

Sosiaali- ja terveysministeriö

Oikeusministeriön lausunto tartuntatautilainsäädännön kehittämistarpeita koskevasta muistiosta

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa muistiosta. Muistion mukaan tavoitteena on kuvata tartuntatautilainsäädännön muutos- ja kehittämistarpeita tartuntatautilainsäädännön laajan uudistuksen toimeenpanon tueksi. Muistiossa on huomioitu eri viranomaisten (ml. ylimmät laillisuusvalvojat ja Terveystieteiden tutkimuskeskus) esiin nostamia kehittämistarpeita.

Yleistä muistion taustasta ja tavoitteista

Muistio on alustava taustamuistio valmistelun tueksi, eikä siinä vielä esitetä ratkaisuja tai oteta kantaa tarkemmin muistiossa esiin nostettuihin asioihin. Lisäksi erikseen mainitaan, että siinä ei myöskään oteta vielä kantaa siihen, onko jokin sääntelytarve mahdollista toteuttaa ja millä edellytyksillä (s. 4). Tarkoituksena on saada mahdollisimman laajasti erilaisia huomioita tartuntatautilainsäädännön uudistamiseen, mitä voidaan tavoitteena pitää perusteltuna.

Yllä mainittu tavoite myös rajaa oikeusministeriön kommentteja tässä käsittelyvaiheessa erityisesti ottaen huomioon se, että muistiossa on kyse alustavasta kartoituksesta. Muistiossa on perustellusti kiinnitetty huomiota siihen, että tartuntatautilain uudistamiseen liittyy erinäisiä ja monitahoisia oikeudellisia kysymyksiä, ml. valtiosääntö- ja hallinto-oikeudellinen arviointi.

Muistiossa on osin jo osoitettu tiettyjä asiakokonaisuuksia, jotka tulevat edellyttämään huolellista oikeudellista arviointia ja jotka kiinteästi liittyvät eri perusoikeuksien toteutumiseen ja muihin valtiosääntö- ja hallinto-oikeudellisiin kysymyksiin. Tällaisia ovat esimerkiksi mahdolliset vierailukiellot, tietojen luovuttamisen sanktiointi, eristämis- ja karanteenipäätökset, eri toimintaan ja tilaisuuksiin kohdistuvat rajoitukset ja kiellot sekä alueiden eristämiseen tai sulkemiseen kohdistuvat rajoitukset. Edellä mainittu luettelo ei kuitenkaan ole tyhjentyvä uudistukseen liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä, mutta tuo esille sellaisia asiakokonaisuuksia, jotka tarkoittavat erityisen pitkälle meneviä rajoituksia ja joita tulee huolellisesti arvioida yhteydessä perusoikeuksien yleisiin ja erityisiin rajoitusedellytyksiin.

Tässä lausunnossa oikeusministeriön kommentit on rajattu muistiossa esiin nostettuihin aiheisiin ja tältäkin osin esitetään vain lyhyet ja alustavat huomiot muistion 3.4 luvusta (pandemialainsäädäntö ja valmiuslaki) sekä 3.2 luvusta (yleislain ja erityislain suhde sekä tiedoksianto). Oikeusministeriö tulee kommentoimaan niin tässä lausunnossa esiin nostettuja kuin muitakin oikeudellisia kysymyksiä tarkemmin valmistelun edetessä.

Valmiuslaki ja pandemialainsäädäntö

Muistiossa on oma lukunsa, jossa pohditaan pandemialainsäädännön tarvetta. Tässä vaiheessa on tunnistettu kolme erilaista sääntelyvaihtoehtoa pandemiatilanteisiin: 1) oma tartuntatautilaista erillinen pandemialaki, 2) tartuntatautilakiin sisältyvä pandemialuku tai 3) valmiuslakiin sisältyvä pandemialuku.

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

Eteläesplanadi 10
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

09 1606 7730
 +358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
 oikeusministerio.fi

Tulevassa uudistuksessa tulee eteen joukko erilaisia ja osin varsin monimutkaisia oikeudellisia kysymyksiä, jotka edellyttävät laaja-alaista arviointia riippumatta siitä, mihin sääntelyvaihtoehtoon lopulta päädytään. Eri sääntelyvaihtoehtojen valinnassa tulee kuitenkin kiinnittää erityistä huomiota myös sääntelyn toimivuuteen ja selkeyteen. Kriisitilanne itsestään sisältää haastavan tilanteen lakien soveltamisessa. Näin ollen tulisi pyrkiä mahdollisimman selkeään tilanteeseen eri lakien soveltamisessa kriisin aikana ja välttämään päällekkäisyyttä tai epäselvyyttä siitä, mikä laki soveltuu missäkin tilanteessa. Vaatimus selkeydestä ja toimivuudesta korostuu etenkin, mikäli luotaisiin kriisiajan sääntelyinstrumentteihin uusi pandemialaki tartuntatautilain ja poikkeusolojen lainsäädännön lisäksi.

Perustuslakivaliokunta on kommentoinut viime vuosina eri yhteyksissä tavallisen lainsäädännön ja poikkeusolojen lainsäädännön välistä suhdetta. Ensinnäkin perustuslakivaliokunta on niin valmiuslain kuin perustuslain 23 §:n soveltamisen osalta korostanut, että viranomaisten säännönmukaiset toimivaltuudet ovat poikkeusoloissakin ensisijaisia (PeVL 12/2021 vp, kappale 24, PeVL 6/2021 vp, kappale 14 ja PeVL 44/2020 vp, s. 3). Valiokunta on erityisesti valmiuslakiin liittyvässä arvioinnissa korostanut normaaliolojen lainsäädännön ja perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttuvien toimivaltuuksien ensisijaisuutta (ks. esim. PeVL 29/2022 vp, kappale 26, PeVL 12/2021 vp, kappale 38 ja PeVM 9/2020 vp). Näiden tavallisessa laissa olevien toimivaltuuksien, ml. myös poikkeusoloissa tehtävien normaaliolojen lainsäädännön muutosten, tulee täyttää perusoikeuksien yleiset ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityiset rajoitusedellytykset (PeVL 14/2020 vp, s. 2, PeVL 7/2020 vp, s. 3).

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan vakaviakin häiriötilanteita tulisi kyetä hallitsemaan ensisijaisesti normaaliolojen lainsäädännön keinoin ja tarvittaessa perusoikeuksien rajoitusedellytysten puitteissa. Oikeusministeriö pitää aiheellisena todeta, että perustuslakivaliokunta on pitänyt vakavien yhteiskunnallisten häiriötilanteiden hallinnan kannalta hyväksyttävänä melko pitkällekin menevien toimivaltuuksien säätämistä perusoikeuksien rajoituksina (ks. esim. rajavartiolakiin tehdyt muutokset, PeVL 37/2022 vp ja koronaepidemian aikaiset tilapäiset rajoitustoimivaltuudet tartuntatautilaissa, PeVL 44/2020 vp, PeVL 14/2020 vp).

Varsinaiset poikkeusolotoimivaltuudet on syytä jatkossakin keskittää valmiuslakiin. Perustuslakivaliokunnan mukaan poikkeusolojen lainsäädännön mahdollistavien poikkeuksellisten toimivaltuuksien ja normaaliolojen lainsäädännössä säädettyjen toimivaltuuksien säätämisen ja soveltamedellytysten välisen eron on oltava selvä (PeVL 44/2020 vp, s. 5) ja lisäksi tulee välttää ratkaisuja, jotka ovat omissaan hämärtämään normaaliolojen ja poikkeusolojen lainsäädännön eroa (PeVL 12/2021 vp, kappale 25). Tämä tarkoittaa yhtäältä sitä, että valmiuslakiin ei oteta toimivaltuuksia, joista voidaan säätää tavallisessa lainsäädännössä ottaen huomioon yleiset ja erityiset perusoikeuksien rajoitusedellytykset, ja toisaalta sitä, että poikkeusolotoimivaltuuksia ei siirretä tavalliseen lakiin. Viimeksi mainitun osalta valiokunta onkin painottanut, ettei merkittävästi valmiuslain sääntelyyn nojaavan toimivaltuuden siirtäminen — edes toimivaltuutta täsmenään — normaaliolojen lainsäädäntöön ole valtiosääntöoikeudellisesti aivan asianmukainen toimintatapa (PeVL 44/2020 vp, s. 7).

Riippumatta siitä, sijoitetaanko mahdollista pandemiasääntelyä tartuntatautilakiin vai erilliseen pandemialakiin, sääntelyn suhteen valmiuslain toimivaltuuksiin on syytä olla selvä. Lisäksi tulee huomioida edellä mainittu perustuslakivaliokunnan käytäntö normaaliolojen lainsäädännön ensisijaisuudesta samoin kuin se, että normaaliolojen ja poikkeusolojen lainsäädännön välisen eron tulee säilyä selkeä niin sääntelyn sisällön kuin sääntelyratkaisujen osalta.

Nykyisen valmiuslain systematiikka ja vastuut

Valmiuslain II osan toimivaltuuksia ei ole tällä hetkellä jaoteltu poikkeusoloperusteittain, eikä laissa siksi ole erillistä pandemialukua. Lain eri luvuissa on sen sijaan toimivaltuussäännöksiä, jotka on mahdollista aktivoida mm. lain 3 §:n 5 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa. Tulevan valmiuslain rakenteeseen liittyvät kysymykset on syytä linjata valmiuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Sääntelyn sijoittaminen tartuntatautilakiin, erilliseen pandemialakiin tai valmiuslakiin ei oikeusministeriön käsityksen mukaan merkittävästi vaikuta sääntelyn valmisteluvastuun jakautumiseen. Valmiuslain toimivaltuuksiin liittyvä substanssiosaaminen on hajautetusti eri ministeriöillä, jotka myös ensisijaisesti vastaavat valmiuslain omaa hallinnonalaansa koskevien säännösten substanssivalmistelusta. Pandemiasäännösten sijoittaminen valmiuslakiin ei myöskään tarkoita pandemiatilanteeseen liittyvän ohjaus- ja koordinoituvastuun siirtymistä oikeusministeriölle.

Yleislain ja erityislain suhde sekä tiedoksianto

Muistiossa todetaan (luku 3.2), että pandemian aikana havaittiin tiettyjä haasteita tartuntatautilain ja hallintolain yhteensovittamiseen liittyen. Oikeusministeriö toteaa, että hallinnon yleislakien ja erityislakien välinen suhde on hyvin vakiintunut. Ensinnäkin hallintolain toissijaisuudesta säädetään sen 5 §:ssä, jonka mukaan, jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan

tämän lain asemasta. Toisekseen lakiehdotukset on aina laadittava perustuslain mukaisiksi. 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.

Muistiossa on todettu, että hallintolain yleiset säännökset päätösten tiedoksiannosta eivät riittävällä tavalla tukeneet tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi tarvittavien toimien oikea-aikaista toteuttamista (s. 33). Oikeusministeriö pitää tarpeellisena todeta, että on selvää, 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. Päätöksen oikeusvaikutukset alkavat kuitenkin päätöksen antamisesta, siis esimerkiksi päätöksen antamisesta suullisesti hallintolain 43 §:n 2 momentin nojalla. Laissa säädetyllä tiedoksiantokohdalla on merkitystä erityisesti asianosaisen oikeusturvan eli muutoksenhakuoikeuden ja päätöksen lainvoimaiseksi tulon kannalta (ks. HL 43.3 §).

Jos asian laatu sitä edellyttää, laissa voidaan säätää päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta heti, siis lainvoimaa vailla olevana. Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudenkin kannalta merkitystä on asianosaisen tosiasiallisella tiedolla päätöksen sisällöstä. Päätöstä on noudatettava heti, kun se on tosiasiaa mahdollista. Henkilön on noudatettava päätöstä saatuaan siitä tiedon esimerkiksi suullisesti. Vaikka päätöksen muutoksenhaku-aika alkaa kirjallisen päätöksen tiedoksisaannista, päätöksen oikeusvaikutukset voivat alkaa jo aikaisemmin.

Selvää on, että tiedottaminen ei korvaa varsinaista tiedoksiantoa. Tilanteessa, jossa tiedonsaantia halutaan tehostaa, tiedottamisella on kuitenkin varsinaisen tiedoksiannon ohella suuri merkitys.

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 yleistiedoksianto voidaan tarvittaessa käyttää sekä todisteellisen että tavallisen tiedoksiannon sijaan (HL 54 §). Muistiossa on todettu, että karanteeniin asetettu henkilö ei voi hakea päätöstään postista. Tällöin käytössä on sijastiedoksianto, valtakirjan antaminen toiselle, vastaanottotodistuksen käyttäminen ja sähköinen tiedoksianto, jos asianosainen on antanut siihen suostumuksensa.

Muistiossa ei ole vielä tehty konkreettisia ehdotuksia mahdollisista tartuntatautilakiin tehtävistä uusista tiedoksiantotavoista. Kyse on yleissääntelyn arvioinnista ja merkittävästä hallintomenettelyn osa-alueesta. Oikeusministeriön on syytä olla mukana selvitystyössä ja mahdollisessa ehdotusten valmistelussa.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Mira Turpeinen

Liitteet

-

Jakelu

STM Sosiaali- ja terveysministeriö
STM TUTO Hyvinvoinnin ja terveyden suojele -yksikkö, Mirka-Tuulia Kuoksa

Tiedoksi

VN/17836/2022-OM-392

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: