

18.1.2021

VN/15739/2020

Hallintovaliokunta

Eduskunta

Viite: HE 245/2020 vp

Vastine hallintovaliokunnalle

Viitaten hallintovaliokunnan kuulemiseen 14.1.2021 sekä hallintovaliokunnalle toimitettuihin lausuntoihin sosiaali- ja terveysministeriö toteaa seuraavaa:

Virka-apua koskeva sääntely

Hallintovaliokunta pyysi sosiaali- ja terveysministeriötä täsmentämään, millaista virka-apua kultakin virka-apuviranomaiselta tarkkaan ottaen odotetaan ja millaiseen sääntelyyn tämä perustuu kunkin virka-apuviranomaisen osalta. Valiokunnan mukaan avoimeksi jäi myös ainakin osin se seikka, katsotaanko oikeudellisesti mahdolliseksi virka-avun antaminen pelkästään sillä perusteella, että laissa mainitaan virka-apua antava viranomainen ilman, että määritellään virka-aputehtäviä ja niiden käyttämiseen tarvittavaa toimivaltaa lain tasolla.

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) yhtyy mm. professori Mäenpään lausunnossa virka-avusta todettuun peruslähtökohtaan: Virka-apua määrittelevän sääntelyn peruslähtökohdat sisältyvät jo voimassa olevaan lakiin. ... Virka-avun antamista rajoittaa kuitenkin 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.

Tartuntatautilain 89 §

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että virka-apu voi olla joko oikeuksia turvaavaa tai vaaroja torjuvaa taikka velvollisuuksien täyttämiseen pakottavaa tai jonkin hallintotoimen määräämän tilan täytäntöönpanon kaltaista aikaansaamista toisen viranomaisen käytettävissä olevin keinoin. Virka-avun antaminen edellyttää, että se hallintotoimi, jonka toteuttamiseen pyydetään toisen viranomaisen virka-apua, kuuluu virka-avun pyytäjän tehtäväpiiriin. Toisaalta virka-avun antajan on oltava toimivaltainen suorittamaan pyydetyn avustavan toimen. Virka-avussa on siten kysymys

kahdesta toisiinsa liittyvästä hallintotoimesta, joista virka-avun pyytäjän toimivaltaan kuuluva toimenpide on perimmäinen ja virka-avun antajan toimenpide avustava toteuttamistoimi. (Helminen, Kuusimäki ja Eskola: Poliisilaki (2012) s. 442 viittauksineen)

STM toteaa, että kyseessä olisi pysyvä muutos tartuntatautilain 89 §:ään. Virka-apua on käytännössä pyydetty ja jatkossakin pyydetäisiin harvoin. Virka-apusääntely on perinteisesti kirjoitettu yleisesti. Vastaavan kaltaisia, avoimia virka-apusäännöksiä sisältyy laajasti lainsäädäntöömme ja niiden soveltamisessa ei ole nähty ongelmaa. Erilaisia tilanteita, joissa virka-apua saatetaan toiselta viranomaiselta tarvita, on lukuisia, eikä niiden kaikkien luetteleminen etukäteen virka-apusäännöksen yhteydessä ole kaikissa tilanteissa edes mahdollista. Virka-apuna suoritettavat toimenpiteet voivat nekin vaihdella huomattavasti. Virka-apua voidaan siten antaa, vaikka täsmällisiä virka-aputehtäviä ja niissä käytettäviä toimivaltuuksia ei olisi nimenomaisesti lueteltu lain tasalla. Tällöin virka-apua antava viranomainen käyttää omia, jo voimassa olevia toimivaltuuksiaan sen mukaan kuin toimivaltuuksista on kyseiselle viranomaiselle kunkin toimivaltuuden osalta säädetty.

Mikäli viranomaisen tietty yksittäinen toimivaltuus on sidottu täsmälliseen tehtävään, se on käytettävissä vain kyseisessä tehtävässä, eikä sitä voi käyttää muissa tehtävissä. Osa toimivaltuuksista on säädetty siten, että niiden käyttäminen on mahdollista kaikissa tehtävissä, kunhan niiden käyttämiseksi säädetyt, täsmälliset edellytykset täyttyvät. Näitä toimivaltuuksia voi toimivaltuuskohtaisten edellytysten täytyessä käyttää aina myös virka-aputehtävässä.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 26 §:n 3 momentin mukaan viranomainen voi antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon antamansa virka-aputehtävän suorittamiseksi sekä toimeksiannostaan tai muuten lukuunsa suoritettavaa tehtävää varten, jos se on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Salassa pidettäviä tietoja voi kuitenkin luovuttaa mainittuja tehtäviä varten myös silloin, kun salassa pidettävien tietojen poistaminen niiden suuren määrän tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi ei ilmeisesti ole tarkoituksenmukaista. Viranomaisen on ennakolta varmistuttava siitä, että tietojen salassapidosta ja suojaamisesta huolehditaan asianmukaisesti. STM katsoo, että tämä säännös koskee myös henkilön terveydentilaa koskevia tietoja.

Virka-avun antajien tehtäviä käytännössä esimerkinomaisesti

Virka-avun antajan tehtävänä voisi olla esimerkiksi antaa matkustajille rajanylityspaikoilla kirjallisia ohjelehtisiä eri kielillä, ohjata henkilöitä eri terveystarkastuspisteisiin tartuntatautilaissa terveydenhuollon viranomaisille säädettyjen toimenpiteiden, kuten terveystarkastusten, karanteeni- tai eristämispäätösten tekemisen, suorittamisen varmistamiseksi tai muilla keinoin ohjata ja neuvoa

matkustajia terveysturvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä terveydenhuollon viranomaisten ohjeistuksen mukaisesti. (Tulli ja Rajavartiolaitos)

Voimassa olevan säännöksen perusteluissa todetaan, että tehtäviä, joita varten virka-apua pyydetäisiin, voisivat olla esimerkiksi veden ja elintarvikkeiden jakelu tai tilapäissuojien rakentaminen (Puolustusvoimat, pelastuslaitos).

Virka-apua voitaisiin pyytää esim. tuberkuloosin vuoksi eristykseen määrätyn, eristyksestä poistuneen henkilön noutamiseksi (poliisi).

Rajavartiolaitos ja poliisi

Rajavartiolaitoksen virka-avun antaminen olisi oikeudellisesti mahdollista ehdotetun tartuntatautilain 89 §:n nojalla tartuntatautien torjunnasta vastaavalle kunnan toimielimelle ja kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaavalle lääkärille, kuten se on tällä hetkellä mahdollista valtion viranomaisille voimassa olevan rajavartiolaitain 77 §:n nojalla.

Esimerkiksi rajavartiomiehen oikeus pysäyttää kulkuneuvo ja ohjata liikennettä on säädetty sillä tavalla, että rajavartiomiehellä on näihin toimenpiteisiin oikeus tietyissä, säännöksessä luetelluissa tehtävissä. Näin ollen kulkuneuvojen kulkuun voidaan puutua vain kyseisissä tehtävissä (rajavartiolaitain 38 §; jos se on tarpeen rajavalvonnan, poliisitehtävän...suorittamiseksi). Virka-apua ei ole ko. säännöksessä sisällytetty tehtävien luetteloon, eikä laillisuus- ja lainalaisuusperiaatteen vuoksi näin ollen virka-aputehtävässä voida tehdä kyseisiä toimenpiteitä (ellei se samalla ole jokin pykälässä säädetystä tehtävästä). Rajavartiolaitos antaa virka-apua melko harvoin. Virka-aputehtävissä mahdollisesti tarvittavia toimivaltuuksia ei ole rajavartiolaitakia säädettyessä ehkä siltä osin loppuun asti mietitty, koska tarvetta ei ole aiemmin tullut esille. On sinänsä hyvä, että toimivaltuuksista säädetään täsmällisesti, mutta täsmällisyyden käänköpuolena voi ilmetä tilanteita, joissa muissa tehtävissä käytettävissä olevaa toimivaltuutta ei voi käyttää virka-aputehtävässä, vaikka se olisikin katsottava tarkoituksenmukaiseksi. Rajavartiolaitos ohjaa liikennettä ja pysäyttää kulkuneuvoja päivittäin työtehtävissään, eikä toimivaltuuden käyttäminen myös terveysviranomaiselle annettavassa virka-aputehtävässä käytännön tasolla ilmeisestikään muodostaisi ongelmaa esimerkiksi oikeusturvan kannalta. Sitä ei myöskään tulisi nähdä uutena toimivaltuutena, koska kyseistä toimivaltuutta käytetään jokapäiväisessä virkatoiminnassa, mutta vain tietyissä tehtävissä (joihin käytännössä tosin lukeutuvat lähes kaikki Rajavartiolaitoksen päätehtävät).

Poliisimiehen oikeudesta vastaaviin kulkuneuvon kulkuun puuttuviin toimenpiteisiin on poliisilain 2:11 §:ssä säädetty yleisemmin: poliisimies voi tehdä vastaavat toimenpiteet, jos se on perusteltua poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi. Näin ollen poliisi voi jo olemassa olevan sääntelyn nojalla

virka-aputehtävässä terveystervanomaiselle puuttua kulkuneuvojen kulkuun, koska virka-apu on poliisille kuuluva tehtävä.

Henkilöllisyyden selvittäminen on mahdollista Rajavartiolaitokselle säädetyn yksittäisen tehtävän suorittamiseksi (rajavartiolain 36 §). Kun virka-avun antaminen on Rajavartiolaitokselle säädetty tehtävä, rajavartiomies voi esimerkiksi rajavartiolain 36 §:n 2 momentin nojalla selvittää henkilön henkilöllisyyden henkilötuntemerkkien avulla, jos henkilö kieltäytyy antamasta saman pykälän 1 momentissa säädettyjä henkilötietoja. Esimerkkinä toimivaltuudesta, jossa sen suorittamisen edellytykset on sidottu tiettyihin tilanteisiin, voisi olla rajavartiolain 65 §:ssä säädetty turvallisuustarkastus. Se voidaan tehdä vapauteen kohdistuvan toimenpiteen yhteydessä ja muussakin tapauksessa, jos se on perustellusta syystä tarpeen toimenpiteen kohteena olevan henkilön ja toimenpidettä suorittavan virkamiehen turvallisuuden varmistamiseksi. Koska toimivaltuuden tarkoitus on suojata sekä toimenpiteen kohteena olevan että toimenpidettä suorittavan turvallisuutta, on tarkoituksenmukaista, että sen käyttäminen on mahdollista kaikissa tehtävissä, joita virkamies ylittäänsä voi suorittaa.

On esitetty huolia siitä, että virka-apua pyydetäisiin toimenpiteisiin, joihin virka-apua pyytävällä viranomaisella ei ole toimivaltuutta, tai että virka-apua antavan viranomaisen toimivaltaa laajennettaisiin virka-aputehtävän kautta. Tällaisesta tilanteesta ei kuitenkaan ole kyse esimerkiksi silloin, kun poliisi käyttää yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi toimivaltuuksia, joihin järjestyksen ylläpitämistä pyytävällä viranomaisella ei itsellään ole oikeutta. Esimerkiksi lastensuojeluviranomainen, jolla on toimivaltuus lapsen huostaanottoon, voi pyytää poliisin virka-apua toimenpiteen suorittamiseen, mikäli on oletettavaa, että huostaanoton toteuttamisessa kohdataan vastarintaa. Tällöin poliisilla ei ole toimivaltuutta huostaanoton suorittamiseen ja lastensuojeluviranomaisella ei ole toimivaltuutta esimerkiksi voimakeinojen käyttämiseen vastarinnan murtamiseksi. Juuri sen vuoksi tilanteessa käytetään virka-apua. Huoli siitä, että virka-avulla laajennettaisiin virka-apua antavan viranomaisen toimivaltaa, on sinänsä aiheeton, sillä virka-avun tulee perustua nimenomaiseen säännökseen ja virka-avun antajan tulee pysyä oman toimivaltansa rajoissa myös virka-apua antaessaan. Virka-apua koskevat säännökset eivät laajenna virka-apua saavan viranomaisen toimivaltaa eivätkä myöskään perusta virka-avun antajalle uutta toimivaltaa.

Vastaavalla tavalla on arvioitava nyt terveystervanomaiselle suunniteltavia virka-aputoimenpiteitä. Terveystervanomaisella ei tarvitse olla toimivaltuutta esimerkiksi voimakeinojen käyttämiseen ja paikalta poistumisen estämiseen sen varalta, jos pakolliseksi määrättyyn terveystarkastukseen osallistuva ei ole suostuvainen toimenpiteisiin. Poliisilla tai Rajavartiolaitoksella ei tarvitse olla toimivaltuutta pakollisen terveystarkastuksen suorittamiseen ollakseen paikalla turvaamassa terveystervanomaisen mahdollisuuksia suorittaa pakolliseksi määrättyjä terveystarkastuksia.

Puolustusvoimien antama virka-apu

Puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 2 kohdan a alakohdan mukaan Puolustusvoimien tehtävänä on muiden viranomaisten tukeminen, johon kuuluu virka-apu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi. Puolustusvoimien joukkoja voidaan virka-avussa käyttää muun muassa kohteiden ja alueiden suojaamiseen ja valvontaan sekä alueiden eristämiseen. Puolustusvoimista annettua lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 264/2006 vp) mukaan Puolustusvoimat voi antaa organisaationa virka-apua myös Puolustusvoimien muihin tehtäviin kuulumattomaan tehtävään, kunhan virka-avusta on säädetty myös virka-avun vastaanottajaa koskevassa lainsäädännössä.

Ammattisotilas

Puolustusvoimista annetun lain 36 §:ssä tarkoitettu ammattisotilas. Virka-avun sisältö ja Puolustusvoimien ammattisotilaan toimivaltuudet määräytyvät virka-apua pyytävän viranomaista koskevan lainsäädännön perusteella eli tässä tapauksessa voimassa olevan tartuntatautilain perusteella.

Asevelvolliset

Virka-avun sisältö ja palveluksessa olevan asevelvollisen (varusmies) tai palvelukseen käsketyn reserviläisen toimivaltuudet määräytyvät virka-apua pyytävän viranomaista koskevan lainsäädännön perusteella. Lisäksi on huomioitava asevelvollisuuslain (1438/2007) ja vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain (556/2007) mukaiset rajoitukset. Ratkaisevaa on virka-apua pyytävän viranomaisen laatima virka-avun vaarallisuusarvio Puolustusvoimilta virka-apua pyydettäessä.

Asevelvollisuuslain 78.1 §:n mukaan asevelvollisuuslaissa tarkoitetussa palveluksessa oleva asevelvollinen voidaan palvelustehtävään määrätä puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettuun virka-aputehtävään, 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettuun pelastustehtävään ja 3 kohdassa tarkoitettuihin tehtäviin. Pelastustehtävässä, kansallista virka-apua annettaessa tai kansainvälistä tehtävää suorittaessa asevelvolliset eivät saa osallistua:

- 1) vaarallisten henkilöiden kiinniottamiseen;
- 2) räjähteiden raivaamiseen;
- 3) aseellista voimankäyttöä edellyttäviin tehtäviin; eikä
- 4) muihin 1–3 kohdassa tarkoitettuja tehtäviä vastaaviin vaarallisiin tehtäviin.

Asevelvollisuuslaki 78.1 § rajaa palveluksessa olevan asevelvollisen (varusmies) ulos vaarallisista virka-aputehtävistä. Lain raja on lain sananmuodon mukaan ehdoton. Varusmiehiä tai reserviläisiä ei tule missään tilanteessa käyttää vaaralliseksi katsottuihin tilanteisiin virka-avussa (asevelvollisuuslain 78 § 1 momentti, erityisesti 4-kohta). Lisäksi asevelvollisia voidaan käyttää vain sellaisiin tehtäviin, joihin he ovat saaneet koulutuksen.

Tilanteessa, jossa tartuntatautilain tarkoittamaa virka-apua ei katsottaisi asevelvollisuuslain 78 §:n mukaan vaaralliseksi, on kuitenkin huomattava, että tartuntatautilain perusteella virka-apuun komennetut varusmiehet ja reserviläiset kuten myös ammattisotilaat mahdollisesti altistuisivat yleisvaaralliselle tartuntataudille.

Tulli

Tullilain (304/2016) 100 §:n (Tullin antama virka-apu) mukaan sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään, Tulli voi toimivaltuuksiensa rajoissa antaa pyynnöstä virka-apua toiselle viranomaiselle sen laissa säädetyn valvontavelvollisuuden toteuttamiseksi. Virka-avun antamisen edellytyksenä on, että se voi tapahtua vaarantamatta Tullille säädettyjen muiden tärkeiden tehtävien suorittamista. Päätöksen virka-avun antamisesta tekee Tullissa virka-aputehtävän suorittamisesta vastaavan Tullin hallinnosta annetussa laissa (960/2012) tarkoitetun Tullin yksikön päällikkö tai virka-aputehtävän suorittamisesta vastaavan toimintayksikön päällikkö. Esitutkintaa tai pakkokeinoja koskevan virka-avun antamisesta päättää pidättämiseen oikeutettu tullimies.

Tullin toimesta tehty matkustajien informointi ja ohjeistus ei ole sellaista virka-apua, joka edellyttäisi toimivaltuuksista säätämistä lailla. Kyseinen toiminta kuuluu viranomaisen yleisen informointivelvollisuuden piiriin, jota Tulli harjoittaa rajatullitoimipaikoilla muutoinkin.

Pelastuslaitos

Pelastuslain (379/2011) 50 §:n (Pelastusviranomaisen virka-apu muille viranomaisille) mukaan pelastusviranomaisen voi antaa toimialaansa soveltuvaa virka-apua myös valtion tai kunnan viranomaisen ja laitoksen laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi.

STM:n kanta

Virka-avun antaminen edellyttää, että se hallintotoimi, jonka toteuttamiseen pyydetään toisen viranomaisen virka-apua, kuuluu virka-avun pyytäjän tehtäväpiiriin. Toisaalta virka-avun antajan on oltava toimivaltainen suorittamaan pyydetyn avustavan toimen. STM ehdottaa, että valiokunta voisi todeta tämän lausunnossaan ja katsoa, että pykälä voitaisiin kuitenkin säätää esitetyn mukaisena.

STM ei ehdota tässä vaiheessa otettavaksi säännöstä koronakoiratoiminnasta Tullin osalta tartuntatautilain 89 §:ään. STM:n arvion mukaan hajuerottelukoirien käyttäminen saattaisi olla yksi mahdollisuus tarjota nopea, helppo ja kustannustehokas menetelmä seuloa koronavirusta. Koirien on kansainvälisissä tutkimuksissa osoitettu pystyvän tunnistamaan koronavirustartunnan saaneen hajua. Koiran hajuerottelukyvykkyyden herkkyydestä ja tarkkuudesta sekä menetelmän soveltuvuudesta eri tilanteisiin on vielä puutteellisesti tietoa. On myös epäilty, että koira saattaa ehdollistua pienistäkin vihjeistä tunnistamaan jotain tilanteeseen liittyvää kuten väriä tai kouluttajan eleitä varsinaisen tutkittavan kohteen asemesta. Toiminnan riski on ennen kaikkea puutteellinen tieto menetelmän lääketieteellisestä luotettavuudesta eli kuinka herkästi koira toteaisi tartunnan ja kuinka tarkasti se toteaisi nimenomaan covid-19-tartunnan verrattuna esimerkiksi muihin hengitystieinfektioihin.

Yleisvaarallisen taudin toteamisen täytyy tapahtua mahdollisimman luotettavasti sekä yksilön että yhteisön edun nimissä. Virheelliset negatiiviset tulokset voivat johtaa tartunnan leviämiseen väestössä, ja virheelliset positiiviset tulokset puolestaan itsemääräämisoikeutta rajoittaviin toimenpiteisiin kuten yksilön eristämiseen ja altistuneiden karanteeniin määräämiseen. Lisäksi on huomioitava, että tartuntatautien toteamiseksi tarvittavien laboratoriotutkimusten ja -tehtävien suorittamisesta säädetään Suomessa esimerkiksi muita EU-maita yksityiskohtaisemmin ja tarkkarajaisemmin.

STM yhtyy liitteenä olevaan sisäministeriön ja poliisihallituksen vastineeseen virka-avusta.

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskeva sääntely (9 a ja 79 a §)

Useassa lausunnossa kommentoidaan 9 a §:ää, joka koskee aluehallintoviranomaisen ja STM:n mahdollisuutta tehdä velvoittavia päätöksiä järjestämisvastuussa olevia kunnallisia toimijoita, valtion yksiköitä ja niille palveluita tuottavia yksityisiä palveluntuottajia koskien. STM:lle ei ole täysin selvää, miltä osin säännöksen tarkempi käsittely on hallintovaliokunnan tehtävä, mutta seuraavaan on koottu tiettyjä huomioita lausuntoja koskien, joiden arvioidaan olevan keskeisiä valiokunnan toimiala huomioon ottaen.

Kuntaliiton lausunnossa tuodaan esiin, että säännöksen mukaisilla päätöksillä olisi vaikutuksia paitsi kunnan tai kuntayhtymän toimintaan myös voimassa oleviin hankintoihin ja niiden perusteella tehtyihin puitejärjestelyihin ja/tai yksittäisiin sopimuksiin ja katsotaan, että suhdetta hankintalakiin on syytä täsmentää.

STM toteaa, että kun esitetyn 9 a §:n mukainen velvoite osoitettaisiin kunnalle ja kunta täyttäisi velvoitteen osin tai kokonaan ostopalveluntuottajiaan hyödyntäen, tulisi kunnan huomioida toiminnan järjestämisessä hankintalain sääntely.

Hankintasopimusten muuttamisesta sopimuskauden aikana on säädetty hankintalain 136 §:ssä. Sen mukaan hankintasopimukseen ja puitejärjestelyyn voidaan tehdä muutos ilman uutta hankintamenettelyä muun muassa, jos: "2) alkuperäisen sopimuskumppanin on tarpeen suorittaa lisätöitä tai -palveluja taikka ylimääräisiä tavarantoimituksia, jotka eivät sisältyneet alkuperäiseen sopimukseen, ja jos sopimuskumppanin vaihtaminen ei ole mahdollista taloudellisista tai teknisistä syistä ja aiheuttaisi merkittävää haittaa tai kustannusten merkittävää päällekkäisyyttä hankintayksikölle; 3) muutoksen tarve johtuu olosuhteista, joita huolellinen hankintayksikkö ei ole voinut ennakoida eikä muutos vaikuta hankintasopimuksen yleiseen luonteeseen; ... 5) kyse on sellaisesta vähäarvoisesta sopimusmuutoksesta, joka alittaa liitteessä E (lain 107 §:ssä tarkoitetut sosiaali- ja terveyspalvelut sekä muut erityiset palvelut) tarkoitettuja palveluja koskevissa hankinnoissa sekä käyttöoikeussopimuksissa kansalliset kynnysarvot tai muissa hankinnoissa EU-kynnysarvot eikä vaikuta sopimuksen yleiseen luonteeseen." 5 kohdassa tarkoitetun muutoksen arvo tulee olla pienempi kuin 10 prosenttia alkuperäisen palvelu- tai tavarahankintasopimuksen tai palveluja koskevan käyttöoikeussopimuksen arvosta. Useissa tilanteissa 9 a §:n soveltamisesta aiheutuvat sopimuksien muutostarpeet olisi todennäköisesti mahdollista tehdä hankintalain 136 §:n mahdollistamissa puitteissa.

Hankintalain 40, 41 ja 110 §:issä on lueteltu perusteet suorahankintojen tekemiseen. Suorahankinta on poikkeus hankintalain (1397/2016) soveltamiseen. Pandemiatilanteissa suorahankinnan perusteista harkittavaksi voi tulla 40.2 §:n 4-kohdassa mainittu ennalta arvaamaton, hankintayksiköstä johtumaton äärimmäinen kiire. Kyseinen suorahankintaperuste on kirjattu hankintalakiin seuraavasti: "Sopimuksen tekeminen on ehdottoman välttämätöntä, eikä säädettyjä määräaikoja voida noudattaa hankintayksiköstä riippumattomasta, ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi".

Komission on julkaissut 1.4.2020 tiedonannon "Euroopan komission ohjeet julkisten hankintojen järjestelmän käytöstä covid-19-kriisiin liittyvässä hätätilanteessa" (2020/C 108 I/01). Tiedonannon mukaan Covid-19-kriisi voidaan katsoa sellaiseksi äärimmäisen kiireelliseksi ja ennalta arvaamattomaksi tapaukseksi, jonka perusteella suorahankintoja voidaan tehdä esimerkiksi sairaaloiden ja terveydenhoidon yksiköiden välittömien tarpeiden tyydyttämiseksi. Tiedonannossa korostetaan kuitenkin, että arviointi tulee aina tehdä tapauskohtaisesti.

Esitetyn 9 a §:n soveltamiskynnys on korkea. Edellytyksenä on, että velvoitteen asettaminen on välttämätöntä riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi. Pykälän mukainen toimivaltuus on tarkoitettu sovellettavaksi viimesijaisesti, kun epidemiologinen tilanne on valtakunnallisesti poikkeuksellisen vakava. Voidaan perustellusti katsoa, että esitetyn 9 a §:n soveltamiskynnyksen ylittyessä ylittyy myös hankintalain ja -direktiivin mukainen kiireellisen suorahankinnan välttämättömyyden ja kiireellisyyden vaatimus. Voidaan arvioida, että tilanteet, joissa esitetyn 9 a §:n mukaiseen velvoitteeseen jouduttaisiin turvautumaan, olisivat lähtökohtaisesti myös ennalta-arvaamattomia. Vähemmän ennalta-arvattavissa tilanteissa palvelutarpeeseen liittyvät kysymykset

saataneen ratkaistua myös ilman 9 a §:n mukaisen velvoitteen asettamista. Näin ollen voidaan arvioida, että 9 a §:ää tultaisiin soveltamaan lähinnä sellaisissa tilanteissa, joissa suora hankintaperuste olisi olemassa.

Kun kunnat kilpailuttavat uusia palvelusopimuksia, tulisi kuntien syytä huomioida 9 a §:n sääntely hankintasopimuksissa.

Esitetyn 9 a §:n mukainen aluehallintoviraston tai sosiaali- ja terveysministeriön asettama velvoite voidaan osoittaa myös suoraan yksityiselle palveluntuottajalle. Tällöin menettely eroaa tavanomaisesta hankinnasta ja vertautuu osaltaan yksityisen omaisuuden julkiseen käyttöönottamiseen. Yksityiselle palveluntuottajalle asetetaan suoraan velvollisuus palveluntuotantonsa muuttamiseen esimerkiksi asiakaspaikkoja lisäämällä. Tilannetta on mahdollista tarkastella eräänlaisen palveluvelvoitteen asettamisena. Kunta olisi velvollinen korvaamaan yksityiselle palveluntuottajalle velvoitteen täyttämisestä aiheutuvat kustannukset. Mikäli asiaa tarkasteltaisiin hankintalain näkökulmasta, myös silloin kuin velvoite asetetaan yksityiselle palveluntuottajalle, suora hankinnan perusteet olisivat hyvin todennäköisesti olemassa, kun 9 a §:n soveltamiskynnys ylittyy.

KT Kuntatyönantajat Kuntaliiton lausunnossa tuovat esiin useita henkilöstään ja resursseihin liittyviä kysymyksiä, jotka vaikuttavat 9 a §:n käytännön toteutettavuuteen. KT Kuntatyönantajat kiinnittävät huomiota siihen, että lainsäädäntö ei mahdollista poikkeamaan muusta lainsäädännöstä, muun muassa henkilöstön kelpoisuusehdoista ja työ- ja virkasopimuksista. STM toteaa, että valmistelussa tiedostettiin se, että 9 a §:n mukaisten päätösten käytännön toteutettavuus voi tilannekohtaisesti olla haasteellista. Kuitenkin valmistelussa arvioitiin, että ainakaan käytettävissä olevassa valmisteluajataulussa ei ollut mahdollista alkaa laatia normaaliolojen lainsäädäntöä, jossa poikettaisiin henkilöstön työskentelyyn liittyvistä ehdoista, ottaen huomioon esimerkiksi se, että kyseessä on erittäin herkkä kokonaisuus myös valmiuslain mukaisten poikkeusolojen aikana. Täten tällaisten säännösten soveltaminen covid 19-pandemian aikana jouduttaisiin tekemään poikkeusolojen julistamisen ja valmiuslain käyttöönoton kautta. Vastaavasti esimerkiksi asiakkaan ja potilaan oikeuksiin tai palveluiden saamiseen puuttuvan lainsäädännön laatiminen olisi periaatteellisesti erittäin merkityksellistä, eikä ainakaan valmisteluajataulussa ollut mahdollista säätää lainsäädäntöä, jossa säädettäisiin näihin liittyvistä poikkeuksista. STM korostaa, että 9 a §:n soveltamisen kynnyks on korkea ja pykälä on valmisteltu viimesijaiseksi normaaliolojen lainsäädännön työkaluksi, ja siten ei ole ennakoitavissa, että sen nojalla tehtäisiin laajamittaisia päätöksiä tai useita päätöksiä. Tarkoitus myös on, että viranomainen tekisi mahdollisen päätöksen velvoitettavaa toimijaa kuullen, jos se vain on olosuhteissa mahdollista.

Professori Mäenpää katsoo lausunnossaan, että on ilmeistä, että ainoastaan poikkeusoloissa sovellettavien poikkeusvaltuuksien normaalistaminen tavallisella lailla ei ole ehdotetulla tavalla mahdollista perustuslain puitteissa. Ehdotettu sääntely on ongelmallinen myös kunnallisen

itsehallinnon, elinkeinovapauden, sopimusvapauden ja julkisen vallankäytön lainalaisuuden vaatimuksen kannalta. STM toteaa, että hallituksen esityksessä on lähdetty siitä, ettei sääntely ole ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon kanssa (ks. erityisesti hallituksen esityksen s. 124-125) ja että sääntely täyttää perusoikeuksien yleiset ja erityiset rajoitusedellytykset. STM ei kuitenkaan näe tarkoituksenmukaisena käsitellä asiaa tässä yhteydessä enempää, sillä perustuslakivaliokunta tulee antamaan ehdotuksesta lausuntonsa, ja ottanee kantaa myös 9 a §:n hyväksyttävyyteen valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta.

Kuntaliitto katsoo, että 9 a §:n mukaisen päätöksen seurauksena korvattavia kustannuksia tulisi olla ainoastaan palvelujen tuottamiskustannukset. Kohta "muut taloudelliset menetykset" tulisi Kuntaliiton näkemyksen mukaan säännöksen 2 momentista siis poistaa. SAK ei pidä perusteluissa mainittua palveluntuottajan saamatta jääneen voiton korvaamista perusteltuna. Turun kaupunki katsoo, että pykälä tulisi täsmentää siten, että liiketoimintaan liittyvät riskit eivät siirtyisi kuntien maksettavaksi.

STM toteaa, että syy sille, miksi 79 a §:n mukaisen korvauksen piirissä ovat myös muut taloudelliset menetykset kuin suorat tuottamiskustannukset, mukaan lukien siis saamatta jäänyt voitto, on se, että 9 a §:n nojalla yksityisiä palveluntuottajia voitaisiin velvoittaa tuottamaan palveluita julkisille järjestäjille. Sääntely puuttuisi voimakkaasti perustuslaissa taattuun elinkeinovapauteen ja omaisuuden suojaan, ja valmistelussa lähtökohtana oli niin sanottu täyden korvauksen periaate, jos tällainen päätös jouduttaisiin tekemään. Myös valmiuslain 128 §:n lähtökohtana on, että muun muassa valmiuslain 86 §:n mukaisista (muista kuin vähäisistä) vahingoista suoritetaan täysi korvaus; vrt. myös PL 15.2 §.

Vantaan kaupunki viittaa sen rooliin Helsinki-Vantaan lentokentällä tapahtuvassa torjuntatoimissa ja toteaa, että valtiolla ei ole 79 a §:n ja terveydenhuoltolain 38 §:n 2 nojalla ole velvollisuutta korvata kustannuksia kokonaisuudessaan, vaikka koronan torjuntatoimenpiteen Helsinki - Vantaan lentoasemalla tulevat koko Suomen hyväksi. STM toteaa, että 79 a § sääntelee vain 9 a §:n mukaisista päätöksistä aiheutuvia kustannuksia eikä asia ole siten 79 a §:n yhteydessä relevantti.

Akava katsoo, että 79 a §:ään on lisättävä velvoite Kansaneläkelaitokselle, kunnille ja sairaanhoitopiireille korvata hankkimiensa sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottajille 58 c §:stä aiheutuneet kustannukset. STM toteaa, että hallituksen esityksen lähtökohtana on ollut, ettei samassa yhteydessä ole tarkoituksenmukaista tai edes mahdollista kohdentaa tiettyjen niin sanottujen 58 kirjainpykäliden rajoitustoimista aiheutuvia kustannuksia suoraan toimijoille. Kuntasektorille on lisäksi suunnattu usea merkittävä koronatukipaketti. Taloudellisista vaikutuksista ks. tarkemmin jäljempänä s. 16-17.

Tiedonsaantioikeus epidemian havaitsemiseksi, selvittämiseksi ja tartunnan jäljittämiseksi (24 §)

Tietosuojavaltuutetun (TSV) lausunnossa kiinnitetään 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. TSV:n lausunnossa nostetaan esiin jo voimassa olevan lainsäädännön sääntely siitä, että momentin nojalla viranomaisilla on oikeus saada ”henkilön henkilötunnus, nimi, syntymäaika, sukupuoli ja yhteystiedot”. TSV katsoo olevan epäselvää, miksi kaikkien 3 momentissa eriteltyjen tietotyyppien saaminen on tarpeellista tässä tarkoitettuja tehtäviä varten ja tietotyyppien tarpeellisuutta olisi tarpeen avata täsmällisemmin, jotta ehdotuksen mukaisen käsittelyn oikeasuhteisuutta suhteessa käsittelyn tarkoituksiin voitaisiin arvioida tarkemmin.

STM:n käsityksen mukaan henkilön nimi, yhteystiedot sekä henkilöturvatus tai vaihtoehtoisesti syntymäaika ja (ainakin suomalaisten henkilötunnusten osalta) tieto sukupuolesta ovat välttämättömiä vähimmäistietoja, jotta henkilö voidaan tunnistaa luotettavasti. Pykälän tarkoitus on mahdollistaa tietojen saaminen epidemian mahdollisimman nopeaksi havaitsemiseksi, selvittämiseksi ja tartunnan jäljittämiseksi. Toiminnan tarkoituksena on jäljittää epidemian kulkua ja sen osana saada yhteys henkilöön, jotta hänet voidaan esimerkiksi ohjata ottamaan yhteyttä terveydenhuoltoon. Tartuntojen leviämisen ehkäisy ja tartuntaketjun jäljitys edellyttää mahdollisesti altistuneiden henkilöiden nimien saamista. Jotta voidaan varmistaa, että kyseessä on juuri tietty henkilö eikä hänen kaimansa, varmistuu tämä nyky-yhteiskunnassa henkilötunnuksen avulla, tai vaihtoehtoisesti syntymäaika- ja sukupuolitiedon avulla. Matkanjärjestäjän ja muun momentissa tarkoitettun toimijan hallussa oleva tieto sukupuolesta voi edistää tunnistamista erityisesti ulkomaalaisten nimien osalta. Yhteystietojen luovuttaminen edistää jäljitystoiminnassa nopeutta erityisesti ulkomaalaisten osalta, sillä heidän tietojaan ei yleensä ole tallennettu suomalaisiin viranomaisrekistereihin. Tarpeeksi yksilöivien tietojen luovuttaminen taholta, jonka hallussa ne kootusti ovat, on välttämätöntä siksi, että epidemiaa selvittäessä on yleensä kansanterveydellisesti ja/tai henkilön oman turvallisuuden kannalta keskeistä, että henkilö tunnistetaan ja tavoitetaan ripeästi. Lain 24 § on toistaiseksi voimassa oleva pykälä, joka koskee siis kaikkia tartuntatauteja, ei vain covid 19-tautia. STM pitää ehdotusta siten oikeasuhtaisena.

Voimassa olevan 58 §:n suhde esitettyihin säännöksiin

Voimassa olevan tartuntatautilain 58 §:n nojalla tiettyjä säännöksessä mainittuja tiloja voidaan sulkea ja väkeä kokoavia tilaisuuksia kieltää. Kyseinen säännös on voimassa toistaiseksi. Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä lakiin ehdotetaan viranomaisille toimivaltuuksia puuttua myös muuhun elinkeino- ja harrastustoimintaan siltä osin, kuin laista kyseiset toimivaltasäännökset puuttuvat.

Ehdotettava sääntely olisi osin jatkuvaluonteiseen toimintaan käytettävien tilojen osalta rinnakkaista voimassaolevan lain 58 §:n sääntelyn kanssa ja osin muun muassa erilaisten tapahtumien osalta täydentäisi sitä. Voimassa olevan lain tarkoittamat yleisötilaisuudet ja yleiset kokoukset ovat soveltamisalaltaan rajattuja tapahtumakäsitteitä, jotka on osin johdettu kokoontumislain mukaisista määritelmistä ja ovat siten myös kokoontumislain mukaisen, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen kohdistuvan viranomaisvalvonnan piirissä. Tarkoituksena on laajentaa rajoitusten kohdentamismahdollisuutta eri tiloissa myös sellaiseen jatkuva- ja tilapäisluonteiseen toimintaan, joka ei kuulu näiden käsitteiden ja niiden nykyisen viranomais- ja oikeuskäytännön piiriin, mutta on koronaviruksen aiheuttaman tartuntariskin osalta vastaavassa asemassa. Tällaisilla tapahtumilla tarkoitetaan siis yleisen kokouksen ja yleisötilaisuuden lisäksi yleisesti myös muuta tietyssä paikassa tietyssä ajankohtana järjestettyä tilaisuutta, johon ihmisillä on mahdollisuus osallistua maksua vastaan tai ilman, vapaasti tai kutsusta. Tällaisia olisivat esimerkiksi nykysääntelyn rajapinnassa olevat jatkuvaluonteiseen toimintaan pohjautuvat tapahtumat, kuten erilaiset vähittäis-, tori- tai tukkukaupan yhteydessä tapahtuvat myynninedistämistilaisuudet tai kiertävät tapahtumat sekä harrasteelliset ryhmäkokoontumiset. Ehdotettavia säännöksiä sovellettaisiin voimassaolevan sääntelyn lisäksi ja samanaikaisesti, jos epidemiatilanteen asettamat edellytykset vaativat päätösten ulottamista myös ehdotettavan uuden sääntelyn kattamiin asioihin ja kohteisiin. Koska voimassa olevan 58 §:n ja ehdotetun säännöksen asialliset soveltamisedellytykset ovat yhtenevät, tulisi rajoituksia kohdentaa saman tartuntariskin toimintoihin yhdenmukaisesti.

Soveltamisala (58 c – 58 g §)

Esityksen 58 c-58 g §:ien soveltamisalaan kuuluisivat julkisoikeudelliset laitokset. Mm. oikeusministeriön ja professori Mäenpään lausunnoissa kiinnitettiin huomiota soveltamisalaan tältä osin. Esityksen taustalla on ollut ajatus siitä, että esim. valtion virastoissa on keskeisesti kyse lakisääteisten palveluiden toteuttamisesta ja esim. tuomioistuinmenettelyn julkisuuteen liittyviä kysymyksiä, joiden arvioitiin voivan tuottaa hankalia soveltamistilanteita. Soveltamisalan rajaamista tältä osin ei pidetty merkityksellisenä myöskään siksi, että käytännössä valtion virastojen ja laitosten ennakoidaan toimivan vastuullisesti ilman nimenomaista lakisääteistä velvoitetta. Jos valiokunta yhtyy mm. professori Mäenpään näkemykseen soveltamisalan laajentamisesta valtion virastoihin ja laitoksiin, STM ei vastusta näiden lisäämistä lain soveltamisalaan. Vaihtoehtoisesti säännökseen voisi lisätä oikeusministeriön esittämällä tavalla maininnan *itsenäisistä* julkisoikeudellisista laitoksista.

Rajatun ulkotilan –käsite

Oikeusministeriön lausunnossa todetaan, että alueellisesti ja toiminnallisesti rajatun ulkotila –käsite jää säännöksen tasolla avoimeksi. Käsitettä on oikeusministeriön näkemyksen mukaan kuitenkin täsmennetty asianmukaisesti perusteluissa, ja tältä osin itse säännöstekstiä voisi täsmentää

perusteluita vastaavaksi. STM toteaa sääntelyn olevan mm. voimassa olevaan tartuntatautilain 58 §:ään (tiettyjen tilojen sulkeminen ja tilaisuuksien kieltäminen) verrattuna jo nyt erittäin yksityiskohtaista. Sääntelyn liika kasuistisuus voi muodostua ongelmalliseksi sen ymmärrettävyyden ja soveltamisen kannalta. STM viittaa tältä osin hallituksen esityksessä omaksuttuun ratkaisuun rajatun ulkotilan –käsitteen tarkemmasta selostamisesta säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (ks. s. 78).

Aluehallintoviraston päätöksen alueellinen kattavuus

Oikeusministeriön lausunnossa todetaan, että esityksessä jää 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 d §:n 1 momentissa todetaan, että aluehallintovirasto voi tehdä alueellaan päätöksen, jos toimenpiteet ovat välttämättömiä usean kunnan alueella. Näin ollen pykälän sanamuodon mukaisesti aluehallintovirasto voisi edellytysten täytyessä tehdä päätöksen kahden tai useamman kunnan alueella. Jos päätöksenteon edellytykset eivät täytyisi koko aluehallintoviraston alueella, päätöksen voisi tehdä toimialueen niitä kuntia koskien, joilla edellytykset täyttyvät. (Vastaavasti 58 g §:n osalta.)

Olosuhteet karanteenin ja eristämisen aikana (68 §)

Lausunnoissa todetaan, että karanteenin ja eristämisen aikana olisi tärkeää, ettei henkilön muita oikeuksia rajoitettaisi tarpeettomasti. STM toteaa, ettei voimassa olevan tartuntatautilain 68 §:n 1 momenttiin ole esitetty muutoksia, jolloin säännös turvaa jatkossakin sitä, ettei henkilön oikeuksia rajoiteta tarpeettomasti karanteenin tai eristämisen aikana.

Karanteeni ja eristäminen muussa kuin terveydenhuollon toimintayksikössä ei lausuntojen mukaan saisi johtaa potilaan hoidon vaarantumiseen tai muiden asumisyksiköiden asiakkaiden rajoittamiseen. Lakiesitykseen pyydettiin määriteltäväksi tarkemmin ne edellytykset, joiden täytyessä karanteeni tai eristäminen voitaisiin toteuttaa muualla kuin terveydenhuollon toimintayksikössä. Lausunnoissa pidettiin tärkeänä, että karanteenin ja eristykseen osalta todettaisiin erikseen myös henkilön oikeus hoitoon, huolenpitoon ja kuntoutukseen.

Karanteeni on voimassa olevan lainsäädännön puitteissakin mahdollista toteuttaa muualla kuin terveydenhuollon toimintayksikössä. Eristäminen sen sijaan ei voimassa olevan tartuntatautilain nojalla ole ollut mahdollista muualla kuin terveydenhuollon toimintayksikössä. Covid-19-tartunta voi kuitenkin toisilla esiintyä lieväoireisena tai jopa oireettomana, jolloin henkilön eristäminen terveydenhuollon toimintayksikköön ei ole tarkoituksenmukaista, mutta tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi karanteenissa tai eristyksissä oleminen on muiden suojaamiseksi välttämätöntä. Jos sairastuneen tila huononee kotona tai muussa toimintayksikössä, hänellä on luonnollisesti edelleen

oikeus hoitoon terveydenhuollon toimintayksikössä. STM ei esitä muutoksia hallituksen esitykseen tältä osin, sillä jo perustuslaissa on turvattu jokaiselle oikeus riittäviin terveyspalveluihin. Samoin potilaan oikeudet koskevat myös eristyksessä olevaa henkilöä, vaikka siitä ei olisi erillistä mainintaa tartuntatautilaissa.

Valvontaa koskeva sääntely

59 a § Valvonta

Oikeusministeriö (OM) toteaa lausunnossaan, että 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 valvontatehtävästä. STM toteaa, että viranomaisilla olisi ehdotuksen mukaan rinnakkaista toimivaltaa, eli viranomaiset eli kunta, aluehallintovirasto ja Traficom olisivat toimivaltaisista suorittamaan tarkastuksia ja asettamaan määräyksiä 59 a §:ssä säädetyn toimivallan jaon mukaisesti 59 b ja 59 c §:ssä määritellyllä tavalla. Tarkoituksena on, että kun kullakin viranomaisella on rajalliset resurssit valvontatoimintaan, ne voisivat valvoa velvoitteiden ja rajoitusten toteutumista osin rinnakkaisesti, koska mikään yksittäinen viranomainen ei voi tässä tilanteessa keskitetysti käynnistää laajuudeltaan merkittävää uutta valvontakoneistoa. Lain 59 a §:n 3 momentissa säädettäisiin, että kunnan, aluehallintoviraston ja Traficomien on tehtävä yhteistyötä valvoessaan tämän lain noudattamista. Säännöksen tarkoituksena on asettaa velvoite viranomaisille käytännössä koordinoida valvontatoimintaa mm. työnjaon ja valvontatoiminnan yhdenmukaisuuden varmistamiseksi.

OM toteaa, että 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. OM toteaa, 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 pykälä koskevalla viittauksella. STM toteaa, että käytännössä aluehallintovirastot ovat tehneet 58 §:n nojalla päätöksiä, joissa on määrätty myös etäisyyksien ylläpidosta. Tämä on toteutettu siten, että ehtona yleisötilaisuuden ja yleisen kokouksen pitämiselle osallistujamäärien rajoittamisen lisäksi on, että tilaisuudessa noudatetaan OKM:n ja THL:n ohjeita

muun muassa turvaväleistä. ¹ STM:n käsityksen mukaan viittaus 58 c ja 59 d §:ään laventaisi poliisin toimivaltaa jatkuvaluonteisen toiminnan valvomiseen, mikä ei esitystä annettaessa ollut säännöksen tarkoitus. Täten STM ei näe tarvetta muuttaa 4 momentin sanamuotoa.

59 b § Tarkastukset

OM:n lausunnossa katsotaan, että Traficom:n tarkastustoimivalta muodostuu 59 b §:n 1-3 momentin perusteella varsin epäselväksi. Lausunnossa viitataan erityisesti 2 momentissa olevien tarkastustoimivaltuuksien suhteeseen liikenteen palveluista annetussa laissa säänneltyihin tarkastusvaltuuksiin, sillä 59 b §:n 3 momentin mukaan viittaussäännöksen mukaan Traficom:n oikeudesta tehdä tarkastuksia säädetään liikenteen palveluista annetun lain 196 §:ssä ja tiedonsaantioikeudesta 197 §:ssä. OM katsoo, että ehdotettu 59 b §:n 3 momentti olisi asianmukaisinta poistaa lakiehdotuksesta. STM toteaa, että 3 momentin säännöksellä on tarkoitus säätää erityissäännökset suhteessa 2 momentin toimivaltasäännöksiin Traficom:n osalta siten, että 3 momentin säännöksiä sovelletaan 2 momentin säännösten sijasta. Mainitun 3 momentin mukaan "Mitä mainituissa pykälissä säädetään viraston toimivaltuuksista, sovelletaan 2 momentin sääntelyn estämättä viraston suorittaessa tässä laissa säädettyä valvontaa", mikä tuo esiin sääntelyn poikkeussääntelyluonteen.

Sääntelyä mahdollisesti voisi selkeyttää, jos se katsotaan tarpeelliseksi, siten, että sanamuotona käytetään "...2 momentin sääntelystä poiketen..." Syy 3 momentin poikkeussääntelylle on se, että Traficom voisi periaatteessa valvoa samalla tarkastuskäynnillä niin liikenteen palveluista annetun lain mukaista toimintaa kuin tartuntatautilain velvoitteiden noudattamista. Esiin voi tulla tulkintatilanteita toimivaltuuksien sisällöstä, jos tarkastukseen soveltuisi yhtä aikaa kahden eri lain valvontasääntely. Sinänsä sekä tartuntatautilaissa että liikenteen palveluista annetussa laissa molemmissa viitataan hallintolain tarkastuksia koskevan 39 §:n sääntelyyn, eli käytännössä toimivaltuudet ovat pitkälti yhtenevät. Liikenteen palveluista annetun lain 196 §:ää sovellettaessa Traficomilla olisi oikeus käyttää

¹ Ks esim. <https://avi.fi/documents/25266232/54509733/LSAVI-paatos-Varsinais-Suomi-070121.pdf>

<https://avi.fi/documents/25266232/48157608/ESAVI+p%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+TTL+58+%C2%A7+yleis%C3%B6tilaisuudet+Kymenlaakso+1.12.%E2%80%9320.12.2020%281%29.pdf/0c08bbb0-2733-4392-95b6-30b32c60d8d0/ESAVI+p%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+TTL+58+%C2%A7+yleis%C3%B6tilaisuudet+Kymenlaakso+1.12.%E2%80%9320.12.2020%281%29.pdf?t=1606746599015>

ohje:

<https://minedu.fi/documents/1410845/22330894/Ohje+yleis%C3%B6tilaisuuksiin+yleisiin+kokoontumisiin+ja+julkisten+tilojen+k%C3%A4ytt%C3%B6%C3%B6n+21.9.2020.pdf/bef30f76-8187-9d78-1444-bb0686c8eeb6>

tarkastuksessa ulkopuolista asiantuntijaa, ja 197 §:ssä säädetään kattavasti sen tiedonsaantioikeuksista, eli jos 3 momentti poistettaisiin, ei tätä sääntelyä sovellettaisi tartuntatautilain mukaisessa valvonnassa.

OM:n lausunnossa viitataan 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. OM katsoo, että jää epäselväksi, määräytyykö 4 momentissa mainittujen kunnallisten viranomaisten tarkastustoimivallan sisältö tartuntatautilain 59 b §:n 2 momentin vai terveydensuojelulain ja elintarvikelain nojalla ja että sääntelyä tulee täsmentää tältä osin. STM toteaa, että kun elintarvikelain ja terveydensuojelun osalta ei ole säädetty 3 momentin mukaisesti poikkeussääntelyä siten kuin Traficomien osalta on, näiden viranomaisten valvoessa tartuntatautilain mukaista toimintaa, sovelletaan tartuntatautilain sääntelyä. Jos valiokunta katsoo aiheelliseksi, asiasta voi toki valiokunnan lausunnossa mainita. STM toteaa, että perustellusti voidaan pitää jossain määrin epäloogisena, että Traficomien osalta noudatetaan sen oman sektorilainsäädäntöä sen valvoessa tartuntatautilain mukaista toimintaa, mutta terveydensuojelulain ja elintarvikelain mukaisten viranomaisten osalta tartuntatautilakia. STM kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että liikenteen palveluista annetussa laissa oleva tarkastussääntely on luonteeltaan geneerisempää ja siten myös tartuntatautilain nojalla tehtävään tarkastustoimintaan soveltuvampaa kuin elintarvikelain 49 §:ää, jossa muun muassa viitataan EU-lainsäädäntöön ja terveydensuojelulain 45 §:ää, jossa myös on eräitä juuri terveydensuojelulakiin liittyviä sääntelyitä.

Edellä esitetyistä seikoista huolimatta STM ei ehdota 59 b §:n sääntelyn muuttamista tältä osin. Jos valiokunta kuitenkin katsoo OM:n tavoin, että 59 b §:n 3 momentti on poikkeussäännöksenä syytä poistaa, STM ehdottaa kuitenkin viittauksen liikenteen palveluista annetun lain 197 §:n mukaiseen tiedonsaantioikeuteen säilyttämistä. Lisäksi STM ehdottaa, viittauksen 196 §:n 4 ja 5 momenttiin, jossa säädetään oikeudesta käyttää ulkopuolista asiantuntijaa, säilyttämistä, sillä virastolla ei itsellään ole terveysturvallisuuteen liittyvää toimivaltaa.

OM toteaa, että 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. STM:n käsityksen mukaan on tulkinnanvaraista, mikä on viime kädessä oikea viittaustekniikka asiassa. Periaatteessa mahdollista olisi muuttaa 59 §:n 4 momentissa oleva viittaus 59 d §:n 2 momenttiin, mutta tällöin viittaus viittaa vain mahdollisuuteen siirtää toimivaltuus, ei itse toimivaltuuksiin. STM ei näe muutosta välttämättömänä, muttei myöskään pidä sitä mahdottomana.

OM katsoo, että 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. STM toteaa, ettei OM:n lausunnosta käy välittömästi selvästi, minkä eron OM haluaa sanamuodoilla ”puolesta” ja ”pyynnöstä” tässä kontekstissa tehdä. Joka tapauksessa 5 momentin sääntelyn lähtökohta on, että valvontaa ja sen osana tarkastuksia ovat toimivaltaisia suorittamaan 59 a §:n nojalla tahot, joilla on kullakin osana valvontatoimintaa tehdä tarvittaessa tarkastuksia. Näin ollen aluehallintoviraston ja Traficomien osalta kyse on näiden viranomaisten mahdollisuudesta pyytää, että ne suorittavat tarkastuksen heidän sijaansa. On huomattava, ettei säännös muodosta kunnallisille viranomaisille velvoitetta suorittaa tarkastusta toisen viranomaisen puolesta, vaan on mahdollistavaa sääntelyä. Kunnallisten viranomaisten osalta säännöksessä tulee kuitenkin ottaa huomioon 59 d §:n sääntely. Jos kunnassa tartuntatautilain mukainen viranomainen on 59 d §:n 1 momentin oletettasäännöksen mukaan tartuntatautien torjunnasta vastaava toimielin (tai joku muu elin), voi elintarvikelain ja terveydensuojelulain mukaiset viranomaiset tehdä tarkastuksia tämän viranomaisen puolesta sen pyynnöstä. Jos taas kunta on 1 ja 2 momentin nojalla päättänyt, että näillä viranomaisilla tai jompikumpi niistä on myös tartuntatautilain mukainen valvontavastuu, ei säännös suoraan sääntelisi tältä osin kunnan sisäistä valvontatoimintaa. Aluehallintovirasto ja Traficom voisivat kuitenkin pyytää tätäkin viranomaista tekemään tarkastuksen puolestaan.

Kuntaliitto katsoo, ettei joukkoliikenteen tarkastaminen ole mahdollista terveydensuojelu- tai elintarvikelain muun valvonnan yhteydessä ja on muutoinkin ongelmallinen kuntien hyvin rajallisten resurssien takia (59 b §). Kuntaliiton näkemyksen mukaan joukkoliikenteen osalta valvonta tulisi suorittaa muilla tavoin, ja niin että se häiritsee mahdollisimman vähän sujuvaa liikennöintiä. STM toteaa, ettei sääntelyn mukaan ensisijaista ole, että joukkoliikennettä tarkastettaisiin terveydensuojelu- tai elintarvikelain muun valvonnan yhteydessä, vaan 59 d §:n 1 momentin mukaan lähtökohtaisesti toimivaltainen viranomainen on kunnan tartuntatautien torjunnasta vastaava toimielin, mutta kunta voi niin halutessaan hyödyntää myös esimerkiksi juurikin terveydensuojelu- tai elintarvikelain mukaisia viranomaisia valvontatoiminnassa laissa säädettyllä tavalla. STM:n näkemyksen mukaan valvontatoiminnan osalta on keskeistä, että niin kunnat kuin Traficom osallistuvat liikenteen valvontaan. Traficomien mahdollisuudet jalkautua tekemään valvontaa ympäri Suomea ovat hyvin rajalliset. Täten myös kunnan viranomaisten on tarpeen osallistua valvontaan. Ministeriö viittaa toiminnan käytännön yhteensovituksen osalta edelläkin jo mainittuun viranomaisten yhteistyövelvoitteeseen.

STM toteaa, että vaikka valvontaa koskevaa säännöskokonaisuutta voidaan perustellusti pitää huolellista perehtymistä vaativana, on sen tarkoitus mahdollisimman pitkälle mahdollistaa joustava työnjako viranomaisten kesken tilanteessa, jossa jokaisen viranomaisen resurssit ovat niukat sekä kuntien osalta myös se, että kussakin kunnassa voidaan paikallisten resurssien ja osaamisen näkökulmasta järjestää valvontatoiminta mahdollisimman järkevällä tavalla.

59 c § Määräykset ja pakkokeinot

OM korostaa lausunnossaan valvonnallisten seuraamuksien kohdistamista ja oikeasuhtaisuutta. Se katsoo, että sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta voisi vielä harkita 4 momentin mahdollistaman valvonnallisen sulkemisen ajallista rajaamista ehdotetun kuukauden enimmäismääräajan asemesta 4 momentissa esimerkiksi enintään kahteen viikkoon. STM toteaa, että säännöksen mallina on ollut ravitsemusliikkeitä koskeva tartuntatautilain 58 b §, jonka mukaan valvonnallinen sulkeminen voidaan tehdä enintään kuukaudeksi. STM ei näe syytä sille, miksi 59 a – 59 d §:n nojalla valvottujen toimijoiden osalta oikeasuhtaisuussyistä pitäisi poiketa ravitsemusliikkeiden valvontasääntelystä tältä osin, ottaen huomioon että eduskunta on ravitsemusliikkeiden osalta päätenyt tällaiseen sääntelyyn.

OM tuo esiin, että säännöksen perusteluissa todetaan, että selkeät rikkomukset voisivat johtaa siihen, että viranomaisten tehokkaan reagoimisen turvaamiseksi 4 momentissa mainittu viranomaislain 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 määräajassa korjata toimenpiteensä ennen tilojen sulkemista. STM toteaa, että perusteluiden tekstiä ei valitettavasti ole huomattu korjata täysin säännöksen kanssa yhteen säännöstä valmisteluvaiheessa muokatessa, ja perusteluita voidaan pitää tältä osin ristiriitaisena säännöksen kanssa. Jos valiokunta pitää perusteluna, sen lausunnossa voitaisiin tuoda esiin, että säännös edellyttää mahdollisuutta korjata rike. Samalla voitaisiin tuoda esiin, että 3 momentin mukaan määräaika asetetaan suhteessa puutteen tai epäkohdan sekä määräyksen alaisen toiminnan luonteeseen.

STM on itse havainnut 4 momentissa teknisen virheen, joka olisi hyvä eduskunnassa korjata. Momentin ensimmäisestä virkkeestä puuttuu maininta Traficomista. STM ehdottaa, 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.” Traficomilla on vastaava toimivalta momentin loppuosan mukaan myös 58 f §:ää koskien.

Taloudelliset vaikutukset

Kunnat

STM on arvioinut, että yksinomaan tämän esityksen aiheuttamien kuntien tehtävien muutosten arvioidaan olevan vähäisiä ja niiden arvioidaan olevan toteutettavissa kuntien nykyisten resurssien puitteissa, hyödyntäen soveltuvin osin esimerkiksi nykyisiä tartuntatautien, terveydensuojelun ja elintarvikevalvonnan rakenteita, verkostoja sekä henkilöstöresursseja. Kunnan yhteistyövelvoitteen nojalla kunnan, aluehallintoviraston ja Traficomin olisi tehtävä yhteistyötä valvoessaan tämän lain noudattamista. Toimeenpanon onnistumisen kannalta olisi tärkeää, että kuntien yhteistyö muiden tartuntatautilain viranomaisten, kuten tämän esityksen myötä Traficomin kanssa, muodostuu toimivaksi.

Esityksen viranomaisvastuiden aiheuttama työmäärä riippuu osaltaan esityksen perusteella annettujen toimivaltuuksien soveltamisen laajuudesta, joka puolestaan riippuu koronaepidemian kehittymisestä. Tämä on huomioitu esityksessä kirjauksella, jossa kuntien ja muidenkin viranomaisten esityksestä aiheutuviin määrärahatarpeisiin olisi mahdollista palata vuoden 2021 lisätalousarvioesitysten yhteydessä.

Elinkeinotoiminta

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 tuli 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 kohdennettiin nk. kompensatiotuki (HE 67/2020 vp) hyvityksenä elinkeinotoiminnan rajoittamisesta. Tähän menettelyyn liittyvä tilanne oli hyvin erityislaatuinen. Keväällä 2020 ravitsemusalan elinkeinonharjoittajat joutuivat hyvin poikkeuksellisten, äkillisten toimien kohteeksi, joissa asiakastiloja suljettiin hyvin nopealla aikataululla koko maan alueella. Voidaan katsoa, että elinkeinonharjoittajilla ei ollut tosiasiallista mahdollisuutta ja aikaa varautua näihin poikkeuksellisiin tapahtumiin. Myöhemmin keväällä 2020, kun ravitsemusalan elinkeinonharjoittajien katsottiin esityksen valiokuntakäsittelyssä voivan tukeutua takautuviin yleistukiin, eikä erilliselle kompensatiomekanismille katsottu olevan tarvetta.

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 kestoltaan 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. STM katsoo, että tämänkaltaiset luonteeltaan takautuvat tukimekanismit ovat paras tapa tukea yrityksiä tästä esityksestä sekä koko koronaepidemiasta aiheutuviin kustannustuki tarpeisiin.

Rajaturvallisuus

Hallitus päätti neuvotteluissaan 13.1.2021, että sisäministeriö valmistelee esityksen rajaliikenteen tiukentamiseksi muuntoviruksen leviämisen estämiseksi, nykyisen lainsäädännön ja sen valtioneuvostolle antamien päätösvaltuuksien puitteissa. Lisäksi linjattiin, että ulkoministeriö valmistelee matkustussuosituksen päivittämistä.

STM:ssä tehdään parhaillaan täydentävää oikeudellista arvioita siitä, mitkä mahdollisuudet viranomaisilla olisi vaatia Suomeen ns. korkean riskin maista saapuvilta matkustajilta ennakkotesti ja/tai testaus covid-19-taudista. Samaa asiaa on arvioitu jo syksyllä 2020, mutta silloin sääteley katsottiin erittäin ongelmalliseksi perusoikeuksien näkökulmasta. Tällä hetkellä ei ole tarkempaa arviota siitä, milloin mahdollinen ns. raja-HE annettaisiin. Täydentävää esitystä HE:een 245/2020 vp ei ole tarkoitus antaa rajat ylittävän liikenteen terveysturvallisuuden osalta.

Muuta

Ottaen huomioon, että HE 245/2020 vp on parhaillaan myös eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnan käsiteltävänä STM ei tässä hallintovaliokunnalle annettavassa vastineessa tarkemmin kommentoi liikenne- ja viestintävaliokunnan toimivaltaan kuuluvia lausunnoissa esiin nostettuja kysymyksiä.