

Lausunto

12.5.2026

VN/25987/2023
VN/25987/2023-OM-985

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi tartuntatautilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikoasiassa. Esitysluonnos koskee tartuntatautilain kokonaisuudistusta. Nykyinen tartuntatautilaki tuli voimaan 2017 mutta kyseistä lakia on päivitetty moneen kertaan. Muutostarpeet ovat syntyneet sekä Covid-19-pandemiasta että kansainvälisen toimintaympäristön muutoksista, mukaan lukien EU-lainsäädännön muutokset.

Yleistä

Esitysluonnoksessa on kuvattu tarve sääntelyn päivittämiselle. Kuten luonnoksessa todetaan, perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota tarpeelle uudistaa tartuntatautilainsäädäntöä, kun se käsitteli covid-19-pandemian vuoksi tehtyjä väliaikaisia muutoksia tartuntatautilakiin (ks. esitysluonnoksen s.13 ja siinä viitattut lausunnot). Samaan asiaan on kiinnittänyt huomiota myös oikeuskansleri pandemian aikana (OKV/419/10/2022, s. 20).

Esitysluonnoksessa on kyse erittäin perusoikeusherkästä sääntelystä, jossa asetetaan tietyin reunaehdoin erittäin pitkälle meneviä rajoituksia eri perusoikeuksiin. Samalla on kiistatonta, että laissa säädettävillä rajoitustoimenpiteillä on viime kädessä kansanterveyden turvaamiseen liittyvä painava yhteiskunnallinen intressi ja siten perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (PeVL 16/2021 vp).

Valtiosääntöisen arvioinnin kannalta on merkityksellistä, että perusoikeuksien rajoittamisen mahdollistavia toimivaltuuksia voidaan käyttää vain silloin, kun se on suojattavan intressin kannalta välttämätöntä, viranomaisen harkintavalta on riittävästi sidottu lain tasolla ja laissa säädetään kattavasti rajoitusten perusteista. Rajoitusten hyväksyttävyyden, oikeasuhtaisuuden ja tarkkarajaisuuden

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

kirjaamo.om@gov.fi
oikeusministerio.fi

lisäksi on tärkeää kiinnittää huomiota myös toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden oikeusturvaan.

Perustuslakivaliokunta korosti poikkeusolojen vallitessa normaaliolojen lain säädännön ja perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttuvien toimivaltuuksien ensisijaisuutta (PeVL 44/2020 vp, s. 3).

Viranomaisten tulisi siten poikkeusoloissakin toimia niiden toimivaltuuksien nojalla, jotka niillä ovat normaalioloissa käytettävissään. Valiokunta totesi tuolloin myös, että epidemiatilanteen pitkittyessä tulee ryhtyä normaaliolojen lainsäädännön mahdollisesti tarvittaviin muutoksiin (ks. PeVM 17/2020 vp, s. 4). Valiokunnan mukaan toistaiseksi voimassa olevia muutoksia on kuitenkin perusteltua säätää vasta normaalioloissa tapahtuvan huolellisen valmistelun jälkeen (PeVL 14/2020 vp ja PeVM 11/2020 vp).

Tartuntatautilain kokonaisuudistus muodostaa oikeudellisesti haastavan, laajan ja monimutkaisen kokonaisuuden. Oikeusministeriö on aikataulusyistä pyrkinyt priorisoimaan tässä lausunnossa eräitä valtiosääntöoikeudellisesti keskeisempiä ehdotuksia, ja osin näidenkin osalta vain sääntelyn pääpiirteitä. Huomiot koskevat erityisesti niitä säännöksiä, jotka eivät perustu voimassa olevaan tartuntatautilakiin eivätkä koronan ajan määräaikaissäännöksiin. Oikeusministeriö lausuu yleisesti erityisesti ei-virkasuhteisen lääkärin toimivaltaista, asetuksenantovaltuuksista, kollektiivisesta karanteenista, karanteeni- ja eristämispäätösten tiedoksiannosta, viranomaisten välisten toimivaltuuksien selkeydestä ja päätöksentekotoimivallan siirtämisestä, vierailuoikeuden rajoittamisesta ja kieltämisestä sekä tiloja tai toimintaa koskevista rajoituksista.

Lausunto sisältää huomiot myös erinäisistä tietojen saamista ja luovuttamista koskevista säännöksistä, henkilötietojen suojasta, rikosoikeudellisista kysymyksistä sekä Ahvenanmaan asemasta. Lopuksi esitetään eräitä säännös-kohtaisia huomioita, mutta erityisesti tältä osin tarkastelu ei ole tyhjentävä.

Ei-virkasuhteisen lääkärin tekemät kiireelliset päätökset koskien karanteenia, eristämistä, välttämätöntä hoitoa ja vierailuoikeutta

Voimassa olevan tartuntatautilain 70 §:n mukaan muu julkisessa terveydenhuollossa toimiva laillistettu lääkäri voi kiireellisessä tapauksessa päättää henkilön tai tavaran karanteenista taikka henkilön eristämisestä tai päättää välttämättömän sairaanhoidon toteuttamisesta, lääkityksen antamisesta henkilön vastustuksesta huolimatta tai tapaamisen rajoittamisesta enintään kolmeksi päiväksi, jos se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen estämiseksi ja jos hän suorittamansa tutkimuksen perusteella toteaa, että päätöksen tekemisen edellytykset ovat olemassa. Saman pykälän mukaan päätös on saatettava niin pian kuin olosuhteet sallivat hyvinvointialueen tai HUS-yhtymän virkasuhteisen tartuntataudeista vastaavan lääkärin **vahvistettavaksi**. Edellä mainittujen päätösten tekeminen ensisijaisesti kuuluu virkasuhteiselle lääkärille.

Esitysluonnoksen rakenne vastaa päälinjauiltaan aikaisempaa sääntelyä siten, että edellä mainitut päätökset tekee ensisijaisesti *virkasuhteinen hyvinvointialueen tai HUS-yhtymän tartuntataudeista vastaava lääkäri*, mutta *muu julkisessa terveydenhuollossa toimiva laillistettu lääkäri* voi kiireellisessä tapauksessa tehdä vastaavat päätökset hieman vaihtelevin edellytyksin. Sääntelytekniikka on kuitenkin muuttunut siten, että muun laillistetun lääkärin

toimivallasta on säädetty kunkin toimenpiteen yhteydessä samassa pykälässä seu-raavasti:

- Tavarain ja tuotteen puhdistus tai karanteeni (59 §:n 4 momentti)
- Henkilön karanteeni (60 §:n 4 momentti)
- Kollektiivinen karanteeni (61 §:n 4 momentti)
- Eristäminen (63 §:n 4 momentti)
- Välttämättömän hoidon ja lääkityksen toteuttaminen eristämisen aikana (64 §:n 3 momentti)
- Karanteeni ja eristäminen ulkopuolelta lukittavassa tilassa (66 §:n 4 momentti)
- Vierailuoikeus karanteenin ja eristämisen aikana (68 §)

Muutoksena nykyiseen sääntelyyn on kuitenkin se, että muun julkisessa terveydenhuollossa toimivan laillistetun lääkärin päätös on viipymättä saatettava hyvinvointialueen tai HUS-yhtymän virkasuhteisen tartuntataudeista vastaavan lääkärin **tiedoksi, eikä vahvistettavaksi**. Lisäksi päätös voidaan antaa 3 päivän sijaan enintään 5 päiväksi. Eri säännökset sisältävät myös hieman toisistaan poikkeavia edellytyksiä sen osalta, onko virkavastuusta tai virkasuhteisen lääkärin toimivallasta lopettaa toimenpide erikseen säädetty, ja onko päätös sidottu lääkärin suorittamaan tutkimukseen.

Ehdotetut muutokset tarkoittaisivat merkittävää muutosta nykyiseen oikeustilaan, mitä ei ole pidettävä vain vähäisenä tai teknisenä töiden järjestämiseen liittyvänä kysymyksenä siltä osin, kun päätös annetaan vain tiedoksi, eikä jälkikäteen virkasuhteisen lääkärin vahvistettavaksi. Muutoksen kaikkia oikeudellisia vaikutuksia yksilön oikeusasemaan ei ole arvioitu kattavasti.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin kiinnittänyt paljon huomiota nykyisen lain 70 §:ään, joka mahdollistaa ei-virkasuhteisen lääkärin tekemät päätökset toimenpiteistä, jotka perustuvat itsenäiseen harkintaan puuttua merkittävällä tavalla yksilön oikeuksiin ja velvoitteisiin ja joiden toisin sanoen voidaan katsoa sisältävän merkittävää julkisen vallan käyttöä (PeVL 11/2016 vp, s. 4–5). Asia on siten merkityksellinen myös perustuslain 124 §:n osalta.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että erityisesti karanteeniin tai eristykseen määrittämisessä on kysymys perustuslain 7 §:n 3 momentissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklassa tarkoitetusta vapaudenriistosta, mikä tarkoittaa hyvin pitkälle menevää puuttumista yksilön henkilökohtaiseen vapautteen (PeVL 11/2016 vp, s. 5 ja siinä viitattu PeVL 15/2015 vp, s. 3).

Covid-19-pandemia toi esiin käytännön haasteet tartuntatautilain soveltamisessa. Toisin kuin edellisen kokonaisuudistuksen yhteydessä oli mahdollisesti oletettu, erityisesti karanteeniin asettamista koskevia päätöksiä jouduttiin antamaan nopeasti ja erittäin laajalle henkilökunnalle. Tartuntatautilain sääntelyssä tulee tämän vuoksi huomioida myös soveltamiseen liittyvät käytännön haasteet tilanteissa, joissa tavoitteena on estää yleisvaarallisen tartuntataudin leviäminen mahdollisimman tehokkaasti.

Näistä käytännön haasteista huolimatta korostuu myös tarve huolehtia perusoikeuksien ja erityisesti oikeusturvan toteutumisesta, koska tartuntatautilaki mahdollistaa erityisen pitkälle menevien rajoitustoimien toteuttamisen. Näihin kuuluvat muun muassa karanteeniin tai eristämiseen määrääminen, mahdollisesti lukitussa tilassa, sekä tahdonvastainen hoito eristämisen aikana. Nyt ehdotetussa sääntelyssä muu kuin virkasuhteinen lääkäri voisi lisäksi päättää kollektiivisesta karanteenista enintään viideksi päiväksi yhdellä päätöksellä, joka voisi koskea suurta henkilökuntaa.

Säätämisyjärjestysperusteluissa ja säännöskohtaisissa perusteluissa esitetään sinänsä hyväksyttäviä perusteita kiireellisille ja välttämättömille toimille. Tilanteessa, jossa syystä tai toisesta tartuntataudeista vastaavaa virkasuhteista lääkäriä ei tavoitettaisi, myös muu julkisessa terveydenhuollossa toimiva lääkäri voisi tehdä sellaiset kiireelliset ja välittömät päätökset, jotka ovat *välttämättömiä tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi*. On asianmukaista, että päätökset on perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla sidottu välttämättömyysvaatimukseen (PeVL 11/2016 vp, s. 5).

Sääntelyssä ja perusteluissa tulisi korostaa sitä, että kyse on poikkeuksellisista tilanteista, koska ensisijaisesti virkasuhteisen lääkärin tulee edellä mainitut päätökset tehdä. Perusteluissa viitataan eri kohdissa melko yleisluonteisesti siihen, että muu laillistettu lääkäri voisi tehdä päätökset, jos virkasuhteista lääkäriä ei "tavoiteta". Tämä antaa jokseenkin väljän kuvan kyseisistä tilanteista: ensiksi pyrittäisiin ottamaan yhteyttä virkasuhteiseen lääkäriin, ja ellei häntä tavoitettaisi, päätöksen voisi tämän jälkeen tehdä muu kuin virkasuhteessa oleva lääkäri. Perusteluissa tulisi kauttaaltaan korostaa, että kyse on nimenomaisesti kiireellisestä ja poikkeuksellisesta tilanteesta.

Edellä mainitut perustelut kuitenkin koskevat vain sitä, että kaikissa tilanteissa tartuntataudeista vastaavan virkasuhteisen lääkärin ei ole mahdollista antaa kaikkia kiireellisiä ja välttämättömiä päätöksiä. Sen sijaan esitysluonnoksessa, ja etenkin säätämisyjärjestysperusteluissa, ei ole ollenkaan käsitelty sitä, miksi ehdotetussa sääntelyssä kiireelliset päätökset annettaisiin vain virkasuhteiselle lääkärille tiedoksi, eikä vahvistettavaksi.

Kysymystä on pidettävä valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisenä, koska perustuslakivaliokunta nimenomaisesti satoi edellisessä lausunnossaan sääntelyn hyväksyttävyyden siihen, että "muu kuin virkasuhteinen lääkäri voi tehdä säännösehdotuksen perusteluissa tarkoitetulla tavalla sääntelyn tavoitteen kannalta vain välttämättömimmät ensi vaiheen toimenpiteet, minkä jälkeen päätöksentekoon on kytkettävä välittömästi virkasuhteinen lääkäri esimerkiksi saattamalla päätös niin pian kuin olosuhteet sallivat toimivaltaisen virkasuhteisen lääkärin vahvistettavaksi" (PeVL 11/2016 vp, s. 5–6).

Ehdotetussa sääntelyssä muun kuin virkasuhteisen lääkärin tekemä päätös annettaisiin tartuntataudeista vastaavalle lääkärille vain tiedoksi, eikä vahvistettavaksi. Lisäksi päätös voitaisiin tietyissä tilanteissa antaa kolmen päivän sijaan enintään viideksi päiväksi. Tältä osin nyt ehdotettu sääntely poikkeaa perustuslakivaliokunnan aikaisemmasta käytännöstä, eikä muutosta ja sen vaikutuksia yksilön oikeusasemaan ole arvioitu tai perusteltu esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa. Sääntelyä ja perusteluja on arvioitava uudelleen jatkovalmistelussa erityisesti sen osalta, onko nyt ehdotetulla sääntelyllä olemassa riittävät valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävät perusteet, ottaen huomioon rajoitustoimien merkittävyys suhteessa yksilön perusoikeuksiin ja oikeusturvaan.

Asetuksenantovaltuudet

Esitysluonnos sisältää useita säännöksiä valtioneuvoston ja ministeriön asetuksenantovallasta. Aikaisemmissa tartuntatautilain muuttamista koskevissa lausunnoissaan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt tähän huomiota, mutta katsonut, että valtuudet ovat pääosiltaan lain säännöksiin riittävästi rajattuja ja asianmukaisesti valtioneuvoston tai ministeriön tasolle osoitettuja (PeVL 11/2016 vp ja PeVL 6/2003 vp).

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin painottanut, että sääntelyä on arvioitava perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta. Sen mukaan asetuksia voidaan antaa perustuslaissa tai muussa laissa säädetyin valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan (PeVL 11/2016 vp). Tältä osin valiokunta on edellyttänyt, että muun muassa pakollisia rokotuksia koskevat perussäännökset löytyvät laista sekä lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, että perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla (PeVL 11/2016 vp, s. 6–7).

Oikeusministeriö kiinnittää yleisesti huomiota siihen, että esitysluonnoksessa olevia asetuksenantovaltuuksia on harvoin perusteltu säännöskohtaisissa perusteluissa. Koska perustelut pitkälti puuttuvat, tämä vaikeuttaa myös asetuksenantovaltuuksien valtiosääntöoikeudellista arviointia. Näin on siitäkkin huolimatta, että asetuksenantovaltuus vastaisi osittain aikaisempaa sääntelyä (ks. esim. 6.3 § ja 8.8 §). Eri säännöksiä perusteluita olisi syytä kauttaaltaan tämentää.

Esitysluonnokseen sisältyy myös useita ministeriölle osoitettuja asetuksenantovaltuuksia. Lisäksi muun muassa Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle säädettäisiin tässä esitysluonnoksessa mahdollisuus antaa määräyksiä (ks. esim. ehdotetut 29.5 § ja 44.2 §). Epäselväksi jää, onko asiantuntijaorganisaation kaltaisella Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksella ollut aikaisemmin valtuutus antaa sitovia määräyksiä.

Kyse ei välttämättä ole siitä, etteikö tartuntatautilain erityistä asiantuntemusta edellyttävä aihealue huomioon ottaen voisi olla perusteltua antaa eri viranomaisille mahdollisuus antaa määräyksiä tai nimenomaisesti osoittaa asetuksenantovaltuus ministeriölle eli sosiaali- ja terveysministeriölle. Haasteena on erityisesti se, että eri sääntelyratkaisujen yksityiskohtaisempien perustelujen puuttuminen vaikeuttaa ehdotettujen ratkaisujen arvioimista yleisesti. Tämä koskee muun muassa sitä, mistä tulisi säätää valtioneuvoston asetuksella ja mistä ministeriön asetuksella.

Asetuksenantovaltuuksia tulee arvioida perustuslain 80 §:n lähtökohdista. Tällöin arvioitaessa, tuleeko asetuksenantovaltuus laissa osoittaa valtioneuvostolle vai ministeriölle, on lähtökohtana se, että valtioneuvoston yleisistunto antaa asetukset laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä niistä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii. Siten ministeriölle voidaan osoittaa asetuksenantovaltaa teknisluonteisemmissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmissä asioissa. Säädösvaltaa voidaan delegoida ministeriölle lähinnä silloin, kun kyse on selvästi teknisluonteisista ja

toimeenpanovaltaan soveltuvista säännöksistä (HE 1/1998 vp, s. 132, PeVL 47/2021 vp, s. 4, PeVL 27/2004 vp, s. 3, PeVL 33/2004 vp, s. 6).

Vaikka tartuntatautilaki muodostaa osin erityispiirteiltään tavanomaisesta sääntelytilanteesta poikkeavan kokonaisuuden, jossa yhtäältä voidaan edellyttää nopeaa reagointia tartuntataudin ehkäisemiseksi ja toisaalta sosiaali- ja terveysministeriölle kuuluvaa erityisasiantuntemusta, asetuksenantovaltuuksien osalta tulee kuitenkin ottaa huomioon myös perustuslain asettamat reunaehdot. Yksi tällainen reunaehto on, että perustuslain kunnallista itsehallintoa koskevan 121 §:n 2 momentin mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Olennaista on, ettei kunnille voida antaa tehtäviä lakia alemmanasteisilla säädöksillä (HE 1/1998 vp, s. 176, PeVL 9/2019 vp).

Alla on vielä muutamia yksittäisiä huomioita asetuksenantovaltuuksista esimerkinomaisesti. Luettelon ei ole tarkoitus olla tyhjentävä.

Ehdotetun 11 §:n 5 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin tartuntatautien neuvottelukunnan ja epidemiaselvitystyöryhmän kokoonpanosta, asettamisesta ja tehtävistä. Saman pykälän 6 momentin mukaan sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella säädetään tarkemmin mikrobilääke-resistenssin torjunnan kansallisen asiantuntijaryhmän sekä kansallisen rokotusasiantuntijaryhmän kokoonpanosta, asettamisesta ja tehtävistä. Perusteluissa todetaan, että kyseisille asiantuntijaryhmille halutaan luoda oikeudellinen perusta lakiin.

Vaikka edellä mainituissa säännöksissä käytetään sanaa 'tarkemmin', käytännössä kyseisten ryhmien tehtävät ja rooli jäävät kuitenkin sekä lain säännösten että perusteluiden tasolla osittain sääntelemättä, samoin kuin se, miksi toisesta säädetään ministeriön ja toisesta valtioneuvoston asetuksella. Vaikuttaisi kuitenkin siltä, että kyse on pikemminkin neuvoa-antavista seurantaryhmistä, eikä heidän toimintaansa sisältyisi kuitenkaan julkisen vallan käyttöä, mikä edellyttäisi tarkempaa lailla säätämistä.

Ehdotetun 43 §:n 3 momentissa säädettäisiin uudesta asetuksenantovaltuudesta, jonka mukaan sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella säädetään tarkemmin rokotusten toteuttamisesta, rokotukseen osallistuvan henkilöstön koulutus- ja osaamisvaatimuksista, rokotusten kirjaamisesta sekä muusta rokotamiseen ja rokotuksiin liittyvistä seikoista. Vaikuttaisi siltä, että laissa ei ole perussäännöksiä edellä mainituista seikoista, joista annettaisiin nyt 'tarkempia' säännöksiä, vaan edellä mainittujen säännösten sisältö jäisi kokonaan määritettäväksi ministeriön asetuksessa. Asetuksenantovaltuutta ei myöskään täsmennetä perusteluissa, minkä vuoksi jää epäselväksi muun muassa se, mitä esimerkinomaisesti tarkoitetaan *muilla rokottamiseen ja rokotuksiin liittyvillä seikoilla*.

Vastaavasti ehdotetun 44 §:n 4 momentin mukaista asetuksenantovaltuutta sosiaali- ja terveysministeriölle ei ole täsmennetty perusteluissa.

Esitysluonnokseen lisättäisiin uudet säännökset asetuksenantovaltuuksista koskien rokottamista niin yksittäisessä epidemiassa (45 §) sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella kuin vakavassa terveydenhuollon häiriötilanteessa tai pandemiassa (46 §) valtioneuvoston asetuksella.

Yksittäisessä pandemiatilanteessa sosiaali- ja terveysministeriö voisi säätää asetuksessaan kansallisen rokoteohjelman ulkopuolisesta rokotteesta. Asetuksessa tulisi säätää mitä väestön osaa, ryhmää tai ikäluokkaa rokottaminen

koskee, minkä ajan kuluessa rokottaminen toteutetaan sekä muista välttämättömistä rokotteisiin tai rokottamiseen liittyvistä asioista. Hyvinvointialue järjestäisi rokotuksen ja THL toimisi kuultavana asiantuntijana rokotuksen osalta.

Vakavan häiriötilanteen tai pandemian osalta asetuksen antaisi valtioneuvosto. Edellä mainittujen seikkojen lisäksi valtioneuvoston asetuksessa säädettäisiin myös rokotuksen toimeenpanosta ja toimeenpanoon osallistuvista tahoista. Epäselväksi jää, miksi viimeksi mainitusta seikasta ei ole säädetty yksittäisen epidemian osalta, vai onko oletuksena, että näissä tilanteissa toimeenpaneva taho on nimenomaan sosiaali- ja terveysministeriö. Osin jää epäselväksi, mitä tarkoitetaan muulla vakavalla häiriötilalla ja miten se eroaa pandemiasta, etenkin kun perusteluissa nämä samaistetaan.

Lisäksi vain perusteluissa todetaan, että edellä mainittuihin rokotuksiin osallistuminen olisi 43 §:n mukaisesti vapaaehtoista. Tämän tulee selkeästi ilmetä jo säädöstasolta.

Nopeasti etenevässä tautitilanteessa voi olla perusteltua säätää rokotuksista asetuksilla, kunhan perustuslain 80 §:n mukaisesti huolehditaan, että lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Tältä osin voi nousta esiin kysymys siitä, mikä on rokotusten mahdolliset oikeusvaikutukset eri toimijoiden asemaan: onko rokotus esimerkiksi edellytys tietyn palvelun käyttämiseen? Edellä mainittu voi puolestaan aktualisoida kysymyksiä, joista on sitten erikseen säädettävä lain tasolla yksilön ja eri toimijoiden oikeusaseman turvaamiseksi.

Ehdotetun 52 §:n 5 momentissa todetaan, että valtioneuvoston asetuksella säädetään 1 momentissa tarkoitetuista tehtävistä, joissa edellytetään rokotuksen tai sairastetun taudin antamaa suojaa tuhkarokkoa, vesirokkoa ja hinkuyskää vastaan sekä niistä asiakas- tai potilasryhmistä, joiden kanssa lähikontaktissa tapahtuvissa tehtävissä suojaa edellytetään. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin 2 momentissa tarkoitetuista rokotteista, joita palveluntuottajan tulee tarjota työntekijöilleen.

Ehdotetun 52 §:n 1 momentti sisältää velvoitteen varmistaa työntekijöiden tietty rokotussuoja sellaisissa tehtävissä, jossa ollaan lähikontaktissa vakaville seuraamuksille alttiiden sosiaali- tai terveydenhuollon asiakkaiden ja potilaiden kanssa. Saman pykälän 2 momentin mukaan palveluntuottajan tai sille palveluja tuottavan tahon tulisi tarjota influenssarokote tai muu rokote, 1 momentissa tarkoitetuissa tehtävissä toimiville työntekijöilleen sellaisia tartuntatauteja vastaan, joiden voidaan taudin leviämismekanismin ja taudinaiheuttamiskyvyn perusteella arvioida aiheuttavan erityisen sairastumisvaaran asiakkaille tai potilaille.

Edellä mainittuja asetuksenantovaltuuksia ei ole perusteltu esitysluonnoksessa. Vaikuttaisi siltä, että ne tehtävät, joihin rokotusta edellytetään, samoin kuin potilasryhmät jäisivät pitkälti asetuksessa määritettäväksi, joskin niitä rajaa käsite 'lähikontaktissa'. Tätä korostaa myös se, että 1 momenttia koskeva asetuksenantovaltuus ei sisällä edes sanaa 'tarkemmin'. Erityisesti siltä osin, kun on kyse tilanteista, joissa tiettyä rokotusta edellytetään tehtävän hoitamiseksi, tulee sääntelyn sisällön mahdollisimman täsmällisesti ilmetä jo lain säännöksestä, ja perusteluista tulee selkeästi käydä ilmi, miltä osin asetuksella voidaan tarkentaa lain säännöstä.

Oikeusministeriölle on jäänyt epäselväksi, onko ehdotetusta 53 §:stä perussäännöksiä laissa, vai säädetäänkö asiasta nyt pelkästään asetuksenantovaltuutuksella ilman että laissa on säännökset, joita sitten asetuksella tarkennettaisiin.

Ehdotetun 87 §:n 3 momentin mukaan edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettussa asetuksessa voidaan asettaa ehtoja lääkevalmisteiden tai lääkeaineiden käyttökohteista, rajoituksen tai kiellon ajallisesta kestosta, määrällisistä rajoitteista, apteekkien menettelystä poikkeustilanteissa, lääkkeiden toimitusväleistä tai muista vastaavista asioista. Vaikuttaisi siltä, että kyseisten ehtojen sisältö jäisi kokonaan asetuksessa säädettaväksi. Asetuksenantovaltuus ei myöskään sisällä perusteluja, mikä vaikeuttaa sen arviointia, minkälaisia ehtoja voitaisiin asetuksessa asettaa, ja mitkä olisivat niiden oikeusvaikutukset.

Ehdotetun 88 §:n 2 momentin mukaan voitaisiin tietyissä tilanteissa poiketa lääkelain sisällöstä. Tämän poikkeamisen sisältö vaikuttaisi jäävän pitkälti asetuksessa määritettäväksi, eikä perusteluissa juurikaan täsmennetä 2 momentissa olevaa asetuksenantovaltuutta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt lain ja asetuksen välisten hierarkkisten suhteiden näkökulmasta lähtökohtaisesti ongelmallisena mahdollisuutta valtuuksien nojalla poiketa valtioneuvoston asetuksella lain säännöksistä (PeVL 14/2006 vp, tartuntatautilain osalta ks. myös esim. PeVL 31/2020 vp). Asetuksenantovaltuutta on täsmennettävä asetuksenantovallan käyttämistä rajaavin tai ohjaavin maininnoin esimerkiksi siitä, missä tarkoituksessa tai millaisia tilanteita silmällä pitäen asetuksella voidaan säätää momentissa tarkoitettua asiasta toisin sekä poikkeamisen rajoista (esim. PeVL 5/2021 vp, 7–8, PeVL 20/2004 vp, s. 2/II, PeVL 40/2002 vp, s. 5, PeVL 67/2002 vp, s. 6/I).

Vastaavalla tavalla 88 §:n 3 momentin osalta sääntely vaikuttaisi määrittävän pelkästään asetuksen perusteella. Myöskään tätä asetuksenantovaltuutta ei perustella tarkemmin.

Ehdotetun 99 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä korvausten laskentatavasta, korvattavista kustannuksista, valtionapuviranomaisesta ja hakumenettelystä, korvauksen maksimimäärästä, tukikaudesta sekä omavastuuosuudesta. Oikeusministeriölle jää epäselväksi, onko edellä mainituista seikoista perussäännökset laissa, vai säädetäänkö niistä käytännössä nyt vain asetuksessa.

Viranomaisten välinen toimivalta

Esitysluonnoksen 6 luvun eri pykälien mukaan (ehdotetut 70, 72, 75 ja 76 §) rajoitustoimesta päättäisi hyvinvointialue. Ehdotetun 78 §:n osalta päätöksen tekisi virkasuhteinen hyvinvointialueen tai HUS-yhtymän tartuntataudeista vastaava lääkäri.

Edellä mainituissa säännöksissä kuitenkin todetaan, että Lupa- ja valvontavirasto voi Terveiden ja hyvinvoinnin laitosta kuultuaan tehdä yhtä tai useaa hyvinvointialuetta (ja 78 §:n tilanteessa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaja palveluyksiköitä) koskevan 1 momentissa tarkoitettua päätöksen. Säännösten mukaan hyvinvointialueen tai HUS-yhtymän tekemässä samanaikaisesti voimassa olevassa päätöksessä asetettavat velvoitteet *täydentävät* hyvinvointialueella voimassa olevia Lupa- ja valvontaviraston päätöksellä asetettuja velvoitteita.

Perustuslakivaliokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomaisen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (PeVL 32/2012 vp, s. 6, PeVL 2/2012 vp, s. 3 ja PeVL 21/2009 vp, s. 4–5).

Nyt ehdotetun sääntelyn mukaan samaan alueeseen voisi kohdistua kahden eri viranomaisen päätökset saman säännöksen perusteella. Perusteluissa todetaan, että esimerkiksi hyvinvointialueen mahdollisesti ensiksi antama päätös 'täydentää' Lupa- ja valvontaviraston mahdollisesti jälkikäteen antamaa päätöstä, joka koskee laajemmin yhtä tai useampaa aluetta.

Perusteluiden nojalla vaikuttaisi siltä, että ensisijaisesti tulisi noudattaa Lupa- ja valvontaviraston päätöstä, jota hyvinvointialueen päätös täydentäisi. Olisi kuitenkin syytä sekä itse säännöksessä että perusteluissa tuoda vielä selkeämmin esille, mitä viranomaisen päätöstä tulisi ensisijaisesti noudattaa ja miten tulisi menetellä, mikäli päätökset ovat sisällöltään erilaiset. Onko mahdollisesta, että eri viranomaisen päätökset ovat toisiinsa nähden jopa jännitteisessä suhteessa, mikä voisi aiheuttaa tulkinnallista epäselvyyttä toimijalle, jonka kuuluisi lähtökohtaisesti nyt ehdotetun sääntelyn mukaan noudattaa molempia päätöksiä samanaikaisesti. Perustuslakivaliokunta on tartuntatautilain kontekstissa korostanut viranomaisen toiminnan ennakoitavuutta sekä sitä, että myös itse säännöksestä, eikä vain perusteluista, ilmenee selkeästi, mitä päätöstä on ensisijaisesti noudatettava (PeVL 44/2020 vp, s. 9).

Kollektiivinen karanteeni

Tartuntatautilaissa säädettäisiin 61 §:ssä kollektiivisesta karanteenista. Kyseinen säännös olisi uusi. Pykälän 1 momentin mukaan:

Tilanteessa, jossa useampi henkilö on yhtäaikaisesti altistunut tai heidän epäillään altistuneen samalle yleisvaaralliselle tai sellaiseksi perustellusti epäillylle tartuntataudille ja lääketieteellis-epidemiologiset perusteet karanteeniin asettamiselle ovat kaikkien henkilöiden osalta samankaltaiset, virkasuhteinen hyvinvointialueen tai HUS-yhtymän tartuntataudeista vastaava lääkäri voi tehdä yhden kollektiivisen karanteenipäätöksen, joka koskee kaikkia tartuntataudille samanaikaisesti altistuneita henkilöitä. Päätöksen voi tehdä enintään yhden kuukauden ajaksi.

Koronan aikana käytiin paljon keskustelua kollektiivisesta karanteenista, josta ei ollut säädetty nykyisessä tartuntatautilaissa. Keskustelussa nousi esiin, voidaanko esimerkiksi tietyssä liikennevälineessä, kuten esimerkiksi lentokoneessa tai risteilyaluksessa, altistuneet henkilöt määrätä karanteeniin kollektiivisella päätöksellä.

Kollektiivinen karanteenipäätös olisi mahdollista tehdä, jos *useampi henkilö on yhtäaikaisesti altistunut tai heidän epäillään altistuneen samalle yleisvaaralliselle tai sellaiseksi perustellusti epäillylle tartuntataudille ja lääketieteellis-epidemiologiset perusteet karanteeniin asettamiselle ovat kaikkien henkilöiden osalta samankaltaiset.*

Perusteluissa tuodaan tarkemmin esille, että kyse olisi altistumisesta "samassa tilassa tai tapahtumassa, esimerkiksi liikennevälineessä, luokahuoneessa, työpaikkakokouksessa tai yhteisissä juhlissa" siten, että epidemiologinen riski on kaikille läsnäolijoille samankaltainen (s. 136).

Säännöstä tulee ensinnäkin täsmentää, jotta siitä ilmenee tarkemmin altistuminen **tietyssä samassa tilassa tai tapahtumassa**. Nyt kollektiivisen karanteenin rajaaminen jää säännöstopella täysin avoimeksi: periaatteessa se mahdollistaisi kollektiivisen karanteenin asettamisen varsin laaja-alaisesti, vaikka tietyn kaupungin asukkaille. Näin avointa ja laajaa valtuutusta ei ole pidettävä perusteltuna tai edes tarkoituksenmukaisena ottaen huomioon se, miten säännöstä perustellaan tarkemmin.

Toiseksi oikeusministeriö kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että sääntelyn mukaisesti annettaisiin vain **yksi kollektiivinen karanteenipäätös**, joka soveltuisi kaikkiin henkilöihin. Tämä poikkeaisi merkittävällä tavalla hallintolain 7 luvusta koskien hallintoasian ratkaisemista. Karanteenia koskeva päätös merkitsee erityisen pitkälle menevää puuttumista henkilön perusoikeuksiin, erityisesti henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä liikkumisvapauteen.

Perusteluissa viitataan siihen, että nykyisen tartuntatautilain mukaan on mahdollista määrätä terveystarkastus ja pakollinen terveystarkastus 'kollektiivisesti'. Nykyisen tartuntatautilain 16 §:n pakollista terveystarkastusta koskeva päätös voisi kohdistua yhteen tai useampaan. Vaikka myös pakollinen terveystarkastus merkitsee pitkälle menevää rajoitusta muun muassa henkilön henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, arvioitavana oleva kysymys poikkeaa keskeisiltä osin terveystarkastuksia koskevista tilanteista.

Tartuntatautilain 16 §:n yhtenä tarkoituksena lienee mahdollistaa esimerkiksi tartuntojen seulomisen esimerkiksi kouluissa, työpaikoilla, laitoksissa tai tietyissä kulkuneuvoissa oleskeleville. Kollektiivista karanteenia koskevassa sääntelyssä on kyse siitä, että henkilöiden vapautta voitaisiin rajoittaa jopa kuukauden ajan, mahdollisesti siten, että henkilö on lukittuna tiettyyn tilaan.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan pakollinen terveystarkastus ei sisällä mahdollisuutta fyysisesti pakottaa henkilöä terveystarkastukseen, joskin tarkastuksesta kieltäytyminen voi johtaa erinäisiin seuraamuksiin. Täten karanteenia koskevissa päätöksissä henkilöiden oikeusturvan suojaamiseen kohdistuu erityinen tarve.

Täten lähtökohtana karanteenipäätöksissä tulisi olla henkilösidonnainen karanteenipäätös, vaikka sinänsä tietyissä, poikkeuksellisissa tilanteissa ei edellyttäisi tarkkaa yksilöllistä diagnosointia. Erityisesti äkillisissä ja nopeaa reagoitua edellyttävissä tilanteissa voitaisiin poiketa tästä yksilöllisen diagnosoinnin velvoitteesta, mikäli on välttämätöntä asettaa esimerkiksi tietyn liikennevälineen kaikki matkustajat karanteeniin heidän altistuttuansa mahdolliselle yleisvaaralliselle tartuntataudille tavalla, jossa heidän "epidemiologinen riski kaikille läsnäolijoille samankaltainen" (s. 136). Näiden henkilöiden oikeusturva kuitenkin edellyttäisi henkilökohtaista karanteenipäätöstä, ja sen tiedoksiantoa tavalla, jolla turvataan heidän valitusoikeutensa toteutuminen hallintolain ja perustuslain edellyttämällä tavalla.

Lopuksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota, että kollektiivinen karanteeni voidaan antaa jopa kuukaudeksi. Sääntelyn valtiosääntöoikeudellinen hyväksyttävyyys edellyttäisi, että sääntely rajataan sekä paikallisesti että ajallisesti siten, että sillä pyritään reagoimaan yleisvaarallisen tautitilanteen ehkäisemiseksi tilanteisiin, joissa on välttämätöntä äkillisesti reagoida laajemman henkilökunnan samankaltaiseen altistumiseen tietyssä tilassa kuitenkin siten, että erityisesti huolehditaan henkilöiden oikeusturvasta. Muissa tilanteissa

karanteenipäätökset tehdään tavanomaisen menettelyn mukaan. Lisäksi tulisi vielä arvioida kollektiivisen karanteenin kestoa.

Karanteeni- ja eristämispäätöksen tiedoksianto

Ehdotetussa 69 §:ssä säädettäisiin seuraavasti:

Päätös karanteenista, kollektiivisesta karanteenista tai eristämisestä (oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen) voidaan antaa asianosaiselle tai hänen lailiselle edustajalleen suullisesti tai puhelimen taikka muun etäyhteyden välityksellä, jos se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi tai asian kiireellisyys vuoksi. Päätöksen antaminen suullisesti, puhelimitse tai muun etäyhteyden välityksellä tulee pystyä jälkikäteen todentamaan potilasasiakirjaan tai muuhun järjestelmään tehdyn merkinnän avulla.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu päätös on viipymättä annettava myös kirjallisena oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen. Määräaika oikaisuvaatimuksen tekemiseen tai muutoksenhakuun alkaa päätöksen 1 momentissa tarkoitetusta antamisajankohdasta.

Edellä mainittu säännös olisi uusi, ja siinä poikettaisiin hallintolain sääntelystä. Karanteeni- ja eristämispäätöksen tiedottamiseen ja varsinaiseen tiedoksiantoon sisältyy lukuisia haastavia kysymyksiä. Ensinnäkin päätökset tulisi saattaa mahdollisimman nopeasti henkilöiden tietoon yleisvaarallisen tartuntatautilanteen ehkäisemiseksi. Kyseessä on velvoittava päätös, joka tulisi antaa myös todisteellisesti tiedoksi, koska vasta tästä tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhaku-aika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika.

Oikeusministeriö on alustavasti pandemian aikana lyhyesti kommentoinut hallinnon yleislakien ja erityislakien välistä vakiintunutta suhdetta. Ensinnäkin hallintolain toissijaisuudesta säädetään sen 5 §:ssä, jonka mukaan, jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan hallintolain sijasta. Toisekseen lakiehdotukset on aina laadittava perustuslain mukaisiksi. Yleislakien perustuslainmukaisuuden vuoksi niihin nojautuminen on turvallista.

Näistä syistä hallinnon yleislakia täydentävän ja varsinkin siitä poikkeavan sääntelyn tarve ja perustuslainmukaisuus on perusteltava erityisellä huolellisuudella (esim. PeVL 96/2022 vp). Yleislakia täydentävää tai siitä poikkeavaa erityislainsäädäntöä on kuitenkin mahdollista säätää, jos sille on painavat perusteet. Jos tartuntatautilaissa on yleislaista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan hallintolain asemesta.

Esitysluonnoksessa tuodaan perustellusti esille, että altistuneet tai sairastuneet tulee asettaa nopeasti karanteeniin tai eristykseen. Perusteluiden mukaan suullinen tiedoksianto mahdollistaa päätöksen mahdollisen pikaisen noudattamisen.

Oikeusministeriö ensinnäkin huomauttaa, että asianosainen voi alkaa noudattaa päätöstä vasta silloin, kun hän on saanut siitä tosiasiallisesti tiedon. Siksi esimerkiksi henkilöä ei voida rangaista sellaisen päätöksen noudattamatta jättämisestä, josta hänellä ei ole ollut tietoa. Nämä päätöksen oikeusvaikutukset alkavat kuitenkin päätöksen antamisesta, siis esimerkiksi päätöksen antamisesta suullisesti hallintolain 43 §:n 2 momentin nojalla. Laissa säädetyllä tiedoksiantoajankohdalla on merkitystä erityisesti asianosaisen oikeusturvan

eli muutoksenhakuoikeuden ja päätöksen lainvoimaiseksi tulon kannalta (ks. hallintolain 43.3 §).

Tältä osin ei liene estettä sille, että karanteeni- ja eristämispäätös annetaan ensin tiedoksi suullisesti, jolloin päätöksen noudattaminen ja siihen liittyvät mahdolliset oikeusseuraamukset alkavat välittömästi. Ehdotetussa 107 §:ssä säädettäisiin siitä, että muun muassa karanteeni- ja eristämispäätökset voitaisiin panna täytäntöön heti muutoksenhausta huolimatta. Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudenkin kannalta merkitystä on asianosaisen tosiasiallisella tiedolla päätöksen sisällöstä. Päätöstä on noudatettava heti, kun se on tosiasiasa mahdollista. Henkilön on noudatettava päätöstä saatuaan siitä tiedon esimerkiksi suullisesti. Vaikka päätöksen muutoksenhaku aika alkaa kirjallisen päätöksen tiedoksisaannista, päätöksen oikeusvaikutukset voivat alkaa jo aikaisemmin.

Edellä mainittu tiedottaminen ei kuitenkaan vielä korvaa varsinaista tiedoksiantoa. Oikeusministeriö on aikaisemmin painottanut, että hallintolaissa on säädetty useista eri tiedoksiantotavoista pyrkien mahdollistamaan tiedoksianto kaikissa tilanteissa (HL 59–63 §:t). Esimerkiksi kun päätöksiä tehdään paljon, virkamies tai viranhaltija voidaan eri määräyksellä oikeuttaa toimittamaan haastetiedoksiantoja viranomaisen toimialaan kuuluvassa asiassa (HL 60.3 §), ja yleistiedoksiantoa voidaan tarvittaessa käyttää sekä todisteellisen että tavallisen tiedoksiannon sijaan (HL 54 §). Siitä huolimatta että karanteeniin asetettu henkilö ei voi hakea päätöstään postista, käytössä on sijaistiedoksianto, valtakirjan antaminen toiselle, vastaanottotodistuksen käyttäminen ja sähköinen tiedoksianto, jos asianosainen on antanut siihen suostumuksensa.

Ehdotetun 69 §:n ongelmana on muutoksenhakuajan kulumisen alkaminen jo suullisesta tiedottamisesta. Tästä tiedottamisesta tehtäisiin merkintä potilasiakirjaan tai muuhun järjestelmään. Hallintolain 47 §:n mukaan päätökseen, johon saa hakea muutosta valittamalla, on liitettävä valitusosoitus. Siinä on mainittava valitusviranomainen; viranomainen, jolle valituskirjelmä on toimitettava; sekä valitusaika ja mistä se lasketaan. Valitusosoituksessa on lisäksi selostettava säännökset valituskirjelmän sisällöstä, liitteistä ja valituksen perille toimittamisesta sekä valituksen käsittelystä perittävistä maksuista.

Toisaalta myös karanteeni- ja erityispäätöksen kohteiksi joutuneiden henkilöiden intressissä on se, että muutoksenhaku aika alkaisi kulua mahdollisimman pian, eikä vasta esimerkiksi karanteenin jälkeen, jolloin tarve hakea muutosta voisi olla jo osin poistunut huomioiden, että karanteenia ja eristämistä koskevien päätösten valitukset tulee käsitellä kiireellisesti.

Ehdotetun sääntelyn mukaan muutoksenhaku alkaisi kulua jo suullisesti tiedottamisesta, kuten henkilölle soitetusta puhelusta. Tämä poikkeaisi yleislakina sovellettavan hallintolain 43 §:n 3 momentin sääntelystä.

Ehdotetusta säännöksestä ei ilmene, kuka puhelun voisi soittaa ja mitä tietoja siinä tulisi antaa. Säännöksestä ei esimerkiksi ilmene, että päätöksen perustelut olisi selostettava, mikä on keskeinen seikka päätöksen kohteen harkitessa muutoksenhakukeinoihin turvautumista. Oikeusministeriö pitää henkilön oikeusturvan kannalta merkittävänä kysymyksenä sitä, miltä osin suullista tiedottamista, kuten puhelua, voidaan riittävänä muun muassa sen osalta, että henkilö kykenee ymmärtämään edellä luetellut valitusosoitukseen liittyvät asiat mahdollisesti yhdestä puhelusta.

Lisäksi on huomioitava, että varsinainen tiedoksianto on viranomaistehtävä, joka merkittävällä tavalla vaikuttaa henkilön perusoikeuksien, kuten valitusoi-
keuden toteutumiseen. Erityisesti tulisi vielä tarkemmin perustella, miltä osin
hallintolain mahdollistamat eri tiedoksiantotavat eivät ole riittäviä, jotta voitaisiin
huolehtia velvoittavan päätöksen todisteellisesta tiedoksiannosta. Tässä yh-
teydessä on tarpeen ottaa huomioon myös 14.4.2026 voimaan tullut sähköistä
tiedoksiantoa koskeva sääntely (kts laki sähköisestä asioinnista viranomais-
toiminnassa (13/2003), 18 ja 19 §).

*Karanteeni- ja eristämispäätöksen tiedoksiantoa, mitä tulee valitusoikeuteen ja
sen alkamiseen, on arvioitava uudelleen jatkovalmistelussa.*

Tiloja ja toimintaa koskevat rajoitukset

Esitysluonnoksen hygieniatoimenpiteitä, tilojen käyttöä tai toiminnan rajoitta-
mista ja kieltämistä koskevat rajoitukset vastaavat osin koronan aikana sää-
dettyjä määräaikaista säännöksiä, mutta osin eroavat näistä säännöksistä.
Määräaikaista säännökset säädettiin aikanaan perustuslakivaliokunnan
myötävaikutuksella (ks. esim. PeVL 44/2020 vp, PeVL 31/2020 vp, PeVL
9/2021 vp, PeVL 10/2021 vp). Ottaen huomioon, että nyt ehdotetussa sään-
telystä on tarkoitus säätää pysyvistä rajoituksista, jotka soveltuvat erilaisiin
tautilanteisiin, rajoituksia koskevat pykälät on kirjoitettu yleisempään muotoon.
Tätä on sinänsä pidettävä perusteltuna niiden yleisempi käyttötarkoitus hu-
mioon ottaen.

Tästä johtuen nyt ehdotettuun sääntelyyn liittyy enemmän epäselvyyttä siitä,
mihin kaikkiin sisä- ja ulkotiloihin sekä yleisölle avoimien tai rajatun asiakas- tai
osallistujapiirin oleskeluun tarkoitettujen sisä- ja ulkotilojen käyttöön rajoitukset
soveltuvat.

Valvontaa koskevista säännöksistä todettakoon yleisesti, että ne myös mah-
dollistavat pitkälle menevät valvontatoimet, kuten esimerkiksi myös tilojen sul-
kemisen enintään kuukaudeksi (ehdotettu 86.2 §). Oikeusministeriöllä ei aika-
taulusyistä ole ollut mahdollista käydä valvontaa koskevia pykäläiä yksityiskoh-
taisesti läpi. Valvontaa koskevat pykälät vastaavat suurelta osin koronan
aikana säädettyjä määräaikaista säännöksiä. Tältä osin on hyvä kuitenkin hu-
mioida, että korona-ajan määräaikaista kirjainpykälät olivat osin soveltamisa-
ltaan täsmällisempiä. Tällä on vaikutusta myös sen arvioinnissa, minkälaisia
seuraamuksia ja valvontatoimenpiteitä näihin rajoitustoimiin voidaan liittää (ks.
jäljempänä myös rikosoikeudellista sääntelyä koskeva kohta). Keskeistä on,
että toimijalle on selvää niin rajoitustoimenpiteitä koskevan sääntelyn kuin vi-
ranomaisen sääntelyä täsmentävän päätöksen perusteella, miten oikein toimi-
malla on mahdollista välttää seuraamukset, mukaan lukien jopa tilojen sulke-
misen viimeisenä keinona.

Rajoitusten mahdollinen soveltaminen viranomaisten toimintaan

Esitysluonnoksessa ei täsmennetä, soveltuvatko rajoitukset yhtä lailla sekä
julkisten että yksityisen toimijoiden tiloihin tai toimintaan. Tätä on syytä sel-
ventää jatkovalmistelussa ottaen erityisesti huomioon se, että koronan aikana
säädettyissä määräaikaista säännöksissä oli täsmällisemmin säädetty ne
toimijat, joihin rajoitustoimet voivat kohdistua. Nyt herää kysymys, mahdolli-
staako sääntely sen, että hyvinvointialue voisi rajoittaa tai jopa sulkea vi-
ranomaisten tiloja.

Esitysluonnos sisältää ehdotetun 79 §:n (poikkeus asetettuihin velvoitteisiin), jonka mukaan luonnoksen 6 luvussa säädetyt velvoitteet eivät saa estää kenenkään oikeutta lakisääteisiin tai välttämättömiin palveluihin, oikeutta saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa eivätkä ne saa estää virkamiestä hoitamasta virkatehtäviään.

Edellä mainittua säännöstä on varsin lyhyesti avattu säännöskohtaisissa perusteluissa. Perusteluissa ei avata, miltä osin erilaiset rajoitustoimet voivat kohdistua viranomaisen toimintaan ja siinä käytettäviin tiloihin.

Lisäksi välttämättömien palveluiden osalta todetaan vain lyhyesti: "Esimerkiksi tilojen ja toiminnan sulkeminen väliaikaisesti ei voisi koskea ruokakauppoja tai apteekkeja, joiden palvelut ovat ihmisille välttämättömiä myös vakavissa terveydenhuollon häiriötilanteissa kuten pandemioissa" (s. 154).

Edellä mainittu merkitsee selkeää kieltä edes väliaikaisesti sulkea tiettyjä tiloja, mutta säädöstasolla tämä ilmenee vain yleisluontoisesti "velvoitteena estää kenenkään oikeutta välttämättömiin palveluihin". Olisi syytä säännöstasolla varmistaa, että jo esimerkiksi tilojen käytön tai toiminnan väliaikaista kieltämistä koskevasta 76 §:stä ilmenee, mitä tiloja tai toimintaa voidaan kieltää ja mitä ei.

Ehdotettujen 70–76 §:n soveltumista julkisoikeudellisiin toimijoihin, mukaan lukien viranomaiset, on erityisen tärkeää selvittää, kun otetaan huomioon ehdotetun 7 luvun valvontaa koskevat säännökset, jotka mahdollistavat sekä tarkastuksen tekemisen että erinäiset määräykset ja pakkokeinot.

Rajoitusten oikeasuhtaisuus ja välttämättömyys

Oikeusministeriö pitää perusteltuna sitä, että rajoitukset on porrastettu siten, että ensin tulisi turvautua lievempiin rajoitustoimenpiteisiin. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomioita muutamiin sääntelyn yksityiskohtiin. Tarkastelu ei ole tyhjentävä.

Perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi (PeVM 25/1994 vp, s. 5/I). Perustuslakivaliokunnan mukaan on ollut myös selvää, että perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta (PeVL 40/2017 vp, s. 4, PeVL 55/2016 vp, s. 4–5 ja PeVL 5/2009 vp, s. 3/II). Valiokunta on tartuntatautilain mukaisten rajoitusten osalta nimenomaisesti katsonut, että välttämättömyydestä sanottu ei kuitenkaan merkitse sitä, että rajoitustoimia ei voitaisi käyttää koronaviruksen leviämisen ennakolta estämiseen (ks. PeVL 44/2020 vp, s. 5).

Ehdotettu 75 § mahdollistaa jo varsin pitkälle meneviä rajoituksia eri perusoikeuksien toteutumiseen, koskien niin kokoontumis- ja yhdistymisvapautta, uskonnon ja omantunnon vapautta tai esimerkiksi elinkeinonvapautta. Pykälä mahdollistaa viranomaisen päätöksessään erikseen täsmentämien esimerkiksi aukioloaika- tai asiakas- ja osallistujamäärää koskevien rajoitustoimien asettamisen. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että rajoitukset on sinänsä sidottu ilmeisyysvaatimukseen merkittävästä uhasta ja siihen, että lievemmät rajoitustoimet eivät ole riittäviä, mutta ei kovin selkeästi **välttämättömyysvaatimukseen**. Nyt tämä vaatimus ilmenee osin epäsuorasti seuraavasta lauseesta:

"Tilojen käytön, toiminnan sekä yleisten kokousten, yleisö- tai yksityistilaisuuksien rajoittaminen voi koskea erityisiä hygieniatoimia, tilajärjestelyitä, ilmanvaihtoa, audioloikkaa, asiakas- ja osallistujamäärää, henkilösuojainten käyttövelvoitetta tai muita vastaavia välttämättömiä toimia, joilla kyseessä olevan tartuntataudin leviämistä voidaan ehkäistä tehokkaasti."

Rajoitustoimissa voi olla kyse merkittävistä puuttumisista eri perusoikeuksiin. Olisi perusteltua, että säännöksestä ilmenisi nykyistä selkeämmin, että pykälässä tarkoitettuihin toimiin ryhtyminen edellyttää niiden välttämättömyyttä yleisvaarallisen tai sellaiseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi. Koronan aikana säädettyjä määräaikaista rajoituksia koskevassa lausuntokäytännössä perustuslakivaliokunta on painottanut rajoitusten välttämättömyyden edellytystä (PeVL 44/2020 vp, s. 5–6 ja PeVL 16/2021 vp, kappale 8).

Perusteluissa olisi lisäksi syytä vielä täsmentää "merkittävän uhan" käsitettä, ja mahdollisesti korottaa sen kynnystä painottamalla myös säännöksen tasolla, että kyseessä tulisi olla erityisen merkittävä uhka.

Tilojen käytön ja toiminnan väliaikainen sulkeminen

Nyt ehdotettu tilojen käytön tai toiminnan väliaikaista kieltämistä koskeva 76 § on soveltamisalaltaan selkeästi laajempi kuin korona-aikana säädetty väliaikainen 58 g §. Tuolloin säännöksessä täsmennettiin yksityiskohtaisemmin, mitä tiloja ja toimintaa kieltäminen koski, ja se oli lisäksi selkeämmin sidottu tietyn taudin, eli Covid-19-taudin, esiintyvyyteen sekä sen aiheuttamiin vakaviin vaikutuksiin erityisesti sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän toiminnalle.

Silloinen tilojen väliaikaista sulkemista asiakkailta ja osallistujilta koskevassa 58 g §:ssä tarkoitettu kunnan tai aluehallintoviraston päätös koski laissa tarkemmin määriteltyyn liikunta-, urheilu-, huvi- ja virkistystoimintaan käytettäviä tiloja. Tästä huolimatta perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että tilojen määrittelyssä laissa oli jonkin verran väljyyttä. Valiokunnan mukaan täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta perusteltua olisi, että tilat olisi tyhjentävästi määritelty laissa tai vähintään 58 g §:n nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa (PeVL 44/2020 vp, s. 9).

Nykyisen säännöksen tulee, jo sääntelyn tarkoitus huomioon ottaen, olla yleisluonteisempi ja kattaa erilaiset rajoitustoimenpiteet erilaisissa, mahdollisesti toisistaan poikkeavissa tautitilanteissa.

Oikeusministeriö pitää sinänsä asianmukaisena sitä, että ehdotetun 76 §:n mukaiset rajoitustoimet on jälleen sidottu ilmeisyysvaatimukseen, porrastettu sekä selkeästi sidottu myös välttämättömyysvaatimukseen. Tämän lisäksi soveltamiskynnyksenä on se, että *tartuntojen määrän hyvinvointialueella arvioidaan asiantuntija-arvion mukaan johtavan alueen väestön terveyden tai hengen vakavaan vaarantumiseen tai sairaala- ja tehohoidon tarpeen merkittävään lisääntymiseen, sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön riittävyyden tai asiakkaiden hoivan tai potilaiden hoidon olennaiseen vaarantumiseen taikka muuhun vastaavaan sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän ylikuormittumiseen.*

Tilojen käytön tai toiminnan väliaikainen kieltäminen ja sulkeminen voi kuitenkin koskea **tiettyjä tai kaikkia** huomattavan infektioriskin sisältävää toimintaa harjoittavia tai tilojen hallinnasta vastaavia toimijoita velvoittavan päätöksen yleisölle avoimien tai rajatun asiakas- tai osallistujapiirin oleskeluun

tarkoitettujen asiakas-, osallistuja- ja odotustiloja sekä yleisten kokousten, yleisö- tai yksityistilaisuuksia. Käytännössä soveltamisala jää avoimeksi. Soveltamisalueen ulkopuolelle on säännösten avulla rajattu vain yksityis- tai perhe-elämän piiriin kuuluva toiminta kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa.

Vaikka rajoitus voidaan antaa kerrallaan vain kahden viikon ajaksi, tartuntatautilaissa ei ole säädetty enimmäismäärää sille, kuinka monta kertaa edellä mainittuja tiloja, toimintaa tai tilaisuuksia koskeva sulkemis- tai kieltämisspätös voidaan uusida.

Ehdotetussa 99 §:ssä säädettäisiin väliaikaiseen sulkemiseen tai toiminnan merkittävään rajoittamiseen liittyvästä korvauksesta, mitä on pidettävä perusteltuna huomioiden perustuslakivaliokunnan käytäntö (ks. esim. PeVL 44/2020 vp, s. 9–10 ja PeVL 7/2020 vp, s. 5). Kyseisessä säännöksessä puhutaan 'yrityksestä', ja tältä osin tulisi vielä varmistaa, kattaako edellä mainittu käsite kaikki toimijat, joille mahdollisesti olisi korvauksia maksettava.

Yleisesti ehdotetussa 76 §:ssä on kysymys poikkeuksellisen syvälle käyvästä rajoitustoimesta, joka jää nyt soveltamisalaltaan osin avoimeksi. Rajoitustoimet ja niiden soveltaminen on tosin sidottu erinäisiin kriteereihin ja soveltamiskäytännöksiin, mukaan lukien tartuntatautien asiantuntijoiden arvio. Säännöksen perustuslainmukaisuuden arviointi, mukaan lukien laajuus, jää perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Säännöksessä ja sen perusteluissa tulisi vähintäänkin korostaa vielä enemmän sääntelyn viimesijaisuutta sekä arvioida vielä tarkemmin edellä mainitun rajoituksen mahdollisia vaikutuksia muun muassa demokratialle merkityksellisten perusoikeuksien, kuten kokoontumis- ja yhdistämisvapauden toteutumiseen.

Vierailuoikeutta koskevat säännökset

Voimassa olevan tartuntatautilain 69 §:n 1 momentin mukaan potilaan oikeutta tavata karanteeni- tai eristämispaikan ulkopuolisia henkilöitä voidaan rajoittaa, jos se on välttämätöntä yleisvaarallisen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi.

Saman pykälän 2 momentin mukaan päätöksen tapaamisoikeuden rajoittamisesta tekee virkasuhteinen hyvinvointialueen tai HUS-yhtymän tartuntataudeista vastaava lääkäri.

Ehdotetussa 68 §:ssä vierailuoikeutta karanteenin ja eristämisen aikana on muutettu siten, että hoitava lääkäri voisi antaa luvan tavata karanteeni- tai eristämispaikan ulkopuolisia henkilöitä, jos se on yksilölliset seikat huomioiden perusteltua eikä tapaamisesta aiheudu merkittävää riskiä yleisvaarallisen tai sellaiseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämiseen.

Säännöksen perusteluissa tuodaan sinänsä asianmukaisesti esille, että karanteeni- ja eristämisspätös jo itsessään rajoittaa henkilön kontakteja ulkopuolisiin ihmisiin. Perusteluissa kuitenkin todetaan, että mikäli henkilö joutuisi olemaan pidempään esimerkiksi eristettynä terveydenhuollon yksikössä, voisi hoitava lääkäri myöntää luvan läheisten vierailulle, mikäli se voitaisiin järjestää ilman merkittävää riskiä tartuntataudin leviämiseen.

Vaikka selkeänä lähtökohtana näissä tilanteissa on, että tapaamisoikeutta voidaan rajoittaa ja se on osa edellä mainittuja karanteeni- ja eristämisspätöksiä, edellä mainittu vierailuoikeus voi sinänsä olla hyvinkin merkittävä pitkään

eristyksessä olleen henkilön kannalta. Lisäksi sääntelyn toimintalogiikka on kään-tynyt päinvastaiseksi: aikaisemmin tehtiin päätös tapaamisen rajoittamisesta ja nyt tulisi pyytää 'lupaa' tavata muita ihmisiä. Vaikka karanteeni tai eristäminen tarkoittaa kontaktien välttämistä, herää kysymys, onko säännöstä tulkittava siten, että lupa tulisi pyytää kaikissa tilanteissa, myös silloin kun karanteenissa oleva henkilö näkisi ulkoilmassa esimerkiksi omalla pihallaan läheisiään ilman merkittävää tartuntataudin riskiä?

Sääntelyssä ei myöskään tuoda esille, miksi asia siirrettäisiin nyt ei-virkasuhteessa olevan lääkärin päätettäväksi siten, että asiasta ei mahdollisesti tehtäisi nyt ehdotetussa sääntelyssä valituskelpoista päätöstä.

Esitysluonnokseen vaikuttaisi sisältyvän myös uudet säännökset vierailujen rajoittamisesta (77 §) ja kieltämisestä (78 §) sosiaali- tai terveydenhuollon palvelu- ja toimintayksikössä.

Ehdotetussa 77 §:ssä voitaisiin säätää rajoituksista vierailuoikeuteen, kuten asettamalla erityisiä hygieniatoimia. Osin epäselväksi jää, mikä on näiden hygieniatoimien suhde esimerkiksi ehdotettuun 70 §:ään, jonka mukaan voidaan velvoittaa tiettyihin hygieniatoimiin. Voiko yksittäinen sosiaali- tai terveydenhuollon palvelu- ja toimintayksikkö velvoittaa vierailijaa esimerkiksi pesemään kätensä, kuten perustelut osin antavat ymmärtää. Vierailuajkojen ja kävijämäärien porrastaminen on sinänsä ymmärrettävää. Perusteluissa todetaan, että nämä rajoitukset eivät käytännössä saa olla sellaisia, jotka tekisivät vierailun mahdottomaksi. Edellä mainittua olisi syytä täsmentää siten, että rajoitukset eivät saa tehdä vierailua ei vain mahdottomaksi vaan myös kohtuuttoman vaikeaksi.

Lähtökohtana tulee olla oikeus vierailla sairaan läheisen luona. Tämä on keskeinen jo yksityiselämään kuuluvan oikeuden kannalta. Nyt päätös vierailun rajoittamisesta on annettu ei-virkavastuussa olevalle henkilölle, eikä päätös olisi valituskelpoinen. Vaikka sääntelyn taustalla on hyväksyttävä syy suojella asiakkaiden ja potilaiden terveyttä tartuntatautiepideemiassa, herää kuitenkin kysymys siitä, onko riittävä peruste rajoittaa henkilöä vierailemasta läheisensä luona sosiaali- ja terveydenhuollon palvelu- ja toimintayksikössä, mikäli hän ei huolehdi riittävällä tavalla käsihygienista.

Vierailujen kieltämistä voidaan myös pitää merkittävänä rajoituksena ehdotetun 78 §:n nojalla. Jälleen kerran säännöksen taustalla oleva oikeushyvä on sinänsä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä ja merkittävä. Sääntelyssä tulisi korostaa, että kyse on poikkeuksellisesta ja viimesijaisesta keinoista.

Vierailuiden kieltämisen osalta on perusteltua, että pykälän 2 momentissa on säännelty poikkeuksista vierailukieltoon: lapsen luona vierailu, tukihenkilö synnytyksessä ja lähiomaisen vierailu saattohoidossa tai elämän loppuvaiheessa olevan henkilön luona. Herää kuitenkin kysymys, onko poikkeukset määritelty riittävän kattavasti, että ne kattavat erinäiset tilanteet. Esimerkiksi muistisairaiden potilaiden voi olla vaikea ymmärtää tautitilannetta ja sitä, miksi heidän läheisensä eivät vieraile. Erityisen tarkkaan tulisi myös miettiä, miltä osin voidaan rajoittaa läheisiä vierailemasta muiden haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden luona, mukaan lukien erilaiset erityisryhmät. Lisäksi tilanteissa, joissa läheinen on vakavasti sairas mutta ei vielä saattohoidossa, tulisi lähtökohtaisesti pyrkiä turvaamaan vierailumahdollisuus mahdollisimman kattavasti, edellyttäen ettei siitä aiheudu merkittävää riskiä kyseiselle potilaalle.

Oikeusministeriö kiinnittää myös huomiota siihen, että ehdotetun 108 §:n mukaan vierailuoikeutta tai niiden kieltämistä koskevia muutoksenhakuasioita ei tarvitse käsitellä kiireellisesti. Nykyiseen tartuntatautilakiin sisältyy valitusoikeus tapaamisen rajoittamisesta ja se on lain 92 §:n mukaan käsiteltävä kiireellisenä. Esitysluonnoksessa ei perustella, miksi ehdotetun 68 §:n mukainen vierailuoikeus ja 77 §:n mukainen vierailuoikeuden rajoittaminen on mahdollisesti rajattu valitusoikeuden ulkopuolelle ja miksi esimerkiksi 78 §:n mukaista vierailuoikeuden kieltämistä koskevaa valitusta ei tulisi käsitellä kiireellisenä. Henkilöiden oikeusturva puoltaisi sekä näihin päätöksiin liittyvää valitusoikeutta että myös näiden päätösten käsittelemistä kiireellisinä.

Päätöksentekotoimivallan siirtäminen sosiaali- ja terveysministeriölle ja valtioneuvostolle

Nykyinen tartuntatautilaki sisältää seuraavan säännöksen:

71 §. Äkillinen vakava terveysvaara

Jos pikaiset toimenpiteet ovat tarpeen yleisvaarallisen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen estämiseksi, sosiaali- ja terveysministeriö, Lupa- ja valvontavirasto ja hyvinvointialueen tai HUS-yhtymän tartuntatautien torjunnasta vastaava toimielin toimialueellaan voivat tehdä niitä koskevat välttämättömät 60, 61 ja 63 §:n mukaiset päätökset virkasuhteisen hyvinvointialueen tai HUS-yhtymän tartuntataudeista vastaavan lääkärin sijasta.

Kuten edellä mainitusta käy ilmi, tietyissä tilanteissa henkilön ja tavaran karanteenia sekä eristämistä koskevien rajoitustoimien päätösvalta on voitu siirtää virkasuhteiselta hyvinvointialueen tai HUS-yhtymän tartuntataudeista vastaavalta lääkäriltä sosiaali- ja terveysministeriölle, Lupa- ja valvontavirastolle ja hyvinvointialueen tai HUS-yhtymän tartuntatautien torjunnasta vastaava toimielimelle.

Nyt ehdotetussa 81 §:ssä säädettäisiin seuraavasti:

Vakavan terveydenhuollon häiriötilanteen tai pandemian ehkäisemiseksi tai sen leviämisen rajoittamiseksi sosiaali- ja terveysministeriö voi yhteistyössä muiden toimivaltaisten ministeriöiden kanssa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 50 b §:ssä säädettyä menettelyä noudattaen tehdä tämän lain 59, 61 tai 71-78 tarkoitetun päätöksen, jos päätöksen tekemisen edellytykset täyttyvät ja päätöksen tekeminen on välttämätöntä yleisvaarallisen tai sellaiseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi tai sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen riittävyden turvaamiseksi. Päätöksen kanssa samanaikaisesti voimassa olevat päätökset täydentävät asetuksella säädettyjä velvoitteita.

Edellä mainittu säännös on sekä laajentunut että osin muuttunut toimintalogiikaltaan. Ensinnäkin päätöksentekotoimivalta on ensisijaisesti annettu sosiaali- ja terveysministeriölle, joka voi, mahdollisesti oman harkintansa mukaan, käyttää tätä toimivaltaa yhteistyössä muiden toimivaltaisten ministeriöiden kanssa.

Sosiaali- ja terveysministeriön päätös tehtäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 50 b §:ssä säädettyä menettelyä noudattaen. Tämä tarkoittaisi perusteluiden mukaan sitä, että kansallinen valmiusryhmä voisi valmistella ministeriön päätettäväksi esityksen siitä, mihin toimenpiteisiin mahdollisessa tartuntatautiepidemiassa tai pandemiassa olisi tarpeen ryhtyä

tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi. Perusteluissa tosin todetaan, että päätös voitaisiin tehdä ilman kansallisen valmiusryhmän valmistelua sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 50 b §:n 4 momentin mukaisesti, jos päätöksenteko olisi välttämätöntä epidemian tai pandemian hoitamisen kiireellisyydestä, sen laadusta tai laajuudesta taikka muusta näihin rinnastuvasta syystä johtuen (s. 155).

Aikaisempi tartuntatautilain vastaava pykälä on jo otsikon ja pykälän sisällön perusteella sidottu kiireellisiin toimenpiteisiin. Lisäksi se on rajattu vain karanteenia ja eristämistä koskeviin pykäliin. Nyt ehdotettu säännös voisi koskea laajemmin myös ei-kiireellisiä tilanteita ja sosiaali- ja terveysministeriölle voitaisiin siirtää päätöksentekotoimivalta tavaran karanteenia ja kollektiivista karanteenia koskevissa asioissa sekä lisäksi tiloja, toimintaa ja vierailuoikeuden rajoittamista ja kieltämistä koskevissa asioissa.

Viranomaisen toimivallan siirtoa tulee tarkastella perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 21 §:n nojalla. Perustuslakivaliokunta on näiden perustuslain säännösten vuoksi suhtautunut pidättyvästi sääntelyyn, joka mahdollistaa tehtävien rajoituksettomana siirron toiselle viranomaiselle tai joka mahdollistaa poikkeamisen toimivaltaista viranomaista koskevista lain säännöksistä. (PeVL 14/2008 vp, s. 3 ja PeVL 19/2009 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (ks. esim. PeVL 21/2009 vp, s. 5 ja PeVL 19/2009 vp, s. 4/I).

Ehdotetun säännöksen osalta jää avoimeksi, mikä olisi se kynnys, joka oikeuttaisi varsin laaja-alaisesti siirtämään päätöksentekotoimivallan sosiaali- ja terveysministeriölle myös tilanteissa, jotka eivät edellytä pikaista reagointia. Lisäksi epäselväksi jää, kuuluuko tätä koskeva harkintavalta yksinomaan sosiaali- ja terveysministeriölle. Tulkinnanvaraiseksi jää myös, miltä osin kyseinen ministeriö tekee yhteistyötä muiden toimivaltaisten ministeriöiden kanssa ja missä tilanteissa toinen ministeriö voisi perustelujen mukaan olla toimivaltainen.

Säännös keskittäisi päätöksentekotoimivaltaa merkittäväällä tavalla sosiaali- ja terveysministeriölle, ja tämän säännöksen suhde tartuntatautilain tavanomaiseen soveltamiseen ei ilmene kovin selkeästi esitysluonnoksesta. Selkeänä lähtökohtana lienee se, että tartuntatautilain 2 luvussa on säädetty torjuntatyön järjestämisestä ja toimivaltaisista viranomaisista. On myös huomattava, että sosiaali- ja terveysministeriön toimivalta ei kattaisi vain muun muassa kollektiivisen karanteenin määräämisen kiireellisessä tilanteessa, vaan myös muiden rajoitustoimien, kuten tilojen ja toiminnan sulkemisen.

Tämän säännöksen osalta sosiaali- ja terveysministeriön päätöstä ei ole kytetty Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntemukseen, toisin kuin esimerkiksi ehdotetun 82 §:n mukainen valtioneuvoston asetuksenantovaltuus rajoitustoimista. Ehdotetun 82 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto voi antaa asetuksen vastaavista rajoitustoimista *Terveyden ja hyvinvoinnin laitosta ja kansallista valmiusryhmää kuultuaan*. Valtioneuvoston päätöksentekovalta on sidottu kuulemisveloitteeseen. Myös edellä mainitun 82 §:n mukainen valtioneuvoston asetuksenantovaltuuden suhde sosiaali- ja terveysministeriön päätöksentekotoimivaltaan jää epäselväksi.

Osin epäselväksi jää, mistä tarkalleen ottaen valtioneuvoston asetuksessa rajoitustoimista voitaisiin säätää. Vaikuttaisi siltä, että tarkoitus olisi säätää lähinnä siitä, että päätöksenteko rajoitustoimista siirrettäisiin (osin?) valtioneuvostolle, mutta ei muuten poikettaisi lain säännöksistä, koska asetuksessa voidaan säätää "noudattaen mitä asetuksella asetettavaa rajoitusta koskevassa tartuntatautilain 59, 61 tai 71-78 §:ssä näistä asioista säädetään."

Oikeusministeriölle on jäänyt epäselväksi, mitä tarkoitetaan ehdotetun 81 §:n viimeisellä virkkeellä: "Päätöksen kanssa samanaikaisesti voimassa olevat päätökset täydentävät asetuksella säädettyjä velvoitteita." Lisäksi tulisi selvittää myös 82 §:ssä olevaa virkettä: "Asetuksen kanssa samanaikaisesti voimassa olevat päätökset täydentävät asetuksella säädettyjä velvoitteita." Perusteluiden valossa vaikuttaisi siltä, että valtioneuvoston asetuksen lisäksi rajoitustoimista voitaisiin antaa päätöksiä tavanomaisen tartuntatautilain menettelyn nojalla, mikä herättää kysymyksen siitä, onhan toimijalle selvää, mitä viranomaisen päätöksiä tai säännöksiä tulisi ensi sijassa noudattaa. Perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti todennut, että tartuntatautilain toimivaltuuksien luonne on omiaan korostamaan vaatimusta toimivaltuisia viranomaisia koskevan sääntelyn selkeydestä (PeVL 72/2022 vp, s. 3).

Ehdotetun 81 §:n mukaista toimivallan siirtoa perustellaan sillä, että se turvaisi valmiuden ja varautumisen toimivuuden kansallisella tasolla ja mahdollistaisi päätöksenteon sellaisissa poikkeuksellisissa epidemia- tai pandemiatilanteissa, jotka edellyttävät kansallisen tason päätöksentekoa ja johtamista (s. 156). Perustelujen mukaan ehdotus olisi linjassa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain mukaisen menettelyn kanssa sekä mahdollistaisi hyvinvointialueet ja yhteistyöalueet ylittävät toimenpiteet ja yhtenäiset toimintatavat koko maassa. Tämän katsotaan osaltaan turvaavan perusoikeuksien toteutumista perustuslain 22 §:n edellyttämällä tavalla yhdenvertaisesti maan eri osissa.

Kuitenkin edellä mainitussa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 50 b §:ssä on laaja-alaisemmin kyse voimavarojen kohdentamisesta ja yleisestä johtamisesta, eikä niinkään tiettyihin henkilöihin, tiloihin tai toimintaan kohdistuvista yksilöidystä rajoituksista. Lisäksi tartuntatautilain pykälät jo mahdollistavat useampaa hyvinvointialuetta koskevien päätösten tekemisen.

Ehdotetun 82 §:ää koskevissa perusteluissa vielä selkeämmin todetaan, että "valtioneuvosto voisi ottaa päätöksentekovastuun sellaisissa vakavissa tartuntatautilanteissa, joissa päätöksen tekemisen taustalla tarvittaisiin vahvasti myös poliittista keskustelua" (s. 157).

Edellä mainituissa perusteluissa pyritään sinänsä asianmukaisesti turvaamaan muun muassa pandemiatilanteissa tautitilanteen ja käytettävien rajoitustoimenpiteiden yhdenmukainen soveltaminen. Molemmista säännöksistä kuitenkin siirrettäisiin päätöksentekotoimivaltaa erityisen pitkälle menevien oikeudellisten rajoitustoimenpiteiden osalta. Näitä rajoitustoimenpiteitä ja niiden asettamista tulee ensisijaisesti arvioida niiden oikeudellisten kriteerien valossa, joiden perusteella rajoitusten asettaminen on ylipäänsä mahdollista ottaen huomioon näiden myös päätöksen tekemisen taustalla olevat lääketieteelliset epidemiologiset edellytykset.

Kokonaisuutena ehdotetut 81 ja 82 § edellyttävät vielä jatkovalmistelussa täsmentämistä erityisesti sen osalta, mikä on kynnys sosiaali- ja terveysministeriön päätöksentekotoimivallan aktivoitumiselle ja millainen on sen suhde tavanomaiseen toimivaltasääntelyyn. Lisäksi selventämistä edellyttävät muiden tartuntatautilain kannalta keskeisten toimijoiden, kuten Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen, rooli sekä näiden pykälien keskinäinen suhde.

Rikosoikeudellinen sääntely

Ehdotettua rikoslain 44 luvun 2 a §:ää olisi syytä vielä työstää lakiteknisesti, erityisesti luettelointitavan osalta.

Säännöksessä oleva toissijaisuuslauseke (”jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta”) näyttää perustellulta, koska rikoslaissa on useita ankarampia rangaistussäännöksiä, joiden suojelukohteena on henki, terveys tai turvallisuus, ja joiden tunnusmerkistöissä on päällekkäisyyttä ehdotetun 2 a §:n kanssa. Esimerkiksi rikoslain 34 luvun 4 §:n nojalla rangaistaan terveyden vaarantamisena sitä, joka levittää vakavaa sairautta, siten, että teko on omiaan aiheuttamaan yleistä hengen tai terveyden vaaraa. Rangaistusasteikko on vankeutta neljästä kuukaudesta neljään vuoteen.

Perusteluissa on seuraava virke: ”Rikosoikeudellinen vastuu ja tekoon suhteutettu rangaistus tukisi myös eettistä periaatetta, jonka mukaan yksilönvapaus ei voi kuitenkaan vaarantaa muiden oikeutta terveyteen ja turvallisuuteen.” Rikosoikeuden käyttö on syytä kytkeä eettisten periaatteiden sijaan pikemminkin perusoikeuksiin. Oikeusministeriö ehdottaa sen vuoksi virkkeen sijaan sellaista muotoilua, jossa tuodaan esiin perustuslain 7 §:ssä turvatun henkilökohtaisen vapauden ohella rangaistussäännöksellä suojattavat oikeushyvät, joihin voidaan pitää erityisesti perustuslain 7 §:ssä säädettyjä perusoikeuksia elämään sekä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Ehdotetussa 2 b §:ssä säädettäisiin rangaistavaksi tartuntatautivaaran aiheuttaminen elinkeinotoiminnassa. Rangaistavuus koskisi jo törkeästä huolimattomuudesta tehtyjä tekoja. Rangaistusasteikko olisi sakkoa tai vankeutta enintään yksi vuosi. Nimikkeestään huolimatta rangaistavuuden piiriin vaikuttaa kuuluvan tekoja, joista ei suoraan aiheudu tartuntatautien leviämisen vaaraa, vaan jotka rikkovat sellaisia varotoimia, joilla pyritään ehkäisemään tai vähentämään tällaista vaaraa. Säännös esimerkiksi kriminalisoisi sen, ettei toimija hyvinvointialueen tekemän päätöksen vastaisesti tietyissä tilanteissa mahdollista käsien puhdistamista tai anna tartuntojen leviämistä ehkäiseviä käytänteitä koskevia toimintaohjeita, ”tehosta” tilojen ja pintojen puhdistamista, tarjoa matkustajille mahdollisuutta ”riittävän” hygieniatason ylläpitämiseen jne. (ehdotetun tartuntatautilain 70-73 §:n vastainen menettely). Oikeusministeriö katsoo, etteivät viitatun kaltaiset velvoitteet välttämättä ole riittävän täsmällisiä ja tarkkarajaisia, jotta niiden rikkomisen voitaisiin säätää rangaistavaksi. Rikoksen tunnusmerkistössä paljon näyttää jäävän paitsi hyvinvointialueen yksittäisen päätöksen varaan myös epämääräisten käsitteiden, kuten ”riittävä”, ”tehostaminen”, ”toimintaohje”, perustella arvioitavaksi. Epäselvältä vaikuttaa myös se, millaisista tilojen puhdistusta koskevan tartuntatautilain 74 §:ssä säädetyn päätöksen vastaisista teoista on tarkoitus rangaista. Joiltain osin ei myöskään ole aivan selvää, kenen menettelyä rangaistavuus koskisi.

Esimerkiksi vierailujen kieltoa koskevan tartuntatautilain 78 §:n vastaisen menettelyn osalta ei käy ilmi, keitä sosiaali- tai terveydenhuollon toiminta- ja palveluyksikössä voitaisiin rangaista vierailukiellon toimeenpanon laiminlyönnistä, tai voisiko rangaistavuus koskea myös vierailukieltoa rikkovaa yksityishenkilöä.

Varsin epäselväksi jää myös se, millaisista rangaistavista teoista ehdotetun tartuntatautilain poikkeuksia koskevan 79 §:n rikkomisessa voisi olla kysymys.

Oikeusministeriö pitää myös kyseenalaisena rangaistusasteikon ankaruuden oikeasuhtaisuutta teoista, joissa näyttää olevan edellä todetulla tavalla kysymys enemmän varotoimien rikkomisesta kuin tartuntatautivaaran aiheuttamisesta. Ehdotettuun 2 a §:nkin nähden 2 b §:ssä tarkoitettujen rikkomusten merkitys tartuntatautivaaran aiheuttamisen kannalta vaikuttaa etäisemmältä.

Ehdotetun 2 b §:n säätämistä tulisi vielä harkita soveltamisalan, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden sekä seuraamuksen oikeasuhtaisuuden kannalta. Myös sitä tulisi vielä harkita, olisiko säännöksen soveltamisalaan kuuluvista teoista ainakin joiltain osin asianmukaisempaa säätää rikosoikeudellisen rangaistuksen sijaan hallinnollisista seuraamuksista. Tartuntataudin leviämisen ehkäisemistoimenpiteiden noudattamista koskevien sanktioiden ankaruuden kannalta merkitystä voidaan antaa sille, että tartuntataudin leviäminen voi aiheuttaa joissain tapauksissa suurta vahinkoa ihmisten hengelle ja terveydelle. Samalla on syytä huomioida, että hengen ja terveyden vaarantamista ja vahingoittamista koskevista teoista on jo rikoslaisissa vankeusuhkaiset rangaistus-säännökset.

Henkilötietojen suoja ja salassa pidettävän tiedon luovuttaminen

Yleistä

Esityksessä on asianmukaisesti sisällytetty arvio esitettävästä sääntelystä EU:n yleisen tietosuojasetuksen (EU) 2016/679 (jäljempänä yleinen tietosuojasetus) kansallisen liikkumavaran sekä henkilötietojen suojaan ja salassa pidettävän tiedon luovuttamiseen liittyvien valtiosääntöoikeudellisten edellytysten kannalta. Esityksessä on sinänsä hyvin arvioitu kunkin henkilötietojen käsittelyä koskevan säännöksen säännöskohtaisissa perusteluissa suhdetta tietosuojasääntelyyn.

Oikeusministeriö pitää tarpeellisena täsmentää ja täydentää jatkovalmistelussa kyseisiä arvioita. Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin EU:n lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 25/2005 vp). Valiokunta on tämän johdosta painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4). Oikeusministeriö kiinnittää näiden täsmennystarpeiden osalta huomiota erityisesti jäljempänä selostettaviin seikkoihin.

Tietosuojasetuksen liikkumavara

Esitysluonnokseen sisältyvän tietosuojasetuksen liikkumavaran käyttöä koskevien arvioiden osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että

esitettävän sääntelyn on kauttaaltaan katsottu perustuvan yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan. Oikeusministeriö katsoo, että soveltuvaa käsittelyn oikeusperustetta olisi vielä tarpeellista arvioida uudelleen esityksen jatkovalmistelussa.

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaista käsittelyn oikeusperustetta tulisi soveltaa sellaisten säännösten perusteella, joissa viitataan nimenomaisesti henkilötietojen käsittelyn luonteeseen ja tavoitteeseen. Silloin kun käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, rekisterinpitäjällä ei saisi olla kohtuutonta harkinnanvaraa sen suhteen, miten se noudattaa laillista velvoitetta. Yleistä etua koskevan tehtävän suorittamista tai julkisen vallan käyttämistä koskeva 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukainen käsittelyn oikeusperusteen on katsottu kattavan puolestaan tilanteet, joissa itse rekisterinpitäjällä on julkista valtaa tai yleistä etua koskeva tehtävä, mutta ei välttämättä myös lakisääteistä velvoitetta käsitellä tietoja, ja tietojenkäsittely on tarpeen tämän vallan käyttämiseksi tai tehtävän suorittamiseksi. Toisin kuin lakisääteisen velvoitteen kohdalla, rekisterinpitäjällä ei ole 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan soveltuessa laillista velvoitetta toimia.

Edellä mainittujen käsittelyn oikeusperusteiden osalta on keskeistä arvioida, velvoittaako säännös rekisterinpitäjää, minkälaista harkintamarginaalia rekisterinpitäjälle jää esimerkiksi lakisääteisen velvollisuuden tai tehtävän suorittamisessa sekä siinä, kuinka selkeä sääntely on sen edellyttämän henkilötietojen käsittelyn suhteen. Tämän osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että osa henkilötietojen käsittelystä koskevista säännöksistä mahdollistaisi henkilötietojen käsittelyn, kuten niiden luovuttamisen, mutta ei velvoittaisi siihen. Rekisterinpitäjälle vaikuttaisi siten jäävän liikkumavaraa säännösten soveltamisen edellyttämän henkilötietojen käsittelyn osalta. Jatkovalmistelussa soveltuvaa käsittelyn oikeusperustetta olisi vielä arvioitava edellä mainittu huomioiden esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 26 §:n, 29 §:n, 33 §:n, 34 §:n, 36 §:n, 37 §:n ja 40 §:n osalta.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen esitysluonnoksessakin esiin tuotuun seikkaan, että tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaisen liikkumavaran nojalla annettavan lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan minimointiperiaatteen mukaan henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään. EU-tuomioistuin on ratkaisukäytännössään katsonut, että kyseistä tietojen minimoinnin periaatetta on pidettävä ilmauksena suhteellisuusperiaatteesta (C-439/19 Latvijas Republikas Saeima, kohta 98 oikeuskäytäntöviittauksineen). Ratkaisukäytännössä tuomioistuin on vakiintuneesti katsonut, että henkilötietojen suojaan kohdistuvan puuttumisen on rajoitettava täysin välttämättömään (ks. esim. Valsts ieņēmumu dienests C-175/20, 83 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Kuten esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on tuotu ilmi, myös perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5, PeVL 14/2018 vp, PeVL 48/2018 vp ja PeVL 51/2018).

Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa käsiteltäviksi esitettävien tietosisältöjen laajuutta olisi vielä arvioitava tarkemmin edellä mainitut edellytykset huomioiden. Oikeusministeriä kiinnittää tältä osin huomiota erityisesti esitysluonnoksen säännöksiin, joiden perusteella käsiteltäisiin muun muassa tulotietojärjestelmän tietoja, kansalaisuutta tai syntymämaata koskevia tietoja (1.

lakiehdotuksen 26 §, 32 §, 33 §, 34 § ja 36 §). Jatkovalmistelussa tehtävästä arviosta olisi käytävä selkeämmin ilmi kyseisten tietojen tarpeellisuus esitettävien käyttötarkoitusten kannalta. Sääntelyn oikeasuhtaisuutta sekä arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevien edellytysten kannalta oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 32 ja 33 §:ssä tietojen yhdeksi käyttötarkoitukseksi määritelty viranomaistoiminta vaikuttaisi laajalta, sillä käyttötarkoitusta ei olisi säännöksessä rajattu esimerkiksi tiettyjen viranomaisten lakisääteisiin tehtäviin vaan yleisesti viranomais-toimintaan.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 14 §:ssä säädettäisiin kohdennetuista terveystarkastuksista. Säännöksen mukaan lupa- ja valvontavirasto voisi määrätä hyvinvointialueen järjestettäväksi terveystarkastuksen, jos tarkastus on tarpeen yleisvaarallisen tai sellaiseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi tai epidemian laajuuden selvittämiseksi. Säännöksen mukaan terveystarkastus voisi koskea tietyllä alueella, tilassa tai tilanteessa olevia tai olleita henkilöitä tai tietyllä epideemisellä alueella oleskelleita tai sieltä saapuvia henkilöitä tai henkilöitä, joille se katsotaan muusta erityisestä syystä tarpeelliseksi. Säännöksen mukaan terveystarkastukseen osallistuminen olisi vapaaehtoista. Esitysluonnoksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan pykälän soveltamisala olisi siten laaja, että sitä voitaisiin hyödyntää hyvin erilaisissa tilanteissa. Perusteluiden mukaan kohdennetut terveystarkastukset ovat tärkeä osa ennaltaehkäisevää terveydenhuoltoa, joten soveltamisalan tulisi mahdollistaa hyvin erilaiset tilanteet ja väestöryhmät, sillä terveystarkastuksilla on osaltaan mahdollista varmistaa väestön terveys ja hyvinvointi erilaisissa olosuhteissa. Perusteluiden mukaan terveystarkastukset toimivat myös osana tartuntatautien seurantaa ja myös mahdollisten torjuntatoimien ja niiden tehokkuuden valvontaa.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että säännöksen soveltamisalan on todettu olevan laaja ja säännös vaikuttaisikin jättävän paljon liikkumavaraa kohdennettuihin terveystarkastuksiin haarukoitavien henkilöiden määrittämisessä. Jatkovalmistelussa esitykseen olisi sisällytettävä tarkempi arvio siitä, millaisilla menetelmillä kohdennettuun terveystarkastukseen valittavat henkilöt voitaisiin määrittellä. Mikäli kohdennettuihin terveystarkastuksiin voitaisiin valikoida henkilöitä profiloinnin avulla, olisi esitettävää sääntelyä myös arvioitava tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 kohdan 4 alakohdan mukaisen profiloinnin sekä 22 artiklan mukaista automatisoitua päätöksentekoa koskevien edellytysten kannalta huomioiden kyseistä sääntelyä koskeva EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntö (asiat C-634/21 ja C-203/22) sekä apulaistietosuojavaltuutetun ratkaisut 6482/186/2020 ja 3895/83/22, jotka koskevat terveydentilan ennakkoarvioita.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 27 §:ssä, 38 §:ssä, 52 §:n 4 momentissa ja 57 §:n 4 momentissa esitettäisiin tietojen säilyttämisaikaa koskevaa sääntelyä, jota olisi vielä arvioitava jatkovalmistelussa. Arvioissa olisi huomioitava henkilötietojen säilyttämisen rajoittamista koskeva tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohta, jonka mukaan henkilötiedot on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten. Säilytysaikaa koskevaa sääntelyä arvioidessaan valiokunta on painottanut erityisesti arkaluonteisten tietojen säilytysajan rajaamista siihen, mikä on välttämätöntä sen tavoitteen saavuttamiseksi, jonka vuoksi tiedot on järjestelmään tallennettu (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s.5, PeVL 13/2017 vp, s.6). Valiokunta on esimerkiksi pitänyt viiden vuoden säilytysaikaa arkaluonteisten tietojen osalta pitkänä (PeVL 37/2024 vp, s. 4, PeVL 13/2017 vp).

Jatkovalmistelussa esitykseen tulisi sisällyttää myös arvio siitä, voisiko esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 10 §:n 5 momentin mukainen tilannetiedon koostaminen ja välittäminen edellyttää henkilötietojen käsittelyä sekä tarvittaessa säännöstä koskeva kuvaus tietosuoja-asetuksen liikkumavaran käytöstä. Esitykseen tulisi myös sisällyttää liikkumavara-arvio epidemian selvittämistä ja tartunnan jäljitystä koskevasta 1. lakiehdotuksen 24 §:stä.

Henkilötietojen käsittely muihin kuin niiden alkuperäisiin käyttötarkoituksiin

Esitettävien tiedonluovutus- ja tiedonsaantioikeuksien sekä tietojen yhdistämistä koskevien säännösehdoitusten osalta olisi huomioitava tietosuoja-asetuksen liikkumavara, joka koskee henkilötietojen käsittelyä, joka tapahtuu muuta kuin sitä tarkoitusta varten, jonka vuoksi tiedot on kerätty. Yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla; myöhempää käsittelyä yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten ei katsota 89 artiklan 1 kohdan mukaisesti yhteensopimattomaksi alkuperäisten tarkoitusten kanssa. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdassa ja siinä viitatussa 23 artiklassa säädetään edellytyksistä, joiden mukaisesti henkilötietoja voidaan käsitellä muihin kuin niiden alkuperäisiin käyttötarkoituksiin. Jatkovalmistelussa esitykseen olisi sisällytettävä arvio liikkumavaran käyttämisestä.

Arviossa olisi lisäksi huomioitava, että perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn välttämättömyyden vaatimuksen ohella erityisesti käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta (PeVL 40/2021 vp, kappale 15). Valiokunta on pitänyt mahdollisena tehdä käyttötarkoitussidonnaisuudesta vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia. Tällainen sääntely ei ole myöskään saanut johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (ks. PeVL 15/2018 vp, s. 45, PeVL 1/2018 vp, s. 4, PeVL 14/2017 vp, s. 5—6 ja PeVL 37/2024 vp, kappaleet 14–18).

Salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevat edellytykset

Esityksen säätämisperusteluissa on asianmukaisesti käsitelty salassa pidettävän tiedon luovuttamista koskevaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä sekä esitetty arvio sääntelyn perustuslainmukaisuudesta. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että säätämisperusteluissa tehty arvio jää varsin yleiselle tasolle ja katsoo, että säännöksiä ei kaikilta osin ole muotoiltu esitysluonnoksessa selostetun perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaiseksi. Jatkovalmistelussa olisi vielä varmistettava, että esitettävä sääntely täyttäisi kyseiset edellytykset.

Edellytysten täyttymisen osalta olisi kiinnitettävä huomiota siihen, että säännöksissä olisi määriteltävä tietojen käyttötarkoitus (esim. 1. lakiehdotuksen 19 §, 20 §:n 2 momentti, 28 §: 1-2 momentit, 31 § ja 36 §). Lisäksi olisi huomioitava, että tiedon luovuttamista ja tiedonsaantioikeutta koskevasta säännöksistä tulisi käydä ilmi niiden salassapitovelvollisuuden murtava vaikutus (esim. 1. lakiehdotuksen 28 § ja 31 §) ja että säännösten perusteella käsiteltävät tietosisällöt olisi rajattu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti tarpeellisuus- tai välttämättömyydedellytyksellä (esim. 1. lakiehdotuksen 25 §:n 1-2 momentti, 26 § ja 31 §).

Lisäksi esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 10 §:n 5 momentin osalta jatkovalmistelussa esitykseen olisi sisällytettävä arvio siitä, edellyttäisikö säännös salassa pidettävän tiedon luovuttamista sekä tarvittaessa muotoilla säännös salassa pidettävän tiedon luovuttamista koskevien valtiosääntöoikeudellisten edellytysten mukaiseksi.

Suostumusta koskevat edellytykset

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 35 §:n 1 momentin mukaan otosseurantaan osallistuvien sosiaali- ja terveydenhuollon toiminta- ja palveluyksiköiden on toimitettava tiedot Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle otosseurantaan osallistuvien asiakkaiden tai potilaiden tietoon perustuvalla suostumuksella. Säännöksen mukaan suostumus voitaisiin antaa sähköisesti tai kirjallisesti. Suostumus voitaisiin antaa myös suullisesti, jolloin suostumus kirjattaisiin henkilön asiakas- tai potilastietoihin. Kirjallisen tai henkilön potilas- tai asiakastietoihin kirjattavan suostumuksen vaatimuksesta voitaisiin säännöksen mukaan poiketa, kun henkilötietojen antaminen voisi olla henkilön edun vastaista. Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa suostumusta koskevaa säännösehdotusta olisi vielä arvioitava perustuslakivaliokunnan ns. suojatoimisuostumusta koskevan lausuntokäytännön valossa.

Perustuslakivaliokunta on katsonut perusoikeusrajoituksen kohteeksi joutuvan henkilön suostumuksella voivan olla merkitystä valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa. Valiokunta on pitänyt tässä suhteessa oleellisena sitä, mitä voidaan pitää oikeudellisesti relevanttina suostumuksena tietyssä tilanteessa, ja edellyttänyt suostumuksenvaraisesti perusoikeussuojaan puuttuvalta lailta muun muassa tarkkuutta ja täsmällisyyttä, säännöksiä suostumuksen antamisen ja sen peruuttamisen tavasta, suostumuksen aitouden ja vapaaseen tahtoon perustuvuuden varmistamista sekä sääntelyn välttämättömyyttä (PeVL 23/2020 vp, s. 4 ja siinä viitatu lausunnot). Tartuntatautilain muuttamista koskevan hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi, että lakiehdotuksen sääntelyä sovelluksen käytöstä oli täydennettävä tietosuoja-asetuksen suojatoimien sääntelylle sallimissa puitteissa tältä osin suostumusta koskevalla täsmällisellä sääntelyllä, johon sisältyvät säännökset suostumuksen antamisen ja sen peruuttamisen tavasta sekä suostumuksen aitouden ja vapaaseen tahtoon perustuvuuden varmistamisesta. Sääntelyssä on myös varmistettava suostumuksen perustuminen riittävään tietoon myös eri käyttötarkoitusten ja esimerkiksi tietojen luovutusten suhteen (PeVL 20/2020 vp, s. 8 ja PeVL 23/2020 vp, s. 4–5).

Yksittäisiä huomioita

Terminologisen huomiona oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että 1. lakiehdotuksen 19 §:n otsikon mukaan säännöksessä säänneltäisiin ilmoitusvelvollisuutta, mutta säännöksessä säännellään tietojen toimittamista. Jatkovalmistelussa säännöksessä olisi perusteltua pyrkiä käyttämään selvyiden vuoksi yhdenmukaista terminologiaa.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 19 §:n mukaan säännöksen mukaiset tiedot voitaisiin toimittaa teknisiä apuvälineitä hyödyntäen. Myös 1. lakiehdotuksen 20 §:n 2 momenttiin sisältyisi vastaavankaltaista sääntelyä, jonka mukaan Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tiedonsaantioikeuden alaiset tiedot voidaan luovuttaa sen ylläpitämän teknisen käyttöliittymän välityksellä. Jatkovalmistelussa esitykseen olisi sisällytettävä arvio kyseisten

tiedonluovuttamistapaa koskevien säännösten tarpeellisuudesta huomioiden tiedonhallintalain mukaiset edellytykset.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 23 §:ssä säädettäisiin altistuneen ja tartunnan saaneen velvollisuudesta ilmoittaa säännöksessä määriteltyjä tietoja terveydenhuollon toiminta- ja palveluyksikölle ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle. Esitysluonnoksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan säännöksen tarkoittamat tiedot tulisi antaa asiaa selvittävän terveydenhuollon ammattihenkilön pyynnöstä eikä pykälässä säädettäisi henkilölle automaattista ilmoitusvelvollisuutta. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista olisi säädettävä lailla. Tämän vuoksi pyynnöstä ilmoittamisen tulisi käydä ilmi säännöstayalla ja esitystä olisi tältä osin tarpeen täsmentää jatkovalmistelussa.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 52 §:n 4 momentin ja 57 §:n 4 momentin mukaan säännösten mukaisten tietojen käsittelyssä noudatettaisiin yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004) annetun lain 5 §:n 2 momenttia ja säännöksen mukaan palveluntuottajan olisi säilytettävä hallussaan olevat 1 momentissa tarkoitettu tehtävässä toimivan henkilön terveydentilaa koskevat tiedot erillään muista keräämistään henkilötiedoista. Jatkovalmistelussa olisi arvioitava, onko yksityisyyden suojasta työelämässä annettuun lakiin tarpeellista viitata säännöstayalla vai riittäisikö lain soveltamista koskevan arvion sisällyttäminen esityksen perusteluihin.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 105 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään, Rajavartiolaitoksella ja Tullilla olisi virka-aputehtävän suorittamiseksi oikeus käsitellä virka-aputehtävässä välttämättömiä terveystietoja noudattaen, mitä henkilötietojen käsittelystä säädetään luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus) annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/679, tietosuojalaissa (1050/2018) ja henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa (639/2019) sekä henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetussa laissa (650/2019). Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa kyseisen säännöksen tarpeellisuutta olisi vielä arvioitava huomioiden säännöksessä viitatuun henkilötietojen käsittelyä koskevan lainsäädännön asettamat edellytykset.

Ihmisten tarttuvien tautien torjunta Ahvenanmaalla

Lakiehdotuksen 2 §:n 3 momenttiin ehdotetaan säädettäväksi: ”Mitä tässä laissa säädetään hyvinvointialueista, sovelletaan myös Helsingin kaupunkiin. *Mitä tässä laissa säädetään hyvinvointialueista ja Lupa- ja valvontavirastosta, koskee Ahvenanmaan maakunnassa Ahvenanmaan itsehallintolain 30 §:n 9 kohdassa tarkoitettuja viranomaisia.*”

Ehdotetun 2 §:n 3 momentin toisen virkkeen säännöskohtaisissa perusteluissa mainitaan, että kyseessä olisi *viittaussäännös* hyvinvointialueita ja Lupa- ja valvontavirastoa koskevan tartuntatautilainsäätelyn soveltamisesta Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991), jäljempänä *itsehallintolaki*, 30 §:n 9 kohdassa tarkoitettuihin viranomaisiin.

Itsehallintolain 27 §:n 29 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat muun muassa ihmisten tarttuvia tauteja. Itsehallintolain 30 §:n johtolauseesta johtuu, että ”hallinnosta valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvissa asioissa huolehtivat valtakunnan viranomaiset noudattaen

seuraavaa”. Pykälässä on tämän jälkeen lueteltu poikkeukset tähän pääsääntöön. Itsehallintolain 30 §:n 9 kohta muodostaa yhden näistä poikkeuksista.

Itsehallintolain 30 §:n 9 kohdassa säädetään maakunnan hallintovallasta muun muassa ihmisten tarttuvien tautien torjunnassa. Kohdan mukaan *tehtävistä, jotka ihmisten ja kotieläinten tarttuvien tautien torjuntaa koskevan lainsäädännön mukaan kuuluvat valtakunnan viranomaiselle tai kunnille, huolehtii maakunnassa maakunnan hallitus tai muu maakuntalaissa määrätty viranomainen.*

Ahvenanmaan maakunnassa ei nykyhetkellä ole perustuslain 2 §:n 3 momentissa tarkoitettua lailla säädettyä toimivaltaista viranomaista, jolla olisi laajemmin toimivaltuuksia huolehtia Ahvenanmaalla voimassa olevassa valtakunnan lainsäädännössä nimenomaan hyvinvointialueille säädetyistä tartuntatauti- torjunnan eikä muun terveydenhuollon tehtävistä. Näistä asioista ei säädetä itsehallintolaissa tai muulla valtakunnan lailla eikä hyvinvointialueista annettu lainsäädäntö ole Ahvenanmaalla voimassa.

Tartuntatautilain hyvinvointialueuudistuksen voimaantulon 1.1.2023 yhteyteen säädettyyn muutoslakiin (1149/2022) otettiin Ahvenanmaata koskeva siirtymäsäännös. Siirtymäsäännöksen mukaan: ” Ahvenanmaan maakunnassa ihmisten tarttuvien tautien torjunnasta huolehtivien toimivaltaisten viranomaisten määräytymiseen sovelletaan valtakunnan viranomaisista ja kunnista tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta lainsäädäntöä, kunnes toisin säädetään.”

Siirtymäsäännöksen tarkoituksena on säilyttää toimivaltaisten viranomaisten määräytymistä koskeva nykytilanne Ahvenanmaan maakunnassa, kunnes asiasta säädetään itsehallintolaissa. Siirtymäsäännöksen viittauksella tartuntatautilain muutoksen voimaan tullessa voimassa olleeseen lainsäädäntöön tarkoitetaan esimerkiksi voimassa olevan, valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvan tartuntatautilain sääntelyä kuntien tehtävistä. Sääntely voitiin perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta painotti kuitenkin, ettei ehdotettu sääntelytapa ole paras mahdollinen ja että Ahvenanmaan itsehallinnon kannalta nyt ehdotettavaa lainsäädännöllistä järjestelyä selvästi asianmukaisempaa on säätää tarpeelliset muutokset itsehallintolakiin (ks. myös PeVL 18/2022 vp, kappale 9). Valiokunta piti itsehallintolain muuttamista tältä osin hyvin tärkeänä ja korosti, että nyt ehdotetun siirtymäsäännöksen varaan perustuvan järjestelyn tulee olla lyhytaikainen (PeVL 72/2022 vp, kappale 8 ja 9).

Oikeusministeriön arvioinnin mukaan uuteen tartuntatautilakiin ehdotetun 2 §:n 3 momentin Ahvenanmaata koskeva muotoilu menisi soveltamisalaltaan pidemmälle kuin lyhytaikaiseksi tarkoitettu, edellä kerrottu siirtymäsäännös. Siirtymäsäännös linkitettiin kuntien tartuntatautitehtäviin sellaisina kuin niistä säädettiin ennen hyvinvointialueuudistuksen voimaantuloa. Sen sijaan lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi hyvinvointialueiden tehtävistä huolehtimisesta Ahvenanmaan itsehallintoviranomaisessa eikä säännös ole tarkoitettu lyhytaikaiseksi.

Edellä kerrotun vuoksi ei ole riittäviä perusteita sisällyttää tartuntatautilakiehdotuksen 2 §:ään siihen nyt kaavailtua 3 momenttia Ahvenanmaasta. Perustelujensa pohjalta viittaussäännökseksi ehdotettu muotoilu olisi enemminkin tarkoitettu turvaamaan, että maakunnan viranomaisilla olisi tartuntatautilaissa säädetyt Lupa- ja valvontaviraston ja hyvinvointialueiden torjuntatehtävät.

Itsehallintolain 30 §:n 9 kohdan johdosta ehdotetun viittaussäännöksen edellä mainittu tavoite ei kuitenkaan toteutuisi. Sen sijaan näistä asioista olisi pikimmiten säädettävä itsehallintolailla. Itsehallintoviranomaisille voidaan itsehallintolaissa säädetyin maakunnan ja valtakunnan välisen lainsäädäntövallan jaon takia säätää valtakunnan lainsäädäntöön perustuvia tehtäviä vain joko itsehallintolailla taikka sopimusasetuksella, jos kyse on valtakunnan hallinnolle kuuluvista tehtävistä.

Toiseksi säädettäväksi ehdotettu viittaussäännös ei Ahvenanmaan osalta vastaa nykyisen itsehallintolain 30 §:n 9 kohdan aineellista sisältöä. Sen vuoksi tältä osin ehdotettu 2 §:n 3 momentti ei varsinaisesti olisi viittaussäännös vaan se voitaisi enemminkin arvioida itsehallintolain 30 §:n 9 kohdan nykyistä sääntelyaukkoa hyvinvointialueiden torjuntatehtäviä koskien korjaavaksi säännökseksi. Sellaisena se voitaisi itsehallintolain 69 §:ssä tälle laille säädetty säätämisyjärjestys ja perustuslakivaliokunnan aikaisemmat näkemykset huomioon ottaen hyväksyä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä vain, jos se on sopu-soinnussa itsehallintolain 30 §:n 9 kohdan sääntelyn kanssa ja tarkoitettu lyhytaikaiseksi.

Kolmanneksi tavallisessa säätämisyjärjestyksessä säädettävällä lailla ei ole tapana selittää tai tarkentaa itsehallintolain sääntelyä tai tämän soveltamista. Pääsääntöisesti valtakunnan lakiin ei tule sisällyttää yleisviittauksia itsehallintolakiin. Itsehallintolaki voidaan säätämisyjärjestyksensä vuoksi rinnastaa perustuslakiin, joten sitä on sovellettava ja voidaankin soveltaa ilman tällaisia viittauksia.

Näin siitä huolimatta mikä käytännön tilanne on Ahvenanmaalla. Käytännössä maakunnan terveydenhuoltoviranomainen huolehtii hyvinvointialueille kuuluvista tehtävistä siltä osin kuin ne perustuvat Ahvenanmaalla voimassa olevaan valtakunnan lainsäädäntöön. Maakunnan toimivaltaan kuuluvan terveydenhuollon paikallisen hallintouudistuksen jälkeen itsehallintoviranomaiset huolehtivat 1994–2022 vastaavista terveydenhuollon tehtävistä, jotka valtakunnassa 1.1.2023 siirtyivät kunnilta hyvinvointialueille. Myös Ahvenanmaan maakunnan hallituksen näkemys on hyvinvointialueuudistuksen yhteydessä ollut, että itsehallintoviranomaisille olisi säädettävä riittävät ja selkeät toimivaltuudet huolehtia hyvinvointialueille valtakunnan terveydenhuollon lainsäädäntöön perustuvista tehtävistä.

Oikeusministeriössä on muun muassa hyvinvointialueuudistuksesta johtuvista syistä pitkään ollut vireillä Ahvenanmaan itsehallintolain muutoslakiesityksen valmistelu (Nykyinen hanke **OM024:00/2023** [Ahvenanmaan itsehallintolain selvitys- ja muutoshanke –työryhmä \(HE laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta\) - Oikeusministeriö](#)).

Hankkeessa on tuloksetta selvitelty mahdollisuuksia huomioida nimenomaisesti hyvinvointialueiden tartuntatautilakiin perustuvia tehtäviä itsehallintolain 30 §:n 9 kohdassa. Kysymykseen itsehallintoviranomaisten toimivaltuuksista huolehtia terveydenhuollon valtakunnan lainsäädäntöön perustuvista tehtävistä on todettu liittyvän myös muita ratkaisua vaativia asioita. Oikeusministeriön muutosesityksen valmistelu on tapahtunut yhteistyössä toimivaltaisten ministeriöiden ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kanssa. Itsehallintolaissa on oikeusministeriön näkemyksen mukaan huomioitava perustuslakivaliokunnan lausunnot maakunnan viranomaisten riittävästä ja selkeistä toimivaltuuksista huolehtia valtakunnan terveydenhuollon lainsäädäntöön perustuvista tehtävistä (PeVL 18/2022 vp ja PeVL 72/2022 vp). Valmisteilla olevan

muutoslain voimaantulo edellyttää eduskunnassa perustuslain säätämisyjärjestystä sekä Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumusta (itsehallintolain 69 §).

Esitysluonnoksen 4.2.3 kohdassa (s. 38) on arvioitu lakiehdotuksen vaikutuksia Ahvenanmaalla toimiviin viranomaisiin. Arvioinnon lähtökohdaksi on otettu Ahvenanmaan itsehallintolain 30 §:n 9 kohta, joka on oikea lainkohta. Sen sijaan vaikutusten arvioinnissa esitetty näkemys siitä, että myös hyvinvointialueita koskevat yleiset velvollisuudet ulottuisivat nykyhetkellä itsehallintolain 30 §:n 9 kohdan nojalla Ahvenanmaan itsehallintoviranomaisiin, on edellä kerrotuista syistä virheellisenä poistettava esitysluonnoksesta.

Esitysluonnoksen 4.2.7 kohdassa (s. 48–49) on tarkemmin avattu lakiehdotuksen vaikutukset Ahvenanmaahan. Kyseisen 4.2.7 kohdan ensimmäinen ja toinen tekstinkappale on syytä esitysluonnoksessa säilyttää. Esitysluonnoksen seuraavissa tekstinkappaleissa viitataan lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentin soveltamisalasäännökseen, joka kuitenkin edellä mainituilla perusteilla on syytä osittain poistaa lakiehdotuksesta. Vastaavasti lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentin Ahvenanmaata koskevat tai siihen liittyvät perustelut on poistettava esitysluonnoksesta.

Sama havainto koskee esitysluonnoksen 11.14 kohtaa, jossa arvioidaan lakiehdotuksen suhdetta itsehallintolakiin (kolmas kappale, s. 204). Koska lakiehdotuksessa tarkoitetun viittaussäännöksen ehdottamiselle ei itsehallintolain säätämisyjärjestys huomioiden ole perusteita, lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentin Ahvenanmaata käsittelevät perustelutekstit on hallituksen esityksen jatkovalmistelussa poistettava esitysluonnoksesta. Säädettyväksi ehdotettu viittaussäännös ei vastaa nykyisen itsehallintolain 30 §:n 9 kohdan aineellista sisältöä. Lisäksi tavallisessa säätämisyjärjestyksessä säädettävällä lailla ei ole tapana selittää tai tarkentaa itsehallintolain soveltamista. Itsehallintoviranomaisille voidaan säätää valtakunnan lainsäädäntöön perustuvia

Säännöskohtaiset huomiot

1 §. Tarkoitus

Ehdotetun 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on ehkäistä tartuntatauteja, niiden leviämistä, hoitoon liittyviä infektioita ja mikrobilääkeresistenssiä sekä vähentää niistä ihmisille ja yhteiskunnalle aiheutuvia haittoja. Vastaavasti ehdotetun 2 §:n 1 momentissa todetaan, että lakia sovelletaan tartuntatautien, hoitoon liittyvien infektioiden ja mikrobilääkeresistenssin torjuntatyön järjestämiseen ja toteuttamiseen sekä sen ohjaukseen, seurantaan, valvontaan ja kehittämiseen.

Edellä mainitusta rinnasteisesta luettelosta jää epäselväksi, onko tarkoitus ehkäistä kaikkia hoitoon liittyviä infektioita vai viitata nimenomaan tartuntatautien hoitoon liittyviin infektioihin, kuten perusteluista (s. 66) tai ehdotetun 3 §:n 1 momentin 2 kohdasta käy ilmi. Koska kyse on koko säädöksen soveltamisalasta, säännöstä ja perusteluja olisi syytä täsmentää.

3 §. Määritelmät

Yleisesti esitysluonnoksessa on täsmennetty ja selkeytetty tartuntatautilain määritelmiä. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota kuitenkin erinäisiin yksityiskohtiin.

Ehdotetun 3 §:n 1 momentin 2 kohdan perusteluissa todetaan: ”Tartunta voi tapahtua missä tahansa sosiaali- tai terveydenhuollon toiminta- ja palveluyksikössä” (s. 67). Epäselväksi jää, kattaako kyseinen määritelmä muun muassa myös kotihoidon. Mikäli ei kata, tulisi selvittää, onko taustalla jokin peruste rajata kotihoito pois.

Saman pykälän 7 kohdassa on määritelmä tartunnan saaneesta. Säännöstä koskevissa perusteluissa todetaan, että tartuntatauti tulee olla *luotettavasti* todettu. Edellä mainitun kriteerin olisi syytä ilmetä jo itse säännöksestä.

On perusteltua, että ehdotettuun lakiin lisättäisiin omat määritelmät tartunnan saaneeksi perustellusti epäilylle henkilölle, altistuneelle henkilölle ja altistuneeksi perustellusti epäilylle henkilölle (kohdat 8–10). Lisäksi on asianmukaisesta, että näiden täyttymistä arvioidaan lääketieteellis-epidemiologisin perustein. Itse säännöksessä ja sen perusteluissa jää kuitenkin epäselväksi, kuka tai ketkä voivat tehdä tämän arvion. Kysymys on merkittävä henkilön oikeusaseman kannalta, koska arvioinnin perusteella heihin voidaan kohdistaa rajoitustoimenpiteitä, kuten esimerkiksi karanteeniin tai eristämiseen liittyviä toimenpiteitä.

Pykälän 11 kohta koskee karanteenin määritelmää. Nykyisen lain vastaavasta määritelmästä poistettaisiin maininta paikasta eli se, että henkilöä pidettäisiin erillään kotona tai muussa määrättyssä paikassa. Nyt tästä määritelmästä tai ehdotetusta 60 §:stä ei ilmene, että karanteenipäätös annetaan tiettyyn paikkaan. Säännöstä olisi syytä täsmentää tältä osin. Lisäksi myös 11 kohdan määritelmää voisi perusteluiden mukaisesti täsmentää, että karanteeni annetaan määrääjäksi. Karanteenin määräaikaisuus sinänsä ilmenee myös ehdotetusta 60 §:stä.

Vastaava huomautus koskee myös saman pykälän 13 kohtaa eristämisestä. Nyt vain perusteluiden tasolla ilmenee se paikka, johon henkilö voidaan eristää. Jo lain tasolta tulisi ilmetä, että henkilö voidaan eristää kotiin tai muuhun määrättyyn paikkaan, joka eristämisen kohdalla voi olla sosiaali- ja terveydenhuollon terveystilasto.

Lievemmän puuttumisen perusteella lähtökohtana lienee, että henkilö pyritään ensisijaisesti asettamaan karanteeniin tai eristämään kotiinsa, mikäli ei ole perusteltuja syitä asettaa henkilöä karanteeniin tai eristää muihin tiloihin.

6 §. Valtakunnallinen torjuntatyö

Ehdotetun 6 §:n 1 momentissa säädettäisiin nykyistä lakia vastaavasti siitä, että tartuntatautien torjunnan yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle (STM). Ehdotettuun 1 momenttiin lisättäisiin nimellisesti, että sosiaali- ja terveysministeriö vastaisi valtakunnallisesta terveydenhuollon häiriötilanteisiin, laajoihin epidemioihin sekä pandemioiden vaurautumisesta ja näiden tilanteiden johtamisesta. Nykyistä lakia vastaavalla tavalla pykälän 2 momentissa säädettäisiin Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tehtävistä ja roolista. Edellä mainitun viranomaisen tehtäviä täsmennettäisiin. Oikeusministeriö pitää myönteisenä ja tärkeänä sitä, että säännökseen lisättäisiin velvollisuus huolehtia THL:n riittävästä osaamisesta ja asiantuntemuksesta.

Vaikka ehdotettu vastaa pitkälti nykyistä sääntelyä, perusteluissa ei kuitenkaan selvennetä STM:n ja THL:n keskinäistä suhdetta erityisesti sen osalta, mitä tarkoittaa, että THL tukee asiantuntemuksellaan ministeriötä. Kuten

esitysluonnoksessa tuodaan esille, THL:n rooli tartuntatautien torjuntatyön asian-tuntijana on hyvin merkittävä (72–73). Käytännössä Covid-19-pandemian aikana kävi ilmi, että monien rajoitustoimien oikeasuhtaisuus- ja välttämättö-myysarviointi sai sisältönsä pitkälti THL:n epidemiologiseen asiantuntemukseen perustuvasta tiedosta. Antaako ehdotettu tartuntatautilaki riittävän kuvan siitä, kuinka tulisi menetellä, mikäli eri toimijoilla on erilainen tilannekuva tartuntataudista ja sen edellyttämistä toimenpiteistä? THL on asiantuntijalaitos, mutta käytännössä sen rooli muodostuu merkittäväksi torjuntatyössä. Tältä osin nousee kysymys, miltä osin olisi syytä huolehtia myös lain tasolla ja etenkin perusteluissa, että torjuntatoimenpiteet perustuvat riittävään tutkimustietoon ja asiantuntemukseen.

10 §. *Tartuntatautien torjunta muissa valtion viranomaisissa*

Pykälän uudessa 5 momentissa säädettäisiin seuraavasti:

Jos Puolustusvoimissa, Rajavartiolaikoksessa, Vankiterveydenhuollon yksikössä tai valtion mielisairaalassa uhkaa levitä tai leviää vakava epidemia, edellä 1 momentissa tarkoitettujen viranomaisten tulee tällaisessa tilanteessa koota ja välittää tilannetietoa epidemiasta ja siihen liittyvistä torjuntatoimista Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle, tarvittaville hyvinvointialueille, HUS-yhtymälle sekä sosiaali- ja terveysministeriölle.

Kyseistä säännöstä täsmennetään perusteluissa todeten muun muassa, että Puolustusvoimat, Rajavartiolaitos, Vankiterveydenhuollon yksiköt ja valtion mielisairaalat päättäisivät kuitenkin itse siitä, milloin kyseessä on sellainen epidemian uhka tai epidemiatilanne, joka edellyttää tilannetiedon koontia ja välittämistä muille viranomaisille. Lisäksi todetaan, että kyseisten tietojen luovuttaminen ei saa vaarantaa kyseisten viranomaisten lakisääteisiä tehtäviä (s. 78). Nyt itse pykälästä ei kovin selkeästi ilmene, kenellä on päätösvalta ja mitkä ovat tämän päätöksen kriteerit. Osin epäselväksi jää, miksi kyseiset tahot voisivat harkintansa mukaan ilmoittaa epidemian uhasta.

15 §. *Pakollinen terveystarkastus*

Ehdotettu 15 § vastaa pitkälti voimassa olevan tartuntatautilain 16 §:ää. Säännöstä on myönteisellä tavalla täsmennetty siten, että 2 momentin mukaan Lupa- ja valvontaviraston tulee kuulla tartuntataudeista vastaavia lääkäreitä ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitosta ennen päätöstä. Pykälän 2 momentissa käytetty ilmaus "tarvittavia tartuntataudeista vastaavia lääkäreitä" jää kuitenkin osin epäselväksi, eikä sitä täsmennetä perusteluissa.

44 §. *Kansallinen rokotusohjelma ja vaarallisten tai harvinaisten tartuntatautien torjuntaan tarvittavat rokotteet*

Ehdotetun 44 §:n 3 momentissa todetaan, että hyvinvointialueen on järjestettävä 1 ja 2 momentissa tarkoitetut rokotukset. Työnantajan on yhteistyössä hyvinvointialueen kanssa järjestettävä 2 momentissa tarkoitetut rokotukset, jos riski tartunnan saamiseen tai sille altistumiseen on ensisijaisesti työpaikan epidemiatilanteesta johtuva.

Hyvinvointialueen ja työnantajan välinen vastuujako jää jokseenkin epäselväksi säädösten erityisesti sen osalta, kenen arvioon perustuisi se, että riski tartunnan saamiseen tai sille altistumiseen johtuu ensisijaisesti työpaikan epidemiatilanteesta. Perusteluissa ei esimerkinomaisesti täsmennetä, mitä voisivat tällaiset tilanteet olla. Lisäksi perusteluissa todetaan: "Järjestämisvastuu

rokotuksista säilyisi kuitenkin hyvinvointialueella, elleivät hyvinvointialue ja työnantaja asiasta muuta sopisi” (s. 121). Lain tasolla olisi syytä käydä selkeästi ilmi, kenellä on viimesijainen järjestämisvastuu myös 3 momentin tilanteissa

47 §. Pakollinen rokotus

Ehdotettu 47 § vastaa sanamuodoltaan täysin voimassa olevan lain vastaavaa säännöstä. Perustuslakivaliokunta on jo arvioinut kyseistä säännöstä edellisen kokonaisuudistuksen yhteydessä. Kyseinen säännös on merkityksellinen perustuslain 7 §:ssä turvattun henkilökohtaisen koskemattomuuden ja mahdollisesti myös perustuslain 6 §:n kannalta, mikäli rokotus kohdistuisi vain tiettyyn väestön osaan, ryhmään tai ikäluokkaan. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan pakolliselle rokotukselle on esitetty sinänsä hyväksyttävät perusteet ja sen käyttö on rajattu suhteellisuusvaatimuksen edellyttämällä tavalla välttämättömiin tilanteisiin (PeVL 11/2016, s. 7). Oikeusministeriöllä ei ole huomautettavaa asiasta.

57 §. Terveystilan selvitys hengityselinten tuberkuloosista työtehtävää varten

Säännöksessä puhutaan työntäjän sijaan laajemmin palvelua tuottavasta tahosta. Ehdotetun 57 §:n 2 momentin 1) kohdan mukaan henkilö, jonka voidaan perustellusti epäillä sairastavan hengityselinten tuberkuloosia ja joka ei ole esittänyt samassa pykälässä säänneltyä selvitystä tuberkuloosista, ei saa käyttää tehtävissä, joita suoritetaan *sosiaali- ja terveydenhuollon toiminta- ja palveluyksiköissä*. Tarkoittaako tämä sitä, että selvitystä ei sen sijaan edellytetä, jos palveluita tuottava taho käyttää kyseisiä henkilöitä muun muassa kotihoidossa? Säännöstä tai perusteluita tulee täsmentää, koska nyt siitä ei ilmene jälleen perustelut rajata selvityksen pyytäminen nimenomaan sosiaali- ja terveydenhuollon toiminta- ja palveluyksiköihin.

59 §. Tavarain ja tuotteen puhdistus, karanteeni ja hävittäminen

Pykälän 3 momentin mukaan virkasuhteinen hyvinvointialueen tai HUS-yhtymän tartuntataudeista vastaava lääkäri voi tehdä päätöksen tavarain tai tuotteen hävittämisestä, jos tavarain tai tuotteen puhdistus on suhteettoman vaikeaa tai mahdotonta, tulee suhteettoman kalliiksi eikä karanteenilla voida riittävällä varmuudella poistaa tavaraan tai tuotteeseen liittyvää tartuntariskiä. Nykyisen tartuntatautilain 59 §:n mukaan puhdistamisen ja desinfioinnin kustannuksia arvioidaan suhteessa tavarain arvoon. Nyt ehdotetussa sääntelyssä jää aikaisempaa sääntelyä avoimemmaksi suhteessa, mihin puhdistamisen kustannuksia arvioidaan, eikä asiaa täsmennetä perusteluissa.

Ehdotettua 59 §:ää on täsmennytty siten, että pykälän 4 momentin mukaan päätöksen tavarain tai tuotteen puhdistamisesta, tai karanteenista enintään viideksi päiväksi voi tehdä kiireellisessä tapauksessa myös muu julkisessa terveydenhuollossa toimiva laillistettu lääkäri. Lisäksi pykälän 5 momentin mukaan sosiaali- ja terveysministeriö voi Terveiden ja hyvinvoinnin laitosta kuuluttuaan tehdä päätöksen 2 momentissa tarkoitettua tavarain karanteenista tai 3 momentissa tarkoitettua tavarain hävittämisestä tilanteissa, joissa tavarain taloudellinen arvo on poikkeuksellisen korkea.

Nyt epäselväksi jää, onko muun laillistetun lääkärin päätöksestä mahdollista valittaa, saada korvausta mahdollisista vahingoista ja soveltuuko muun muassa virkavastuu tämän säännöksen nojalla tehtäviin päätöksiin. Ehdotetun 98 §:n 1

VN/25987/2023-OM-985

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: