

Asia: VN/25987/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Yleistä

Esitysluonnoksessa on todettu (s. 5), että tartuntatautilain uudistamisen välttämättömyyteen ovat kiinnittäneet huomiota sekä eduskunta, ylimmät laillisuusvalvojat että lakia soveltavat tahot. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on tartuntatautilain covid-19-pandemian hallintaa koskevien väliaikaisten säännösten käsittelyn yhteydessä korostanut tarvetta tartuntatautilainsäädännön uudistukselle. Oikeuskansleri on useaan otteeseen tuonut esille tarpeen tartuntatautilainsäädännön uudistukselle sekä pandemiasäätelyn tarpeellisuudelle.

Esitysluonnoksessa (s. 13) on viitattu valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomukseen vuodelta 2020, jossa oikeuskansleri on huomauttanut, ettei tartuntatautilakia ole valmisteltu tilanteeseen, jossa terveydenhuoltojärjestelmän voimavarat ja esimerkiksi tartuntatautilääkärin riittävyys ovat vakavasti uhattuna. Oikeuskansleri toteaa, että tartuntatautilakiin tulisi valmistella säännökset esimerkiksi siitä, miten yksityinen elinkeinotoiminta voidaan tasapainottaa yhteen perusoikeuden terveyteen ja sen suojeluun sekä väestön terveyden suojelun edellyttämien tartuntatautien torjunnan ja leviämisen estämisen kanssa. Lisäksi oikeuskanslerin mukaan tartuntatautilakiin tarvittaisiin erilliset pandemiatilanteessa sovellettavat säännökset tai erillinen pandemialaki. Oikeuskanslerin mukaan tartuntatautilaki olisi tarpeen uudistaa kokonaisuutena.

Esitysluonnoksessa on todettu (s. 13), että oikeuskanslerin 18.8.2022 antaman päätöksen OKV/419/10/2022 mukaan tartuntatautilaissa on koronaviruspandemian yhteydessä ilmennyt laajasti muitakin muutostarpeita ja että lainsäädännön johdonmukaisuuden ja soveltamisen kannalta kyseisessä ratkaisussa tarkasteltu tartuntatautilain kehittämistarve olisi järkevintä toteuttaa osana tartuntataulainsäädännön kokonaisuudistusta.

Edellä mainittuun oikeuskanslerin päätökseen OKV/419/10/2022 on viitattu esitysluonnoksessa myös tartuntatautilääkärijärjestelmään liittyen. Oikeuskanslerin päätöksen mukaan tartuntatautilakiin perustuvan tartuntatautilääkärijärjestelmän tulee kaikissa olosuhteissa toimia oikeusturvan ja hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla ja että voimavarojen puute ei ole peruste rajoittaa perus- ja ihmisoikeuksia (esitysluonnoksen s. 73 ja 75).

Esitysluonnoksen mukaan (s. 13) apulaisoikeuskansleri on 21.4.2020 päätöksessään OKV/244/1/2020 pitänyt ongelmallisena, että yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin määrittämistä koskevasta menettelystä ei ole säännelty tai sitä ei ole muutoin määritelty tartuntatautilaissa. Uudistettavaan lakiin lisättäisiin (4 §) edellytykset sille, milloin tartuntatauti olisi luokiteltavissa yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyksi tartuntataudiksi.

Pidän tartuntatautilain kokonaisuudistusta kannatettavana ja perusteltuna.

Lainsäädäntötekniisenä huomiona tuon esiin, että esityksessä on käytetty runsaasti viittaustekniikkaa, mikä tekee lainsäädännöstä vaikealukuisen ja vaikeasti hahmotettavan. Tämä on erityisen ongelmallista ottaen huomioon, että esimerkiksi mahdollisessa pandemiatilanteessa lainsäädäntö tulisi koskemaan suuria ihmisjoukkoja ja laajasti myös muun muassa yhteisöjä ja yrityksiä.

Säännösehdotuksista

Ehdotetussa 52 §:ssä säädettäisiin rokotussuojasta asiakkaiden ja potilaiden suojaamiseksi. Apulaisoikeuskansleri on 20.4.2020 antanut päätöksen (OKV/184/1/2019) terveydenhuollon ammattihenkilön kieltäytymistä influenssarokotuksesta koskevaan kanteluun. Kanteluasiassa oli esitetty, että tartuntatautilain 48 §:n tulkinta ei ole selkeä. Apulaisoikeuskansleri lähetti päätöksensä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle tiedoksi sen mahdollisia toimenpiteitä varten.

Ehdotetun 52 §:n 1 momentin mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluntuottajalla tai sille palveluja tarjoavalla taholla olisi voimassa olevan tartuntatautilain (48 §) tavoin velvoite varmistaa, että tartuntatautien vakaville seuraamuksille alttiiden sosiaali- tai terveydenhuollon asiakkaiden tai potilaiden lähikontaktissa tapahtuvissa tehtävissä toimivalla henkilöllä olisi rokotteen tai sairastetun taudin antama suoja tuhkarokkoa, vesirokkoa ja hinkuyskää vastaan. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että palveluntuottajalla olisi jatkossa velvollisuus tarjota omille työntekijöilleen influenssarokotteet sekä tarvittaessa muita rokotteita sellaisia tartuntatauteja vastaan, joiden arvioidaan aiheuttavan erityisen sairastumisvaaran palveluntuottajan asiakkaille tai potilaille.

Ehdotettu säännös selkeyttäisi sääntelyn henkilöstöltä edellytettävästä rokotussuojasta muun muassa influenssan osalta.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi mahdollisuudesta tehdä kollektiivinen karanteenipäätös (61 § kollektiivinen karanteeni, s. 61). Säännöstä on perusteltu jossain määrin epäselvästi. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että virkasuhteinen tartuntataudeista vastaava lääkäri voisi tehdä karanteenipäätöksen myös henkilön tahdosta riippumatta. Pykälän 2 momentin ehdotetun säännöksen mukaan ”virkasuhteinen hyvinvointialueen tai HUS-yhtymän tartuntataudeista vastaava lääkäri voi tehdä päätöksen karanteenista myös 1 momentissa tarkoitetun henkilön tahdosta riippumatta”. Pykälän 2 momentissa tarkoitetussa tapauksessa vaikuttaisi kuitenkin olevan kyse yksilöllisestä karanteenipäätöksestä. Menettelyä on selostettu suhteeseen perustuslakiin ja säätämisyksikön -jaksossa (s. 187–188), jossa on todettu, että kollektiivista karanteenia koskevaa päätöstä ei voitaisi tehdä yksilön tahdosta riippumatta.

Mikäli joku kollektiivisen karanteenipäätöksen saaneista vastustaisi karanteenia, hänelle tulisi tarvittaessa tehdä yksilöllinen karanteenipäätös hänen tahdostaan riippumatta, mikäli hänen kohdallaan perusteet sellaisen päätöksen tekemiselle olisivat kyseisessä tilanteessa olemassa.

Säännöskohtaisissa perusteluissa tulisi selostaa menettelyä täsmällisemmin sekä nähdäkseni myös ehdotettua 61 §:n säännöstä tulee selkeyttää.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen on 20.6.2021 antamassaan päätöksessä OKV/419/10/2020 kiinnittänyt kuntayhtymän huomiota hallintolaissa säädettyyn velvollisuuteen antaa suulliset päätökset viipymättä kirjallisena. Kuntayhtymä oli antanut suullisina tekemänsä karanteenipäätökset kirjallisina vasta karanteenin päättymisen jälkeen. Kuntayhtymän menettelyn vuoksi perustuslaissa perusoikeutena turvattu oikeus muutoksenhakuun oli kyseisten päätösten kohdalla käytännössä estynyt. Apulaisoikeuskanslerin sijainen on myös 20.5.2022 antamassaan päätöksessä OKV/126/10/2021 kiinnittänyt kaupungin tartuntatautiyksikön huomiota muun muassa suullisen hallintopäätöksen kirjallisena antamista koskevien säännösten huolelliseen soveltamiseen.

Ehdotetussa 69 §:ssä säädettäisiin karanteeni- ja eristämispäätöksen tiedoksiannosta. Esitysluonnoksessa (s. 141 alkaen) todetaan, että tartuntatautilain tavoitteen turvaamiseksi on ensiarvoisen tärkeää, että altistuneet tai sairastuneet saadaan asetettua nopeasti karanteeniin tai eristykseen. Tämän vuoksi ehdotetaan säädettäväksi, että päätökset karanteenista, kollektiivisesta karanteenista ja eristyksestä voitaisiin antaa asianosaiselle tai hänen lailliselle edustajalleen suullisesti, puhelimen tai muun etäyhteyden välityksellä, jos se olisi välttämätöntä tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi ja asian kiireellisyyden vuoksi. Päätöksen antaminen suullisesti tulisi aina pystyä todentamaan jälkikäteen potilasasiakirjaan tai muuhun järjestelmään tehdyn merkinnän avulla. Päätös tulisi joka tapauksessa aina antaa viipymättä myös kirjallisesti, mutta määräaika oikaisuvaatimuksen tekemiseen tai muutoksenhakuun alkaisi jo suullisesta tiedoksiannosta. Esitysluonnoksessa on viitattu apulaisoikeusasiamiehen päätöksiin. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan valitusajan olisi perusteltua alkaa jo

suullisen päätöksen tiedoksiannosta, sillä kun henkilö saisi päätöksen suullisesti, hän voisi välittömästi ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin sekä päätöksen noudattamiseksi että siihen mahdollisesti muutosta hakeakseen.

Koronapandemian aikana on laillisuusvalvonnassa todettu ongelmia karanteenipäätösten antamisessa. Pidän ehdotettua sääntelyä kannatettavana sekä karanteenin tai eristämisen toteutumisen että muutoksenhakumahdollisuuden turvaamisen kannalta. Ehdotettua sääntelyä on kuitenkin syytä selkeyttää.

Ehdotetussa 74 §:ssä säädettäisiin tilojen puhdistuksesta. Säännöstä tulisi täsmentää, sillä säännöksestä eikä myöskään säännöskohtaisista perusteluista ilmene, mitä tiloja säännös koskisi.

Ehdotetuissa 75 ja 76 §:ssä säädettäisiin tilojen käytön ja toiminnan väliaikaisesta rajoittamisesta ja kieltämisestä. Säännökset koskisivat myös kouluja ja varhaiskasvatusta (s. 191 alkaen) ja voisivat johtaa etäopetukseen siirtymiseen kuten koronapandemiassa tapahtui.

Esitysluonnoksessa tulisi selostaa tarkemmin etäopetukseen siirtymiseen liittyvää menettelyä sekä subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden toteuttamiseen liittyviä seikkoja.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen on ratkaissut koronapandemian aikana vierailukielloa terveydenhuollon yksikössä koskevan kanteluasian (OKV/1839/10/2020). Päätöksen mukaan kuntayhtymän vs. hallintoylilääkäri oli tehnyt päätöksen palveluyksikön karanteenista tartuntatautilain tilojen sulkemista koskevan säännöksen perusteella. Päätöstä koskevan tiedotteen ja kuntayhtymän asiassa antaman selvityksen perusteella kysymys ei näyttänyt olleen lainkohdan tarkoittamasta tilojen sulkemisesta, vaan palveluyksikköön määrätystä vierailukiellosta. Koska päätöksen perusteena ollut lainkohta ei ollut vierailukiellon asettamista mahdollistanut, asiassa oli jäänyt epäselväksi, mihin se oli perustunut.

Ehdotetuissa 77 ja 78 §:ssä säädettäisiin vierailujen rajoittamisesta ja kieltämisestä sosiaali- tai terveydenhuollon palvelu- tai toimintayksikössä. Esitysluonnoksessa on todettu (s. 152), että sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköissä, kuten sairaaloissa tai hoivayksiköissä, on usein henkilöitä, joilla on heikentynyt vastustuskyky. Vierailijat voivat tietämättään tuoda mukanaan taudinaiheuttajia, mikä voi johtaa vakaviin sairastumisiin tai jopa kuolemantapauksiin. Tämän vuoksi lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka perusteella vierailut sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköissä voitaisiin väliaikaisesti kieltää asiakkaiden tai potilaiden terveyden suojelemiseksi tilanteessa, jossa heidän terveytensä suojeleminen ja taudin leviämisen ehkäiseminen muilla, vähemmän rajoittavilla toimilla ei olisi mahdollista. Pykälän 78 2 momentissa säädettäisiin poikkeuksista vierailukieltoa koskevaan päätökseen.

Vierailujen rajoittamisesta ja kieltämisestä sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköissä tulee säätää laissa, jos sellainen toimivaltuus on tarpeen. Covid-19-pandemian aikaiset tapahtumat osoittavat toimivallan tarpeellisuutta. Säännöksessä on mielestäni pyritty asettamaan kieltomahdollisuuden oikeasuhtaisuutta toteuttavia puitteita.

Ehdotetussa 86 §:ssä säädetään uhkasakosta. Säännös on osana 86 §:n 3 momenttia, jossa säädettäisiin myös muusta. Uhkasakkoa koskeva säännös olisi selkeintä erottaa omaksi pykäläkseen tai ainakin omaksi momentikseen.

Ehdotetun 86 §:n 2 momentissa säädetään määräyksen ”olennaisesta rikkomisesta” ja saman pykälän 3 momentissa käytetään ilmaisua ”merkittäväällä rikkomisella”. Näiden ilmaisujen merkitysero jää epäselväksi. Säännöstä ja sen perusteluja tulisi täsmentää.

Lisäksi 86 §:n perusteluissa todetaan, että ”määräyksen tulisi sisältää määräyksen sisällön ja toiminnan luonteen välisen suhteen huomioiva kohtuullinen määräaika, jonka kuluessa viranomaisen määräämät toimet tulisi toteuttaa. Kohtuullista määräaika arvioitaessa tulisi kuitenkin ottaa huomioon myös puutteen tai epäkohdan luonne ja laajuus sekä se, kuinka suuri riski puutteiden tai epäkohtien korjaamattomuus aiheuttaa tartuntojen leviämisen

näkökulmasta”.

Nähdäkseni perusteluissa tulisi avata tarkemmin, mikä kohtuullinen määräaika olisi. Säännös ja perustelut jättävät liian avoimesti viranomaisen harkintaan määräajan pituuden. Määräajan pituudella on tärkeä merkitys, koska laiminlyönnistä toimia määräajassa voi seurata määräys keskeyttää toiminta välittömästi.

Muutoksenhakua koskevassa ehdotetussa 106 §:ssä muutoksenhausta säädettäisiin pykälän perustelujen mukaan uudistetun muutoksenhakujärjestelmän mukaisesti. Muutoksenhakua on käsitelty lyhyesti suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -jaksossa (s. 199, teknisenä huomautuksena, että kappaleessa on viitattu käsittelyn kiireellisyyttä selostettaessa ehdotettuun 107 §:ään, kun tarkoitettu pykälä tulisi olla 108 §).

Esitän ministeriön harkittavaksi esityksen täydentämistä tarkemmalla selostuksella muutoksenhakukelpoisista päätöksistä ja muutoksenhausta sekä mahdollisesti myös säännöstekstien täsmentämistä. Esityksessä on (s. 199) ainoastaan todettu, että lakiehdotuksen mukaan muutoksenhakukelpoisia päätöksiä olisivat kaikki ehdotettujen rajoitustoimenpiteiden käyttöä koskevat päätökset. Muutoksenhakukelpoisuus ei ilmene säännösteksteistä eikä säännöskohtaisista perusteluista. Kuten edellä on todettu, ehdotettu lainsäädäntö voisi tulla koskemaan suuria ihmisjoukkoja ja laajasti myös muun muassa yhteisöjä ja yrityksiä, jolloin lainsäädännön selkeys ja informatiivisuus on tärkeää oikeusvarmuuden ja -turvan kannalta.

Tartuntatautilaki ja Ahvenanmaan maakunta

Esitysluonnoksessa on nyt aiheettoman epäselvästi kuvattu tartuntatautilain suhde Ahvenanmaan itsehallintolakiin ja hallintovaltaan maakunnassa. Asiassa on syytä olla selkeämpi.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Voimassa oleva tartuntatautilaki on säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Lisäksi etenkin covid-19-pandemian aikana useat tartuntatautilain muutokset säädettiin niin ikään perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Tämä aiempi perustuslakivaliokunnan suorittama tarkastelu voisi lainvalmistelussa muodostaa toteutunutta systemaattisemman, selkeämmän ja kiinteämmän sekä näkyvämmän perustan nyt käsillä olevan ehdotuksen tarkastelulle.

Tämän lisäksi ehdotettuja säännöksiä tulisi kattavammin arvioida kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta, vaikka suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -jaksossa onkin ehdotuksia osin arvioitu suhteessa mainittuihin ihmisoikeusvelvoitteisiin.

Esityksessä tulisi myös käydä läpi keskeistä asiaan liittyvää Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä ja tuoda esiin näkemys siitä, vastaako nyt ehdotettu erityisesti perus- ja ihmisoikeusrajoituksia koskeva lainsäädäntö Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -jaksossa on todettu, että kollektiivista karanteenia koskeva sääntely olisi kokonaan uutta sääntelyä tartuntatautilaissa. Sääntelyä ja kollektiivista karanteenia koskevaa menettelyä tulisi arvioida oikeusturvaa koskevan perustuslain 21 §:n perusoikeussäännöksen kannalta. Lisäksi jaksoa tulisi täydentää arvioimalla tartuntatautilain 69 §:ään ehdotettua karanteeni- ja eristämispäätöksen tiedoksiannosta koskevaa säännöstä perustuslain 21 §:n säännösten kannalta ottaen erityisesti huomioon päätöksen kohteena olevan henkilön oikeusturva. Esityksen mukaan säännös olisi poikkeus hallintolain tiedoksiannosta koskevasta sääntelystä ja määräaika oikaisuvaatimuksen tekemiseen tai muutoksenhakuun alkaisi jo suullisen päätöksen tiedoksiannosta.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -jaksosta puuttuu myös säätämisyjärjestyskannanotto

ja mahdollinen esitys perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämisestä. Hallituksen esityksen saattaminen perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi olisi nähdäkseni perusteltua ottaen huomioon säännösehdotusten sisältämät useisiin perus- ja ihmisoikeuksiin kohdistuvat voimakkaatkin rajoitukset. Mahdollisessa esityksessä perustuslakivaliokunnan lausunnon tarpeellisuudesta tulee käydä ilmi, mistä seikasta tai miltä osin lausunto tarvitaan. Perusteluissa tulisi tuoda esiin, mitkä ovat ne epäselvät perustuslain tulkintakysymykset, joiden vuoksi esityksestä olisi perustuslakivaliokunnan aikaisempi tulkintakäytäntö huomioon ottaen tarpeen saada perustuslakivaliokunnan kannanotto.

Esityksessä ehdotetaan useita asetuksenantovaltuuksia, joita on selostettu Lakia alemman asteinen sääntely -jaksossa. Jakson selkeyttä parantaisi asetuksenantovaltuuksia koskevien ehdotettujen tartuntatautilain säännösten yksilöiminen. Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -jaksosta puuttuu asetuksenantovaltuuksien perustuslainmukaisuuden arviointi. Jaksoa tulisi täydentää arvioimalla asetuksenantovaltuuksia perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä asetuksenantovaltuudelle asetetut täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset.

Tolmunen Irma
Oikeuskanslerinvirasto - Valtioneuvoston oikeuskansleri