

Asia: VN/25987/2023

Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi tartuntatautilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Poliisia koskevat tehtävät tartuntatautilaissa

Ensimmäisen lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentissa säädettäisiin voimassa olevan tartuntatautilain (1227/2016) 10 §:n 1 momentin mukaisesti, että poliisi vastaisi tarvittavista tartuntatautien torjuntatoimista huostassaan olevien osalta siten, että toiminta täyttää tässä laissa asetetut velvoitteet. Säännöksen perusteluissa ei ole tarkemmin avattu, mitä tällainen velvollisuus poliisin osalta tarkoittaisi, mutta hallituksen esityksessä HE 13/2016 vp todetaan olevan "tarkoituksenmukaista, että tartuntatautien torjunta toteutuu osana tätä terveydenhuoltoa, kuten on tapahtunut tähänkin asti. Olennaista on, että työn on oltava samantasoista kunnallisen terveydenhuollon kanssa, jonka takia ehdotetaan säädettäväksi velvoite järjestää toiminta siten, että se täyttää tässä laissa asetetut velvoitteet."

Poliisihallitus toteaa, että poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain (841/2006) 5 luvun 5 §:n 2 momentin mukaan vapautensa menettäneen terveydenhuollon järjestää se kunta tai sairaanhoitopiiriin kuntayhtymä, jonka toimintayksikössä hoidon järjestäminen on tarkoituksenmukaista. Vapautensa menettäneen terveydenhuollon järjestämisvastuu ei siis ole poliisilla, vaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) mukaisesti hyvinvointialueella ja Helsingin poliisilaitoksen osalta Helsingin kaupungilla. Tietysti on selvää, että vapautensa menettäneiden säilyttämistä koskevat käytännön toimenpiteet toteuttaa poliisi, joten niiltä osin poliisi huomioisi tartuntatautilaissa asetetut velvoitteet.

Ensimmäisen lakiehdotuksen 84 §:n mukaan poliisi valvoisi niin 75 kuin 76 §:nkin nojalla annettujen yleisö- ja yksityistilaisuuksia ja yleisiä kokouksia koskevien päätösten noudattamista yleisö- ja

ihmismäärää sekä etäisyyksien ylläpitoa koskevien velvollisuuksien ja rajoitusten osalta. Säännös toisi poliisiin nykyisiin tehtäviin täysin uuden laajennuksen, joka koskisi yksityistilaisuuksia.

Kokoontumislain (530/1999) 19 §:n mukaan poliisin tehtävänä on turvata kokoontumisvapauden käyttämistä. Poliisin tulee myös valvoa, että järjestäjä ja puheenjohtaja täyttävät tämän lain mukaiset velvollisuutensa, sekä ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi yleisessä kokouksessa ja yleisötilaisuudessa.

Poliisin tehtäviin ei kuulu valvoa sen paremmin yksityisiä kokouksia kuin yksityistilaisuuksiakaan. Esimerkiksi ravitsemisliikkeessä järjestetty yksityistilaisuus, joka ei täytä yleisötilaisuuden määritelmää, ei kuulu poliisin valvontavastuulle, jollei sen järjestämisestä aiheudu esimerkiksi häiriötä tai vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Tällaisia yksityistilaisuuksia ovat esimerkiksi yksityiset kokoukset, kuten yhteisöjen kokoukset, yleisötilaisuuden ulkopuolelle jäävät tilaisuudet, kuten uskonnollisten yhteisöjen tilaisuudet ja kotirauhan suojaaman paikan ulkopuolella järjestettävät yksityistilaisuudet, kuten perhejuhlat, hautajaiset ja pikkujoulut.

Perusteluiden mukaan "poliisin osallistaminen valvontaan yleisten kokousten ja yleisö- sekä yksityistilaisuuksien osalta on perusteltua, sillä poliisi valvoo yleisötilaisuuksia ja yleisiä kokouksia". Poliisihallitus toteaa, ettei tällainen tulkinta ole mitenkään perusteltu, vaikka poliisi "käytännössä liikkuu ihmisten joukossa, ja sillä on siten mahdollisuus välittömästi puuttua yleisötilaisuuksia ja yleisiä kokouksia koskevien päätösten rikkomiseen". Poliisi ei tälläkään hetkellä valvo yksityistilaisuuksien järjestämistä. Se on kuitenkin totta, että poliisi voi joutua puuttumaan tällaisen tilaisuuden järjestämiseen, jos sen järjestämisestä aiheutuu häiriötä tai vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle taikka poliisilla on syytä epäillä rikosta.

Poliisin tehtävä tulisikin ensimmäisen lakiehdotuksen 84 §:ssä rajata koskemaan vain yleisiä kokouksia ja yleisötilaisuuksia. Samalla tavalla tupakkalain (549/2016) noudattamisen valvonta on poliisin osalta rajattu koskemaan yleisiä tilaisuuksia eli yleisiä kokouksia ja yleisötilaisuuksia, vaikka poliisi käytännössä liikkuukin ihmisten joukossa ja voisi valvoa tupakkalain noudattamista laajemminkin.

Poliisihallitus toteaa, että tällaisen uuden tehtävän säätäminen voi lisätä poliisin tehtäviä tuntuvastikin, jos covid-19-epidemiaa vastaavia rajoitustoimia otettaisiin käyttöön. Esitysluonnoksessa on erikseen todettu, ettei poliisille olla ehdottamassa tehtävien hoitamista varten lisämäärärahoja. Mistään uusista tehtävistä ei tulisi säätää, jos niiden hoitamiseen tarvittavasta rahoituksesta ei ole huolehdittu.

Ensimmäisen lakiehdotuksen 75 ja 76 §:n perusteella tehtävä päätös ei voisi koskea yksityis- tai perhe-elämän piiriin kuuluvaa toimintaa kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa. Toisin sanoen se voisi koskea yksityis- tai perhe-elämän piiriin kuuluvaa toimintaa muualla kuin kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa, kuten ravitsemisliikkeissä. Niin ikään päätös voisi koskea uskonnollisten

yhdyskuntien tunnusomaiseen toimintaan kuuluvia tilaisuuksia, jotka järjestetään julkista uskonnonharjoitusta varten yhdyskunnan omissa tai niitä vastaavissa tiloissa.

Tarkastukset ja toimivaltuudet

Ensimmäisen lakiehdotuksen 85 ja 86 §:n 4 momentissa säädettäisiin eräistä poliisin toimivaltuuksista. Lakiehdotuksen 85 §:n 1 momentissa säädettäisiin tarkastus- ja tiedonsaantitoimivaltuudesta ja 86 §:n 4 momentissa poliisin oikeudesta estää, keskeyttää tai päättää yleisö- ja yksityistilaisuus tai yleinen kokous.

Kokoontumislaisissa on säädetty niin yleisötilaisuuden kuin yleisen kokouksen estämisestä, keskeyttämisestä ja päättämisestä. Tartuntatautilaki olisi kokoontumislakiin nähden erityislaki, jota sovellettaisiin kokoontumislain sijasta, kun kyse olisi 75 tai 76 §:n perusteella tehdyn päätöksen noudattamisen valvonnasta. Poliisihallitus toteaa selvyden vuoksi, että poliisin tehtävän ei pitäisi olla yksityistilaisuuksien valvonta, joten niiden estämiseen, keskeyttämiseen ja päättämiseen ei tarvita toimivaltuuksia.

Momentissa on viitattu poliisilain (872/2011) 2 luvun 9 §:ään. Momentin mukaan "poliisin oikeudesta hajottaa väkijoukko, jos yleisö- tai yksityistilaisuus taikka yleinen kokous vaarantaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai on esteenä liikenteelle, säädetään poliisilain (872/2011) 2 luvun 9 §:ssä". Pykälässä ei ole säädetty yleisötilaisuuden eikä yleisen kokouksen hajottamisesta, koska niihin liittyvistä toimivaltuuksista on säädetty kokoontumislaisissa. Poliisilain 2 luvun 9 §:n 3 momentissa on erikseen säädetty, että yleisen kokouksen keskeyttämisestä ja päättämisestä säädetään kokoontumislain 21 §:ssä sekä yleisötilaisuuden estämisestä, keskeyttämisestä ja päättämisestä saman lain 22 §:ssä.

Momentin viimeisessä virkkeessä säädettäisiin erälle viranomaisille annettavasta virka-apusta 86 §:ssä tarkoitetun tarkastuksen toimeenpanemiseksi sekä toiminnan keskeyttämiseksi tai tilan sulkemiseksi. Poliisihallitus ehdottaa, että kaikki virka-apu sisällytettäisiin samaan pykälään eli ensimmäisen lakiehdotuksen 105 §:ään.

Virka-apu

Ensimmäisen lakiehdotuksen 105 §:ssä säädettäisiin voimassa olevaa tartuntatautilakia vastaavalla tavalla virka-apusta. Poliisilla ja säännöksessä mainituilla muilla viranomaisilla olisi velvollisuus antaa virka-apua, jos yleisvaarallisen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämistä ei voida muulla tavoin estää. Virka-avun antamisen edellytyksenä olisi, että se ei vaaranna virka-apua antavalle viranomaiselle säädettyjen muiden tärkeiden tehtävien suorittamista.

Tartuntatautilain virka-apua on käsitelty kattavasti hallintovaliokunnan lausunnossa HaVL 29/2020 vp. Lausunnossaan hallintovaliokunta totesi voimassa olevan tartuntatautilain 89 §:n osalta, että se on "kirjoitettu yleisempään muotoon". Lisäksi valiokunta totesi, että "ettei 89 §:stä ilmene, millaista virka-apua voidaan antaa. Se ei siis sisällä virka-avun sisältöä koskevaa toimivaltasääntelyä. Eri viranomaisten toimivaltuuksiin antaa virka-apua on siten etsittävä johtoa muista virka-apua antavaa viranomaista koskevista normeista."

Ehdotetun 105 §:n sanamuoto on edelleen yhtä yleinen: siitä ei ilmene, minkälaista virka-apua virka-avun pyytäjää voi säännöksen perusteella pyytää. Poliisin osalta tämä tarkoittaa, että poliisi antaisi virka-apua Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle, Lupa- ja valvontavirastolle, tartuntatautiin torjunnasta vastaavalle hyvinvointialueelle tai HUS-yhtymälle taikka hyvinvointialueen tai HUS-yhtymän tartuntataudeista vastaava lääkäri silloin, kun virka-avun pyytäjää estetään suorittamasta virkatehtävää. Poliisi voisi virka-apuna poistaa tehtävän suorittamista haittaavan (usein fyysisen) esteen tai murtaa joko aktiivisen tai passiivisen (ihmis)vastarinnan. Tämä olisi jatkossakin virka-avun tarkempi sisältö.

Poliisihallitus toteaa, että oikeusjärjestyksessä on lukemattomia virka-apusäännöksiä. Virka-apusäännökset eivät muodosta johdonmukaista kokonaisuutta, koska virka-avusta on säädetty eri aikoina eikä sen sisältöä ja tarkoitusta ole aina ymmärretty. Myös hallintovaliokunta edellä mainitussa lausunnossaan todennut, että "maamme lainsäädäntöön sisältyy merkittävästi tässä suhteessa puutteellista ikään kuin vanhempaa ajatuksellista perua olevaa lainsäädäntöä, joka olisi syytä ottaa kokonaisvaltaisempaan tarkasteluun sopivassa yhteydessä".

Poliisihallitus painottaa, että poliisin antama virka-apu on yleensä voimakeinojen käyttöä, koska voimakeinoja voidaan käyttää virka-aputehtävällä virka-avun pyytäjän kohtaaman esteen poistamiseen tai vastarinnan murtamiseen. Poliisin antama virka-apu ei ole yleisen resurssipulan täydentämistä, virkatehtävien siirtämistä poliisin suoritettavaksi, kuljetustarpeen tyydyttämistä tai tiedoksiantotehtävien hoitamista. Poliisihallitus toteaa vielä selvyuden vuoksi, että sekä hallituksen esityksessä HE 13/2016 vp että lausunnossa HaVL 29/2020 vp todetut tehtävät, joita on esimerkiksi veden ja elintarvikkeiden jakelu, tilapäissuojien rakentaminen, matkustajille rajanylityspaikoilla kirjallisten ohjelehtisten antaminen matkustajille, henkilöiden ohjaaminen terveystarkastuspisteisiin tartuntatautilaissa terveydenhuollon viranomaisille säädettyjen toimenpiteiden, kuten terveystarkastusten, karanteeni- tai eristämispäätösten tekemiseksi tai matkustajien ohjaaminen ja neuvominen muilla keinoin, eivät ole virka-apua, vaan hallintolain 10 §:ssä säädettyä viranomaisten keskinäistä yhteistoimintaa. Virka-apu pitäisikin rajata koskemaan vain sellaisia toimenpiteitä, joissa on kyse julkisen vallan käyttämisestä ja virka-avun antajalla olevien, virka-aputehtävän suorittamiseen soveltuvien toimivaltuuksien käyttämisestä.

Päätösten tiedoksianto

Ensimmäisen lakiehdotuksen 69 §:ssä säädettäisiin erityisestä tiedoksiannosta koskien karanteeni- ja eristämispäätöksiä. Tällainen päätös voitaisiin antaa tiedoksi asianosaiselle tai hänen lailliselle edustajalleen suullisesti tai puhelimen taikka muun etäyhteyden välityksellä, jos se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi tai asian kiireellisyyden vuoksi.

Säännöksessä on suluissa niin oikaisuvaatimusohje kuin valitusosoituskin. Hallintolain (434/2003) 43 ja 46–47 §:n mukaan hallintopäätöksen kanssa on annettava joko oikaisuvaatimusohjeet tai valitusosoitus riippuen siitä, saako päätökseen vaatia oikaisua vai saako siitä valittaa. Ensimmäisen lakiehdotuksen 69 §:ssä ei tarvitse mainita kumpaakaan muutoksenhakuohjetta.

Ensimmäisen lakiehdotuksen 80 §:n 1 momentissa säädettäisiin, että 15 ja 70–79 §:ssä säädetty päätös annettaisiin tiedoksi hallintolain (434/2003) säädetyn mukaisesti. Hallintolaki on hallinnon yleislaki, jossa on säädetty hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Hallintolakia sovelletaan siten esimerkiksi tartuntatautilaissa säädettyjen hallintopäätösten tekemiseen.

Hallintolain 5 §:n 1 momentin mukaan jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemasta. Yleis- ja erityislakien välistä suhdetta koskevan oikeusperiaatteen mukaan on selvää, mikä hallintolain ja tartuntatautilain suhde toisiinsa on. Ensimmäisen lakiehdotuksen 80 § on toisin sanoen tarpeeton, koska hallintolaki määrittelee jo nyt, miten ensimmäisen lakiehdotuksen 15 ja 70–79 §:ssä säädetty päätös on annettava tiedoksi.

Ensimmäisen lakiehdotuksen 80 §:n 2 momentin mukaan "jos päätös annetaan yleistiedoksiannona kiireellisessä tilanteessa, katsotaan tiedoksiannon tapahtuneen hallintolain 62 §:stä poiketen toisena päivänä ilmoituksen julkaisemisajankohdasta". Säännöksen perusteluiden mukaan säännös "mahdollistaisi kuitenkin sen, että päätökset voitaisiin kiireellisessä tilanteessa antaa tiedoksi yleistiedoksiannona, joka mahdollistaisi päätöksen tulemisen voimaan hallintolaissa säädettyä nopeammin".

Säännöksen teksti ja sen perustelut eivät vastaa toisiaan, koska nyt 2 momenttia ei ole kirjoitettu siten, että se olisi erityissäätelyä suhteessa hallintolain 62 §:ään. Poliisihallitus ehdottaa, että säännös kirjoitettaisiin muotoon:

"Kiireellisessä tilanteessa 15 §:ssä ja 70–78 §:ssä tarkoitettu päätös voidaan antaa tiedoksi hallintolain 62 §:n mukaisena yleistiedoksiannona. Tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen toisena päivänä yleistiedoksiannon julkaisemisajankohdasta."

Muutoksenhakusäännös

Ensimmäisen lakiehdotuksen 106 §:ssä säädettäisiin yleisluontoisesti muutoksenhausta. Säännöksen mukaan tartuntatautilain mukaan tehdystä päätöksestä saisi valittaa, mutta päätökseen ei saisi vaatia oikaisua. Kuitenkin ensimmäisen lakiehdotuksen 69 §:ssä samoin kuin esityksen perusteluissa on mainittu joitakin yksittäisiä kertoja oikaisun vaatiminen.

Esityksessä ei ole suuremmin arvioitu, pitäisikö päätökseen voida ensivaiheessa vaatia oikaisua ennen kuin siitä voi valittaa. Oikaisuvaatimusmenettely lisää asianosaisen oikeusturvaa ja antaa päätöksen tehneelle viranomaiselle mahdollisuuden arvioida oman päätöksensä oikeellisuutta ja laillisuutta ennen hallinto-oikeutta. Lisäksi se tarjoaisi nopeamman väylän oikeussuojan pariin. Oikaisuvaatimusmenettelyn käyttö on muutenkin laajentunut hallinnossa, joten miksi sitä ei käytettäisi myös tartuntatautilain perusteella tehdyissä päätöksissä.

Teknisiä huomioita

Ensimmäisen lakiehdotuksen 12 §:n 1 momentissa poliisi on kirjoitettu isolla alkukirjaimella. Vaikka poliisi onkin yhden suomalaisenviranomaisen nimi siinä missä samassa virkkeessä mainitut Puolustusvoimat ja Rajavartiolaitos, niin tästä huolimatta poliisi kirjoitetaan pienellä alkukirjaimella, paitsi silloin, kun poliisi pisteen jälkeen aloittaa lauseen.

Ensimmäisen lakiehdotuksen 80 §:n 1 momentissa mainitussa 79 §:ssä ei ehdoteta säädettäväksi hallintopäätöksestä. Säännös pitäisi sisällään vain poikkeuksia asetetuista velvoitteista.

Poliisihallituksella ei ole esitysluonnoksesta muuta lausuttavaa.

Arvelin Konsta
Poliisihallitus