

Asia: VN/28181/2020

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi terveydensuojelulain maksusäännösten muuttamiseksi

Lausunto

Yleiset kommentit muutosehdotukseen

Sosiaali- ja terveysministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi terveydensuojelulain maksusäännösten muuttamiseksi.

Esityksellä ehdotetaan muutettavaksi terveydensuojelulain nojalla tehtävän valvonnan maksullisuutta. Toiminnanharjoittajilta perittäisiin jatkossa veroluonteinen vuotuinen valvonnan perusmaksu, joka olisi määrältään 150 euroa.

Esityksellä myös täsmennettäisiin, mitkä toimijat olisivat ilmoitusvelvollisia terveydensuojelulain nojalla, jotta ilmoitusvelvollisuus ja siihen liittyvä valvonnan perusmaksuvelvollisuus olisi tarkemmin määriteltävissä.

Perusmaksu perittäisiin lain liitteessä mainituilta ilmoitusvelvollisilta toiminnanharjoittajilta. Eräät toimijat, joiden toiminta on pienimuotoista, jäisivät tämän ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle, eikä näiltä myöskään perittäisi mainittua perusmaksua.

Valvonnan perusmaksun ulkopuolelle jäisivät sellaiset pienimuotoiset toimijat, joille vuosittainen valvonnan perusmaksu olisi ilmeisen kohtuuton suhteessa toiminnasta syntyvään valvonta- ja ohjaustarpeeseen. Valvonnan perusmaksun ulkopuolelle jäisivät esimerkiksi kauneudenhoitoon liittyvät toiminnot, pienimuotoinen majoitustoiminta ja pienet uimarannat. Ulkopuolelle jäisivät myös lain 13 §:n 1 momentin 6 kohdan tarkoitetut ilmoituksenvaraiset toiminnot, joilta terveydensuojeluviranomainen on oman harkintansa perusteella edellyttänyt terveydensuojeluilmoitusta. Näiltä kaikilta perittäisiin kuitenkin valvonnasta kunnan taksan mukaiset valvontamaksut.

Lisäksi lain muutoksenhakusäännöstä päivitetäisiin vastamaan yleislainsäädäntöön uudistettuja muutoksenhakua koskevia säännöksiä.

Itä-Suomen aluehallintoviraston peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualue lausuu lain muutosehdotuksesta seuraavaa:

Aluehallintovirasto esittää, että kappaleessa ”1.1 Tausta” mainittu ”suunnitelmallinen ennakkovalvonta” muutetaan muotoon ”suunnitelmallinen terveyshaittoja ennalta ehkäisevä valvonta”. Ennakkovalvonta terminä voidaan kokea harhaanjohtavana. Terveysturvajärjestelmässä on luovuttu ns. ennakkovalvonnasta aiemmin käytössä olleen hyväksymismenettelyn purkamisella. Suunnitelmallinen valvonta on riskeihin perustuvaa eikä sinällään ennakkovalvontaa.

Aluehallintovirasto pitää kappaleessa ”3 Tavoitteet” esitettyjä tavoitteita ja päämääriä tarkoituksenmukaisina ja perusteltuina. Terveysturvajärjestelmän lisäksi ympäristöterveydenhuollon kokonaisuutta, kulurakennetta sekä kunnille aiheutuvia kustannuksia pitäisi arvioida myös laajempaan kokonaisarviointiin. Lisäksi lain kokonaisuudistuksen tarvetta tulisi tarkastella kriittisesti lähitulevaisuudessa.

Edellä mainittu aluehallintoviraston toteamus liittyy tiiviisti myös kappaleen ”4.3. Vaikutukset viranomaisten toimintaan” toisen kappaleen vaikutuksiin.

Velvoitteeseen ilmoituksen tekemisestä on liittynyt tulkintaongelmia, koska aina ei ole tunnistettu, että syntyykö peruste ilmoitusvelvollisuudelle tilan vai toiminnan käyttöönoton takia.

Terveysturvajärjestelmän tarkoitus on ennalta ehkäistä, vähentää ja poistaa sellaisia elinympäristössä esiintyviä tekijöitä, jotka voivat aiheuttaa terveyshaittaa. Tämän vuoksi elinympäristöön vaikuttava toiminta on suunniteltava ja järjestettävä siten, että terveyttä ylläpidetään ja edistetään. Näin ollen ilmoitusvelvollisuuden kynnyksellä ylittyy, kun aloitetaan tai muutetaan tiettyä toimintaa, joka voi vaikuttaa elinympäristön tekijöihin (fysikaaliset, kemialliset tai biologiset tekijät), joissa ihmiset ja väestö oleskelee.

13 § Ilmoitusvelvollisuus

Aluehallintovirasto näkee hyvänä, että kunnan terveysturvajärjestelmän viranomainen voi edellyttää toiminnanharjoittajalta ilmoituksen tekemistä, mikäli toiminnan tai tilan voidaan arvioida

aiheuttavan terveyshaittaa. Muutos mahdollistaa sen että, kunta voi tiedottaa terveydensuojelusta ja järjestää terveydensuojelua koskevaa ohjausta ja neuvontaa näillekin toiminnanharjoittajille.

Toiminnanharjoittajaa velvoittava ilmoituksen tekeminen toimintansa lopettamisesta mahdollistaa sen, että valvovalla viranomaisella on ajantasaiset tiedot valvottavistaan kohteistaan. Jotta terveydensuojeluviranomainen voi laatia valvontasuunnitelman viranomaisen, täytyy tietää valvottavien kohteittensa määrä.

KOHTA1

Ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle rajattaisiin sellainen majoitustoiminta, joka perustuu asuinhuoneen huoneenvuokrasopimukseen asuinhuoneen vuokrauksesta annetun lain (481/1995) mukaisesti. Tällaisia olisivat esimerkiksi ne tilanteet, joissa huoneistohotellin huoneisto vuokrataan asuinkäyttöön. Työntekijöiden tilapäismajoituskohteiden ilmoituksenvaraisuutta tulee aluehallintoviraston näkemyksen mukaan myös tarkastella tässä yhteydessä.

Aluehallintovirasto katsoo, että esityksen kirjaus ”Yksityishenkilön omassa käytössä olevan asunnon tai loma-asunnon tarjoaminen majoitusta varten välityksiliikkeen kautta tai suoraan asiakkaalle rajattaisiin ilmoituksenvaraisuuden ulkopuolelle” on sinällään tarkoituksenmukainen, mutta huomauttaa, että tämän kaltaiseen toimintaan saattaa liittyä talousveden laadun valvonnan osalta riskejä. Tällöin toimijalla/vuokraajalla saattaa olla osakkuus vesiosuuskunnassa tai kimppakaivossa, jonka valvonta on vuokraustoimintaan nähden rajallista tai mökillä on oma kaivo, jota kuitenkin käytetään osana ”kaupallista toimintaa”. Tämän kaltaisten toimijoiden ilmoituksenvaraisuutta tulee aluehallintoviraston näkemyksen mukaan tarkastella kriittisesti. Näitä kohteita ei olisi aluehallintoviraston näkemyksen mukaan tarpeen saattaa perusmaksun piiriin.

KOHTA2

Ilmoitusvelvolliseksi ja valvonnan perusmaksuvelvolliseksi toiminnoiksi ehdotetaan säädettäväksi yleisölle avoimet kuntosalit ja sellaiset yleisölle avoimet liikuntatilat (pesu- ja saunatilat), joissa on useampi kuin yksi liikuntaan tarkoitettu tila. Myös valvonnan perusmaksun ulkopuolelle ehdotetaan rajattavaksi myös urheiluseurojen omat liikuntatilat ja (pesu- ja saunatilat), jos tilaa vuokrataan satunnaisesti ulkopuolisille.

Esitetään, että tekstiin lisätään molempiin perustelulauseisiin liikuntatilojen lisäksi myös pesu- ja saunatilat.

Liikuntatiloja koskeva kirjaus ”Myös toiminnan pienimuotoisuuden vuoksi yhden salin liikuntatilat rajattaisiin valvonnan perusmaksun ulkopuolelle”, tulisi aluehallintoviraston näkemyksen mukaan linjata tarkemmin. Aluehallintovirastolle jää epäselväksi mitä tarkoittaa toiminnan pienimuotoisuus

yhdistettynä yhteen tilaan. Onko esimerkiksi tennishalli, jossa useampi kenttä pienimuotoista vai ei? Tilahan on yksi kokonaisuus.

KOHTA3

Aluehallintovirasto pitää hyvänä, että pykälään on avattu auki taiteen perusopetus, joka on koulun ulkopuolista ensisijaisesti lapsille ja nuorille tarkoitettua taidekasvatusta. Taiteen perusopetusta antavat kunnat, kuntayhtymät, rekisteröidyt yhteisöt tai säätiöt musiikkioppilaitoksissa, kuvataidekouluissa, tanssioppilaitoksissa, käsityökouluissa ja muissa oppilaitoksissa.

Vapaan sivistystyön koulutusta tarjoavat kunnat, kuntayhtymät, yhdistykset, säätiöt ja osakeyhtiöt, kansanopistot, kansalaisopistot, opintokeskukset, liikunnan koulutuskeskukset (urheiluopistot) ja kesäyliopistot tiloissaan.

Monissa kunnissa näitä edellä mainittuja kasvatus- ja koulutustiloja ei ole tunnistettu kuuluvan ilmoitusvelvollisuuden piiriin.

Vanhuksille ja erityisryhmille tarkoitettu päivätoiminta, perhehoito ja ammatillinen perhehoito olisivat esityksen mukaan ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolella. Momentin 3 kohdan muutosesitys, jossa ”kerho” muutettaisiin lasten ja nuorten kokoontumiseen liittyväksi toiminnaksi. Aluehallintovirasto pitää täsmennystä itsessään hyvänä, mutta katsoo, että se voitaisiin ulottaa koskemaan myös laajemmin vastaavaa toimintaa. Perusteluna aluehallintovirasto esittää, että vastaavanlaista toimintaa voidaan järjestää myös väestöryhmille, jotka nauttivat lainsäädännön näkökulmasta erityistä suojaa (esim. vanhukset, vammaiset).

Myös muut 3 kohdan lisäykset katsotaan tarkoituksenmukaisiksi ilmoitusvelvollisuuden osalta, mutta aluehallintoviraston näkemyksen mukaan taiteen perusopetusta sekä vapaan sivistystyön koulutusta ei tulisi valvoa riskiperusteisesti ja säännöllisesti vaan ensisijaisesti terveyshaittaperusteisesti, korostaen vapaaehtoisuuteen ja paremminkin harrastustoimintaan liittyen toiminnanharjoittajan sekä kiinteistön omistajan omavalvontavelvoitetta sekä vastuuta toiminnan asianmukaisuudesta myös olosuhteet huomioiden.

MUUT KOMMENTIT

Pykälän 2 momentin lisäystä aluehallintovirasto pitää tarpeellisena ohjauskeinona.

Esitetään lisättävän muiden kuin terveydenhuoltopalveluiden yhteydessä sijaitsevat vainajien kylmäsäilytystilat ja käsittelytilat (kuten rituaalipesutila).

Säännöskohtaisissa perusteluissa olisi aluehallintoviraston näkemyksen mukaan tarpeellista avata toteamusta ”suunnitelmallista valvontaa voidaan toteuttaa myös muutoin”.

50 § Valvonnan perusmaksu

Aluehallintovirasto pitää valvonnan perusmaksua hyvänä uudistuksena, maksun suuruutta kohtuullisena sekä valvonnan perusmaksusta vapauttamista koskevaa linjausta perusteltuna.

Valvonnan perusmaksua koskevan ehdotuksen lähtökohtaa aluehallintovirasto pitää sinällään oikeasuuntaisena, mutta esimerkiksi koulutuksen järjestämistä koskevan velvoitteen tai siihen mahdollisesti liittyvän paineen osalta pitää huomioida, ettei maksuudistuksella tulla saamaan merkittävästi lisää resurssia. Mutta tehtäviä ei myöskään voida lisätä hallitsemattomasti. Jos maksuudistusta perustellaan sillä, että perusmaksuun sisältyviä valvontatoimenpiteitä olisivat esityksessä mainitut, niin niiden toteuttamiseksi tulee osoittaa myös riittävät resurssit. Tähän sisältyy riski, että valvontasuunnitelman mukaisista tarkastuksista joudutaan irrottamaan resurssia perusmaksuun sisältyviin tehtäviin.

50 a § Terveysuojeluvalvonnasta perittävät muut maksut

Esityksen 7 kohtaan on kirjattu, että ”... sekä 42 §:n mukaisesta valvontakäynnistä tai tarkastuksesta mukaan lukien haudatun ruumiin siirtoon liittyvä valvonta.” Tässä muodossa maksuoikeus on mahdollista vain, jos haudatun ruumiin siirtoon liittyy terveyshaitta.

Terveysuojeluasetuksen 42 § 5 momentin mukaan kunnan terveysuojeluviranomaisen edustajan on oltava paikalla ruumista haudasta otettaessa ja uudelleen haudattaessa. Suomessa haudatun ruumiinsiirtoja suoritetaan muussakin tapauksessa kuin että asiaan liittyy terveyshaitta (esim. vainaja haudattu väärään paikkaan, alue otetaan muuhun käyttöön). Ruumiin siirtoon on oltava aina aluehallintoviraston lupa (hautausoimilaki 457/2003 § 24).

Terveysuojelulakiin on perusteltua siirtää terveysuojeluasetuksen 41 §:n keskeinen ruumiin käsittelyä, säilyttämistä ja kuljettamista koskeva sääntely sekä asetuksen 42 §:n 5 momentti tarpeellisine muutoksineen. Näin maksutaksa voidaan ulottaa koskemaan kaikkea edellä mainitun 41 §:n ja 42 §:n 5 momentin sisällön mukaista valvontaa. Siirtoa perustellaan sillä, että hautaamiseen liittyvä terveysuojeluviranomaisen tarkastustoiminta (ml. kylmiöt) tulee määritellä maksulliseksi ja kirjata se lakitasolle.

Edellä mainittuja viranomaistehtäviä ei voi ennalta suunnitella (pois lukien kylmiöt) vaan ne kuuluvat ns. suunnitelman ulkopuolisiin tehtäviin. Terveysuojelulain mukaan muun kuin suunnitelmallisen

valvonnan maksut määritellään kunnan maksutaksassa ja maksut vastaavat enintään valvonnan tuottamisesta aiheutuneita kuluja.

Aluehallintoviraston mielestä yksityiskohtaisissa perusteluissa olisi tarpeen linjata edes yleisellä tasolla mitä toiminnan olennainen muutos voi tarkoittaa tai tunnusmerkistöä minkä pohjalta viranomaisen voi tehdä tapauskohtaista harkintaa.

Asiakirjatarkastus

Asiakirjatarkastuksella on yksityiskohtaisissa perusteluissa tarkoitettu muualla kuin kohteessa tehtävää tietojen tarkastelua. Lisäksi asiakirjatarkastuksen tulisi kohdistua tiettyä asiaa tai asiakokonaisuutta koskevan yksiselitteiden tiedon selvittämiseen. Tällaisenaan, linjaus jättää edelleen tulkinnanvaraiseksi sen, miten edellä mainitun kaltainen yksilöllinen selvitys eroaa hallinnollisesta selvittämisestä? Asuntojen ja julkisten tilojen olosuhdeselvitysten osalta on hallituksen esityksessä mainittu, että asiantuntijat ja laboratoriot perivät omien taksojensa mukaisesti suoraan toimijoilta tai asiakkailta kustannukset. Edelleen on epäselvää, miten viranomaisten valvontatoimet, kokonaisarviointiin tähtäävät selvitystoimet (kuten raportteihin ja analyysituloksiin perehtyminen) sekä tarkastuskertomusten tai määräysten valmistelu tulee tulkita. Onko se maksullista vai maksutonta ja millä perusteella? Jos se poikkeaa esityksestä mainitusta asiakirjatarkastuksesta, tulisi se aluehallintoviraston näkemyksen mukaan kirjata auki perusteluineen yksityiskohtaisissa perusteluissa tai soveltamisohjeissa.

50 b § Maksujen perintä ilman tuomiota tai päätöstä sekä viivästyskorke

-

50 c § Valvonnan perusmaksun oikaisu

-

56 § Muutoksenhaku

Lakiehdotuksen ”56 § Muutoksenhaku” 4 momentin kirjaus on aluehallintoviraston mielestä epäselvä. Epäselväksi jää mitä voidaan toimeenpanna tai mihin viranomaistoimiin momentissa viitataan.

LIITE

Vainajien kylmäsäilytystilat

Koronapandemian aikana havaittiin, että muiden kuin terveydenhuollon yksiköissä (kuten seurakunnat, sosiaalialan laitokset, krematoriot, yksityiset toimijat, hautaustoimistot) olevien vainajien säilytystilojen tai vainajien käsittelytilojen (ns. rituaalipesu) valvonta ei kuulu kenenkään

viranomaisen piiriin (Terveiden ja hyvinvointilaitoksen selvitys (<https://www.julkari.fi/handle/10024/140596>)).

Näihin tiloihin liittyy kuitenkin terveyshaittariskejä (vainajapaikkoja liian vähän tai ”väärillä” alueilla, suurikokoiset ja huonokuntoiset vainajat, kylmiöiden heikkokunto, vainajien pitkät säilytysajat) mihin pitäisi voida puuttua ennalta ehkäisevästi tai haittoja vähentävästi.

Tämän vuoksi esitetään, että vainajien säilytys- ja käsittelytilojen (muiden kuin terveydenhuollon yksiköissä) käyttöönotto tulisi ulottaa terveydensuojelulain 13 § ilmoitusvelvollisuuden piiriin.

Laki kuoleman syyn selvittämisestä pykälään 10 b § on esitetty lisättävän kohta, jonka mukaan asianmukaisesta ja riittävästä ruumiin säilytystilasta, muualla kuin terveydenhuollon yksiköissä, säädetään terveydensuojelulainsäädännössä.

Valvontakeinojen määrittäminen aluehallintovirastoille

Terveydensuojelulaissa on kunnan terveydensuojeluviranomaisella mahdollisuus antaa kieltoja ja määräyksiä valvonnassaan. Terveydensuojelulain mukaan aluehallintovirasto ohjaa ja valvoo terveydensuojelua toimialueellaan, mutta terveydensuojelulaissa aluehallintovirastolla ei ole toimivaltuuksia valvonnassaan antaa kieltoja tai määräyksiä. Aluehallintovirasto voi käyttää terveydensuojelulain mukaisesti vain informaatio-ohjausta.

Aluehallintoviraston valvontatehtävä on muuttunut aiempaa vaativammaksi ja tehtävässä joudutaan turvautumaan kansanterveyslain mukaisiin huomautuksiin tai määräyksiin (kuten esimerkiksi aluehallintovirastojen terveydenhuollon valvonnassa). Nykyiset valvontayksiköt ovat kooltaan aiempaa suurempia (jopa koko maakunnan kattavia) ja niiden tehtävät ovat muuttuneet sekä lisääntyneet usein uudistuneen lainsäädännön myötä. Valvontayksiköiden tehtävien hoidossa on havaittu arviointi- ja ohjauskäyntien perusteella puutteita tai jopa lainvastaisuutta. Kuntatalouden tiukkenemisen myötä on jouduttu karsimaan resursseista eikä lakisääteisiä tehtäviä voida enää kaikilta osin toteuttaa. Tämä on haviattu muun muassa valvonta-asioiden käsittelyssä. Laintoimeenpanon resurssoinnin valvominen on lisääntynyt aluehallintovirastossa.

Valvontayksiköiden on vaikea saada lisäresursseja, ellei aluehallintovirasto ole valvonnassaan osoittanut resurssivajasta ja puuttunut asiaan. Kunnan valvontaviranomaiseen kohdistuva ohjausmenettely ei enää riitä vaan on voitava määrätä tai huomauttaa terveydensuojelulainsäädännön tehtävien suorittamatta jättämisestä tai henkilöstöresurssien saattamisesta tehtävien edellyttämälle tasolle.

Esitetään, että terveydensuojelulakiin lisätään aluehallintovirastolle myös tosiasiallisia valvontakeinoja (kiellot ja määräykset sekä pakkokeinot) valvottavaan terveydensuojeluviranomaiseen nähden. Tällä hetkellä aluehallintoviraston valvontakeinot perustellaan muiden lakien kautta kuten kansanterveyslain (66/1972) 43-44 pykälien tai kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta (1704/2009) annetun lain 63 b §:n perusteella, jonka on lainsäädännöllisesti sekava menettely.

Höittä Lari

Itä-Suomen aluehallintovirasto - Peruspalvelut-, oikeusturva- ja luvat
vastuualue