



Sosiaali- ja terveysministeriö

kirjaamo@stm.fi, liisa.katajamaki@stm.fi, maija.neva@stm.fi ja mirka-tuulia.kuoksa@stm.fi

Viite Sosiaali- ja terveysministeriön kuulemis- ja lausuntopyyntö VN/21685/2021

Asia Luonnos hallituksen esityksestä laiksi tartuntatautilain 58 d §:n muuttamisesta.

Aluehallintovirastojen yhteinen lausunto

Tämä lausunto on laadittu yhteistyössä kaikkien aluehallintovirastojen kanssa.

Esityksen tausta ja tavoitteet

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi väliaikaisesti voimassa olevaa tartuntatautilain 58 d §:ää. Tartuntatautilain 58 d §:n 4 momentti, jossa säädetään lähikontaktin määritelmästä, ehdotetaan poistettavaksi. Myös pykälän 1 momentissa oleva viittaus 4 momenttiin poistettaisiin. Lisäksi ehdotetaan, että pykälän 2 momentissa säädettyjä viranomaisen päätöksenteon kriteerejä muutettaisiin siten, että poistettaisiin säännöksen soveltamiskriteereistä covid-19-taudin ilmaantuvuus. Samalla tarkennettaisiin kunnan tai sairaanhoitopiirin alueella todettujen tartuntaryppäiden kriteeriä siten, että säännöksen soveltaminen edellyttäisi, että tartuntaryppäät alueella olisivat merkittäviä ja ne voisivat aiheuttaa riskin uusien tartuntojen laaja-alaiseen leviämiseen alueella. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esitysluonnoksen mukaan sen tavoitteena on nykyistä sääntelyä paremmin turvata oikeutta elinkeinonharjoittamiseen ja työhön kannattavalla tavalla vaarantamatta kuitenkaan muiden perusoikeuksien, kuten ihmisten hengen ja terveyden sekä sosiaali- ja terveydenhuollon kapasiteetin riittävyyttä.

Aluehallintovirastot pitävät tarkoituksenmukaisena, että tartuntatautilain väliaikaista 58 d §:ää muutetaan, mikäli asiantuntijatietoon perustuen katsotaan, ettei kahden metrin etäisyyden edellyttämistä sisätiloissa voida kategorisesti enää pitää välttämättömänä covid-epidemian leviämisen estämiseksi, vaikka 58 c §:n mukaiset ja muut jo toteutetut toimenpiteet eivät olisi riittäviä. Aluehallintovirastot pitävät esitettyä muutosta kuitenkin

ongelmallisena siltä osin, että sen lähtökohtana on lähikontaktin määrittelemine aia erikseen aluehallintoviraston tai kunnan päätöksessä tapahtuma- tai tilakohtaisesti.

Päätöksenteon kriteerien muuttaminen

Esitysluonnoksessa 58 d §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että ilmaantuvuutta koskeva kriteeri soveltamisalasta poistettaisiin. Soveltamiskriteerin osalta myös kunnan tai sairaanhoitopiirin alueella ilmeneviä tartuntaryyppeitä koskevaa kriteeriä tarkennettaisiin niin, että soveltamisen kriteerinä olisi jatkossa kunnan tai sairaanhoitopiirin alueella todettavat merkittävät tautiryypät, joiden tartuntaketjuja ei pystyttäisi luotettavasti jäljittämään ja jotka aiheuttaisivat asiantuntija-arvion mukaan merkittävän riskin uusien tartuntojen laajaan leviämiseen alueella.

Esitysluonnoksessa todetaan, että ehdotettu soveltamiskriteerin muutos mahdollistaisi joustavamman ja kulloiseenkin epidemiatilanteeseen nykyistä paremmin mukautuvan päätöksentekomekanismin. Muutos mahdollistaisi nykyistä paremmin alueellisen epidemiatilanteen ja alueen rokotuskattavuuden huomioimisen osana päätöksentekoa ja mahdollistaisi näin myös oikeasuhtaisen ja vain todelliseen tarpeeseen perustuvan päätöksenteon. Tällöin päätöksen tarpeellisuuden arvioimiseen voisi taudin ilmaantuvuuden lisäksi vaikuttaa myös muut epidemiologiset tekijät, kuten alueen rokotuskattavuus.

Aluehallintovirastoilla ei ole erityistä huomautettavaa soveltamiskriteerien muuttamisen osalta. Voimassa olevassa säännöksessä määritelty ilmaantuvuus 25 / 100 000 / 14 vuorokautta on varsin matala ja käytännössä 58 d §:ää on viime aikoina sovellettu vasta huomattavasti korkeammilla ilmaantuvuusluvuilla. Aluehallintovirastot myös toteavat, että tälläkin hetkellä 58 d §:n soveltaminen edellyttää sen välttämättömyyttä ja muiden toimien riittämättömyyttä, mikä sinällään mahdollistaa laajemman epidemiologisen kokonaisuuden huomioimisen.

Lähikontaktin määritelmän poistaminen

Esitysluonnoksessa ehdotetaan poistettavaksi TTL 58 d §:n 4 momentti, jossa säädetään lähikontaktin määritelmästä. Säännöksen mukaan lähikontaktilla tarkoitetaan ihmisten oleskelua samassa sisätilassa alle kahden metrin etäisyydellä toisistaan yli 15 minuutin ajan tai fyysistä kontaktia toisiinsa. Myös pykälän 1 momentissa oleva viittaus 4 momenttiin poistettaisiin.

Esitysluonnoksen mukaan voimassa olevan säännöksen soveltaminen on 4 momentissa olevan tiukan määritelmän takia johtanut siihen, etteivät viranomaiset ole voineet täysimääräisesti harkintavaltansa rajoissa ottaa päätöksissään huomioon erilaisia vaihtoehtoisia keinoja määritessään tilojen terveysturvallisesta käytöstä. Vaikka voimassa olevan pykälän 1 momentin mukaan päätöksissä on selostettava, mitä lähikontaktilla tarkoitetaan, ei se ole mahdollistanut lähikontaktin tilannesidonnaista määrittelyä, vaan on

pakottanut viranomaiset pitäytymään laissa säädetyssä lähikontaktin määritelmässä, eikä ole mahdollistanut alle 2 metrin lähietäisyyttä.

Esitysluonnoksessa todetaan, että ehdotetun 4 momentin poisto tarkoittaisi sitä, että myös jatkossa viranomaisten tulisi pykälän 1 momentin mukaisia päätöksiä tehdessään ottaa huomioon lähikontaktin välttäminen silloin, kun pykälässä säädetyt edellytykset tilojen käytön rajoittamiseksi täyttyisivät. Viranomaisen olisi kuitenkin nykyistä kategorista sääntelyä joustavammin mahdollista ottaa erilaiset tilat ja käyttötarkoitukset päätöksessään huomioon. Momentin poistamisen tarkoituksena olisi mahdollistaa lähikontaktin määritelmän tulkinta tarkoittamaan termin sanamuodon mukaista tulkintaa, eli lähikontakti tarkoittaisi fyysisen kosketuksen lisäksi ainoastaan hyvin lähekkäistä oleskelua esimerkiksi ruuhkaisissa jonotustilanteissa.

Esitysluonnoksen mukaan lähikontaktin määritelmän poistamisen myötä aluehallintoviraston tai kunnan tartuntatautien torjunnasta vastaavan toimielimen tulisi päätöksessään selostaa, mitä lähikontaktilla tarkoitetaan kussakin tilanteessa. Lähikontaktin määrittelyssä aluehallintoviraston tai kunnan tartuntataudeista vastaavan toimielimen tulisi huomioida tartuntojen leviämiseen riskiin lähikontaktissa vaikuttavat tekijät kuten esimerkiksi tieto mahdollisesti uusista muuntuneista viruskannoista ja niiden tartuttavuudesta, tilaisuuksien ja tapahtumien luonteesta, tapahtumapaikasta ja sen sijainnista joko sisä- tai ulkotiloissa sekä rokotuskattavuudesta osallistuvassa väestöryhmässä.

Esitysluonnoksen mukaan pykälän 4 momentin säännökseen sisältyvällä viidentoista minuutin aikarajan poistolla mahdollistettaisiin tilannekohtainen ja joustavampi päätöksenteko myös tältä osin. Edelleen olisi tarkoituksena, että lyhytaikainen ja tilapäinen oleskelu myös aivan lähekkäin olisi mahdollista, mutta kategorinen ja myös säännöksen nojalla tehdyn päätöksen toteutumisen valvonnan kannalta hankala aikaraja poistettaisiin. Päätöksen välttämättömyyttä arvioitaessa, aluehallintoviraston tai kunnan tartuntatautien torjunnasta vastaavan toimielimen olisi mahdollista myös huomioida väestön rokotuskattavuuden nousun vaikutukset tartuntojen leviämiseen.

Esitysluonnoksessa on tuotu esiin, että 4 momentin poistamisen tarkoituksena olisi mahdollistaa lähikontaktin määritelmän sanamuodon mukainen tulkinta, niin että lähikontakti tarkoittaisi fyysisen kosketuksen lisäksi vain hyvin lähekkäistä oleskelua esimerkiksi ruuhkaisissa jonotustilanteissa. Aluehallintovirastoille jää osittain epäselväksi, onko tämän tarkoitettu jatkossa olevan lähtökohta lähikontaktin määrittelyssä vai onko kyse ainoastaan esimerkistä. Aluehallintovirastojen arvion mukaan tällainen lähikontaktin määritelmä ei juurikaan eroa siitä, mitä 58 c §:ssä edellytetään, eikä siksi hallintopäätöksessä toisi juurikaan lisäarvoa suoraan lain nojalla voimassa olevaan veloitteeseen. Aluehallintovirastot toteavat, että ne voivat perustuslain 2 §:n mukaisesti perustaa toimintansa vain lakiin. Lait säätää eduskunta, ei aluehallintovirasto. Määritelmä ei voi vaihtua tapauksittain, ellei laissa ole erilaisia määritelmiä eri tapauksia varten kirjoitettuna. Muutoinkin olisi ongelmallista, että lähikontaktilla voisi olla esimerkiksi

samassa päätöksessä monta eri määritelmää, mikä on omiaan aiheuttamaan sekaannusta ja tulkintavaikeuksia.

Aluehallintovirastot toteavat, että ehdotetulla sääntelyllä on sinänsä hyvä tarkoitus mahdollistaa joustavampi arviointi lähikontaktin määritelmän suhteen. Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan lähikontaktin määrittelemättä jättämisessä suurena riskinä kuitenkin on, että sääntelystä tulee liian epämääräinen, ja sitä sovelletaan epäyhtenäisesti kunnissa ja alueilla.

Aluehallintovirastot toteavat, että sääntelyn tulisi olla selkeä ja realistisesti sovellettavissa. Esitysluonnoksessa lähtökohdaksi on otettu monelta osin kulttuuri- ja tapahtuma-alan toiminnan helpottaminen. TTL 58 d § koskee kuitenkin laajasti erilaisia tiloja, joita käytetään yhteiskunnan eri osa-alueilla. Aluehallintovirastot toteavat, ettei niiden ole käytännössä mitenkään mahdollista arvioida laajasti eri tiloihin liittyviä riskejä ja siten määritellä lähikontaktia tilakohtaisesti niin, että kaikki mahdolliset 58 d §:ssä tarkoitetut tilat ja niiden toiminnan luonne tulisivat poikkeuksetta otetuksi huomioon.

Esitysluonnoksessa on tuotu esiin, että THL:n merkitys päätöksenteon tueksi tuotettavan tiedon välittäjänä kasvaisi. Aluehallintovirastot pitävät tätä ehdottomana edellytyksenä sille, että ehdotettua sääntelyä olisi mahdollista soveltaa. Tuotettavan tiedon tulisi kuitenkin olla riittävän eksaktia ja laaja-alaista, jotta sitä voidaan hyödyntää hallintopäätöksiä tehtäessä. Esimerkiksi tällä hetkellä Terveystieteiden tutkimuskeskuksen ja hyvinvoinnin laitoksen ja opetus- ja kulttuuriministeriön ohjeissa koskien koronavirustartuntojen ehkäisemistä yleisötilaisuuksien ja yleisten kokoontumisten yhteydessä sekä eräiden tilojen käytössä puhutaan kahden metrin lisäksi ”riittävästä etäisyydestä”. Sen, mitä tällä kulloisessakin tilanteessa tarkoitetaan, tulisi olla määriteltävissä THL:n tuottaman tiedon pohjalta. Tuotettavan tiedon tulisi kattaa lähtökohtaisesti kaikki TTL 58 d §:ssä tarkoitetut tilat ja niissä harjoitettu toiminta, jotta päätöksiä olisi mahdollista yhdenvertaisuusnäkökohdat huomioon ottaen tehdä esitysluonnoksessa tarkoitetulla tavalla.

Aluehallintovirastot painottavat, että lähikontaktin määrittely tila- ja toimintokohtaisesti ja erikseen aluehallintoviraston päätöksissä olisi käytännössä erittäin vaikeaa ja myös toimivallan kannalta ongelmallista. Perustuslain 2 § 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Näillä perusteilla aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan lähikontaktin määritelmästä tulisi ensisijaisesti säätää laissa tai sen nojalla annettavassa asetuksessa. Ainakin fyysisen kontaktin sisällyttämistä määritelmään olisi syytä harkita. Toissijaisesti lähikontaktin määritelmä tulisi olla yksiselitteisesti johdettavissa THL:n tuottaman tiedon pohjalta ja tämän tulisi ilmetä säännöstekstistä. Mikäli yhtenäistä lähikontaktin määritelmää ei ole mahdollista asettaa, tulisi aluehallintovirastojen arvion mukaan harkita, että 58 d §:ssä rajataan tilojen käyttöä johonkin tiettyyn prosenttiosuuteen sen maksimikapasiteetista. Tässä toki ongelmana on se, ettei kaikille tiloille, etenkin ulkotiloille, ole määritelty tiettyä enimmäisosallistujamäärää. Tällainen sääntely olisi kuitenkin perusteltua suhteessa esimerkiksi 58 g §:ään, joka viimesijaisena keinona mahdollistaa tilojen sulkemisen kokonaan.

Aluehallintovirastot toteavat, että toisaalta voisi olla tarpeen harkita 58 d §:n poistamista tartuntatautilaista sellaisena kuin se nyt on ja säätämistä laaja-alaisemmasta toiminnan terveysturvalliseen järjestämiseen liittyvästä velvoitteesta, joka mahdollistaisi kattavampien toimien edellyttämisen, kuin mitä 58 c §:ssä on säädetty.

Muita huomioita

Esitysluonnoksen kohdassa *Vaikutukset kuntien ja aluehallintovirastojen toimintaan* on tuotu esiin, että ehdotukset lisäisivät alueellisten ja paikallisten viranomaisten harkintavaltaa, mikä tarkoittaisi päätösten tarkempaa kohdentumista riskiperusteisesti ja oikeasuhtaisesti. Tarkalla kohdennuksella myös päätösten vaikuttavuus todennäköisesti paranisi. Kohdennetummat päätökset edellyttävät huolellista tilanteisiin perehtymistä ja tiedonkeruuta, mikä lisää toimivaltaisten viranomaisten työmäärää.

Aluehallintovirastot toteavat, että eri tiloihin kohdistuvat erilaiset päätökset ja niiden riskiperusteinen arviointi ilman, että laissa on säädetty lähikontaktille tarkempaa määritelmää, lisäisi aluehallintovirastojen työmäärää huomattavasti ja edellyttäisi lisäresursseja. Lisäksi se hidastaisi päätöksentekoprosessia, mikä olisi omiaan vaarantamaan päätösten tarkoituksen toteutumisen.

Lisätietoja

Lisätietoja antaa tarvittaessa ylitarkastaja Oona Mölsä, puh. 029 501 6000 (vaihde).

johtajan sijainen,
ylitarkastaja

Riku-Matti Lehikoinen

ylitarkastaja

Oona Mölsä

Tämä asiakirja on hyväksytty sähköisesti viimeiseltä sivulta ilmenevin tavoin.

Tämä asiakirja ESAVI/29544/2021 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument ESAVI/29544/2021 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Mölsä Oona 02.09.2021 11:50

Ratkaisija Lehikoinen Riku-Matti 02.09.2021 11:54