

Esityksen 59 c §:n osalta oikeusministeriö on aikaisemmassa lausunnossaan erityisesti kiinnittänyt huomiota sääntelyn oikeasuhtaisuuden arviointiin. Pykälän 4 momentin mukaan niin 58 c §:n 1 ja 6 momentin ja 58 e §:n olennainen rikkominen ja puutteiden sekä epäkohtien korjaamatta jättäminen asetetussa määräajassa voi johtaa siihen, että kunta ja aluehallintovirasto 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. Vastaavalla tavalla myös 58 d ja 58 f §:n olennainen rikkominen ja puutteiden sekä epäkohtien korjaamatta jättäminen asetetussa määräajassa voi johtaa siihen, että säännösten nojalla päätöksen tehnyt viranomaisen määrää vastaavan seuraamuksen.

Myös nyt ehdotetun sääntelyn osalta viranomaisen tulee neuvontavelvollisuuden kautta pyrkiä ensi sijassa ohjaamaan eri toimijoita nyt ehdotettujen säännösten noudattamisessa. Tätä neuvontavelvollisuutta korostaa etenkin se, että kyse on kokonaan uusista velvoitteista ja rajoitteista laajalle ja vaihtelevalle toimijajoukolle, joihin ei välttämättä ole vastaavia säännöksiä aikaisemmin kohdistettu. Tämä on otettava huomioon myös valvonnassa, erityisesti arvioitaessa eri valvonnallisten seuraamuksien kohdistamista ja oikeasuhtaisuutta. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta voisi vielä harkita 4 momentin mahdollistaman valvonnallisen sulkemisen ajallista rajaamista ehdotetun kuukauden enimmäismääräajan asemesta esimerkiksi enintään 2 viikkoon.

Säännöksen perusteluissa todetaan, että selkeät rikkomukset voisivat johtaa siihen, että viranomaisten tehokkaan reagoimisen turvaamiseksi 4 momentissa mainittu viranomaisen voisi määrätä toiminnan välittömästi keskeytettäväksi ja tilan suljettavaksi. Samalla todetaan, että päätös olisi välittömästi kumottava, jos se ei enää olisi välttämätön koronavirustaudin leviämisen estämiseksi. 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 määräajassa korjata toimenpiteensä ennen tilojen sulkemista.

VIRKA-APU

Lakiehdotuksen 89 §:n mukaan, jos Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, aluehallintovirasto, tartuntatautien torjunnasta vastaava kunnan toimielin, kunnan tartuntataudeista vastaava lääkäri tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaava lääkäri toteaa, että yleisvaarallisen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämistä ei voida muulla tavoin estää, poliisin, pelastusviranomaisen, Puolustusvoimien, Rajavartiolaitoksen tai Tullin on annettava tämän pyynnöstä virka-apua. Säännös vastaa voimassa olevaa 89 §:ää, lukuun ottamatta sen täydentämistä siten, että myös Tullin olisi pyynnöstä annettava virka-apua yleisvaarallisen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen estämiseksi ja Rajavartiolaitos voisi antaa virka-apua myös kunnille ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymille.

Virka-apusääntelyn sisältö ja tarkoitus jäävät esityksen perusteella monilta osin avoimeksi. Voimassa olevan tartuntatautilain esitöissä (HE 13/2016 vp) esimerkkinä tehtävistä, joita varten virka-apua voitaisiin pyytää, mainitaan veden ja elintarvikkeiden jakelu tai tilapäissuojien rakentaminen. Sanotunlaisella virka-avulla viitattaneen lähinnä sellaiseen pelastusviranomaisten ja Puolustusvoimien antamaan virka-apuun, johon ei sisälly tarvetta virka-apua antavan viranomaisen toimivaltuuksien käyttöön.

Poliisin antaman virka-avun sisältöä on puolestaan selostettu aiemman tartuntatautilain (583/1986; kumottu) säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 44/1986 vp), jossa virka-avun tarve kiinnitettiin lähinnä tartuntatautien torjunnasta vastaavan viranomaisen antaman pakon käyttämisestä koskevan määräyksen toteuttamiseksi tarvittavaan toimivaltuuksien käyttöön. Esimerkkinä viitattiin tilanteeseen, jossa eristettäväksi määrätty henkilö poistuisi luvatta eristämispaikasta ja poliisi olisi velvollinen antamaan virka-apua hänen palauttamisekseen eristämispaikkaan.

Ehdotettu 89 § lienee tarkoitettu mahdollistavan virka-avun saaminen molemmissa edellä mainituissa tarkoituksissa. Näin ymmärrettynä tarve poliisin virka-apuun saattaisi nähtävästi tulla kysymykseen lähinnä niissä tapauksissa, joissa henkilö on jättänyt noudattamatta rangaistavaksi säädettyä viranomaisen antamaa määräystä. Rikoslain 44 luvun 2 §:n mukainen rangaistusseuraamus voi liittyä siihen, että henkilö häntä koskevan päätöksen vastaisesti poistuu karanteeni- tai eristämispaikasta ilman lupaa taikka ei saavu viranomaisen määräämään pakolliseen terveystarkastukseen tai pakolliseen rokotukseen. Ehdotettu 89 § olisikin tältä osin syytä tarkistaa tarkoitustaan vastaavaksi. Jos Rajavartiolaitokselle ja Tullille on tarkoitettu antaa poliisiin rinnastuva rooli virka-avun antajina ja tällaisen roolin antamista pidetään niiden asema ja tehtävien luonne huomioon ottaen mahdollisena, tämän olisi syytä käydä ilmi lakiehdotuksesta. Vastaavasti myös pelastusviranomaisten ja Puolustusvoimien antaman virka-avun luonteen olisi syytä käydä laista selvemmin ilmi.

Yleisenä huomiona voidaan lisäksi todeta, että virka-apusääntelyn kiinnittäminen 89 §:n edellytykseen siitä, että ”tartuntataudin leviämistä ei voida muulla tavoin estää”, viittaa ongelmallisesti siihen, että virka-apumenettely tarjoaisi tartuntatautilaissa säädettyihin rajoitustoimiin nähden viimesijaisen keinon tartuntataudin leviämisen estämiseksi. On syytä korostaa, että virka-apusääntelyllä ei voida luoda virka-apua antavalle viranomaiselle sille muutoin kuulumatonta toimivaltaa eikä sillä voida vastaavasti laajentaa virka-apua pyytävän viranomaisen toimivaltuuksia. Oikeutta virka-avun saamiseen ei voida myöskään ulottaa koskemaan minkä tahansa tartuntatautilain mukaisen toimenpiteen suorittamista ilman riittäviä perussäännöksiä virka-apua pyytävän viranomaisen toimivaltuuksista.

Esityksen perusteella jää lisäksi kokonaan epäselväksi, missä tilanteissa Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen on tarkoitettu olevan oikeutettu saamaan virka-apua säännöksessä mainituilta viranomaisilta. Huomionarvoista on, että Terveiden ja hyvinvoinnin laitos on tartuntatautilain mukainen asiantuntijaviranomainen, jolla ei ole varsinaisia toimivaltuuksia.

Lakiehdotuksen 89 §:ää voitaisiin edellä selostettu huomioon ottaen harkita tarkistettavaksi esimerkiksi seuraavasti:

89 §. Virka-apu

Poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Tullin on annettava aluehallintoviraston, tartuntatautien torjunnasta vastaavan kunnan toimielimen, kunnan tartuntataudeista vastaavan lääkärin tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaavan lääkärin pyynnöstä virka-apua tämän lain nojalla annetun määräyksen täytäntöönpanemiseksi tai valvontavelvollisuuden toteuttamiseksi.

Pelastusviranomaisen ja puolustusvoimien on annettava [Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen], aluehallintoviraston, tartuntatautien torjunnasta vastaavan kunnan toimielimen, kunnan tartuntataudeista vastaavan lääkärin tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaavan lääkärin pyynnöstä toimialaansa kuuluvaa tai siihen muuten soveltuvaa virka-apua tässä laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi.

Virka-avun antamisen edellytyksenä on, että se ei vaaranna virka-apua antavalle viranomaiselle säädettyjen muiden tärkeiden tehtävien suorittamista.

ERÄITÄ YKSITTÄISIÄ HUOMIOITA

58 d §. Alueellisen viranomaisen päätös

Lakiehdotuksen 58 d §:n 1 momentin mukaan pykälässä mainittujen kriteerien täytyessä kunnan tartuntatautien torjunnasta vastaava toimielin voi antaa toimialueellaan kaikkia 5 momentissa mainittuja toimijoita velvoittavan päätöksen, jonka mukaan pykälässä erikseen täsmennettyjen asiakkaille ja osallistujille tarkoitettujen tilojen käyttö on järjestettävä siten, että asiakkaiden ja toimintaan osallistujien sekä seurueiden on mahdollista välttää lähikontakti toisiinsa. Kyseessä on alueellinen ja kaikkia pykälässä erikseen täsmennettyjä toimijoita ja tiloja samalla tavalla velvoittava hallintopäätös, eikä se jätä soveltajalle harkintavaltaa sen osalta, keneen rajoitukset kohdistetaan. Säännöksen tarkoituksena on pyrkiä välttämään lähikontaktia mahdollisimman laajasti erilaisissa asiakkaille ja osallistujille tarkoitetuissa tiloissa covid-19-epidemian leviämisen estämiseksi.

Vaikka päätös annetaan yleisenä, sen edellyttämät toimet saattavat merkittävästikin poiketa eri toimijoiden välillä riippuen kyseisen toiminnan luonteesta. Pykälän 1 momentin mukaan päätöksestä on käytävä ilmi, että toimija voi toteuttaa velvoitteensa asiakasmäärää rajoittamalla, asiakaspaikka- tai tilajärjestelyin taikka muulla toimintansa erityispiirteet huomioon ottavalla tavalla. Lähtökohtaisesti toimija itse voi valita omaan toimintaansa sopivat keinot, kunhan näiden eri toimien kautta on tosiasiallisesti mahdollista välttää lähikontakti asiakkaiden ja muiden osallistujien välillä. Pykälän 1 momentin mukaan päätöksessä on vielä erikseen selostettava, mitä yleisölle avoimilla ja rajatun asiakas- tai osallistujapiirin oleskeluun tarkoitetuilla tiloilla sekä lähikontaktilla tarkoitetaan

Pykälän laaja soveltamisala huomioon ottaen päätöksen antamista edellä mainituin tavoin yleisenä voidaan pitää ennen muuta velvoitteen yhdenvertaisen soveltamisen näkökulmasta sinänsä asianmukaisena. Säännöksen soveltamisen osalta on kuitenkin tärkeää, että toimijoille ei jää epäselvyyttä velvoitteen sisällöstä ja sen asiallisesta kohdentumisesta. Tältä osin olisi ehkä syytä arvioida sitä, että erityisesti alueellisesti ja toiminnallisesti rajatun ulkotila –käsite jää säännöksen tasolla avoimeksi. Käsitettä on täsmennetty asianmukaisesti perusteluissa, ja tältä osin itse säännöstekstiä voisi täsmentää perusteluista vastaavaksi.

58 d §. Aluehallintoviraston päätös

Lakiehdotuksen 58 d §:n 1 momentin mukaan aluehallintovirasto voisi tehdä kuntaa vastaavan päätöksen, jos toimenpiteet ovat välttämättömiä usean kunnan alueella. Perusteluissa todetaan, että aluehallintovirasto voisi tehdä päätöksen, jos se olisi välttämätön sen alueella. Jos aluehallintoviraston päätöksessä asetettaisiin säännöksen mukainen velvoite, sitä tulisi noudattaa päätöksen kohteena olevan kunnan alueella. Sääntelystä ja perusteluista jää osin epäselväksi, antaako aluehallintovirasto aina päätöksen koko toimialueellaan vai voiko se antaa päätöksen vain koskien kahta tai mahdollisesti vain yhtä kuntaa sen alueella, jos kriteerit täyttyvät vain yhden kunnan osalta.

58 c ja 58 d §. Julkisoikeudellinen laitos

Esityksen 58 c §:n 3 momentin 5 kohdan ja 58 d §:n 5 momentin 5 kohdan mukaan pykälissä mainitut rajoitukset kohdistuvat myös 'julkisoikeudellisiin laitoksiin'. Perusteluissa näistä mainitaan esimerkkinä Kansaneläkelaitos ja julkisoikeudelliset yliopistot. Viimeksi mainitut ovat valtionhallinnon linjaorganisaatiosta erillisiä itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia. Asianomaisia säännöksiä ei sen sijaan näytetä tarkoitettuna sovellettavaksi valtion hallintoviranomaisiin, jotka voidaan sinänsä organisoida myös laitospuotoon. Säännös tulisi näin ymmärrettynä tarkistaa tarkoitustaan vastaavaksi täydentämällä sitä maininnalla *itsenäisistä* julkisoikeudellisista laitoksista.