Teuvo Pohjolainen
15.3.2016

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle Hallituksen esityksestä eduskunnalle tartuntatautilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 13/2016 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan:

1 Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi tartuntatautilaki, joka korvaisi vuonna 1986 annetun ja sittemmin useasti muutetun tartuntatautilain. Uudistuksen tavoitteena on hallituksen esityksen mukaan lain selkeyttäminen. Se toteutettaisiin lain säännösten uudella ryhmittelyllä ja kirjoittamalla säännöksiä uuteen muotoon. Tälle on hyväksyttävä syy, sillä perusoikeusuudistus on toteutettu voimassa olevan tartuntatautilain säätämisen jälkeen, joskin lakia on erityisesti perusoikeuksiin liittyviltä osin muutettu monelta kohdin uudistuksen jälkeenkin.

Tartuntatautilain tavoitteena on ehkäistä tartuntatauteja ja niiden leviämistä sekä niistä ihmisten hengelle ja terveydelle sekä yhteiskunnalle aiheutuvia haittoja. Lain voidaan katsoa osaltaan turvaavan PeL 7 §:ssä säädettyä oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Tämän hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ehdotuksessa on säännöksiä jotka oikeuttavat rajoittamaan

useita muita perusoikeuksia sekä säännöksiä, jotka liittyvät eräisiin muihin perustuslain säännöksiin. Ehdotus on merkityksellinen ainakin PeL 7 §:n henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden, PeL 9:ssä turvatun liikkumisvapauden sekä PeL 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan kannalta. Lisäksi ehdotukseen sisältyy säännöksiä, joita voidaan arvioida suhteessa PeL 118 §:n virkavastuuta koskevaan säännökseen. Lisäksi merkityksellistä on, miten ehdotuksessa on huomioitu PeL 21 §:ssä säädetty oikeusturvavaatimus.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 6/2003 vp (HE 30/2003 vp laiksi tartuntatautilain muuttamisesta) arvioinut useita niistä esillä olevaan hallituksen esitykseen sisältyvistä viranomaisvaltuuksista, joilla voidaan puuttua yksilön perusoikeuksiin. Tällaisia ovat säännökset pakollisesta rokotuksesta, tutkimuksen tekemisestä ja näytteiden ottamisesta, oppilaitosten, päiväkotien ja huoltolaitosten sulkemisesta sekä saapumiskiellon määräämisestä tällaiseen laitokseen, ansiotyössä käynnin rajoittamisesta, henkilön eristämisestä sekä terveystietojen ja yksityiselämän piiriin kuuluvien erinäisten muiden tietojen esittämisestä. Valiokunta katsoi tuolloin, että ehdotetuille perusoikeuksia rajoittaville säännöksille oli perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja painavat perusteet. Tuolloin ehdotettu sääntely vastasi perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisia tarkkuuden ja täsmällisyyden vaatimuksia, eikä se muodostunut oikeasuhtaisuuden kannalta epäasianmukaiseksi. Myös oikeusturva katsottiin asianmukaisesti järjestetyksi.

Vastaavasti perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 26/2006 vp (HE 64/2006 vp laiksi tartuntatautilain muuttamiseksi) käsitellyt myös esillä olevaan hallituksen esitykseen sisältyviä voimakkaasti perusoikeuksiin puuttuvia toimivaltuuksia, kuten karanteenia, karanteenista ja poissaolosta määräämistä.

Nyt esillä olevassa hallituksen esityksessä edellä viitatut säännökset ovat joko ennallaan, tai niitä on täsmennetty perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaisesti, joten suurelta osin lakiehdotusten sääntely on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmatonta.

Ehdotukseen sisältyy laaja (s. 70-77) suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva arvio. Hallituksen esityksessä on katsottu, että ehdotettu sääntely ei ole ristiriidassa perustuslain kanssa, mutta on katsottu kuitenkin aiheelliseksi hankkia asiasta perustuslakivaliokunnan lausunto.

2 Torjuntatyön järjestäminen ja viranomaiset

Hallituksen esityksen mukaan (2 luku) tartuntatautien torjuntatyö on edotettu järjestettäväksi – sanamuodoltaan uudistetulla tavalla – kuten voimassa olevassa tartuntatautilaissa on säädetty. Valtakunnan tasolla toimivaltaisia viranomaisia ovat sosiaali- ja terveysministeriö ja kansallisena asiantuntijalaitoksena Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Aluetasolla torjuntatyö kuuluu aluehallintovirastolle ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymille. Paikallisella tasolla tehtävät kuuluvat kunnalle.

Kysymys organisaatiosta ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen, kunhan toimivalta ja toimivaltasuhteet ovat selkeästi määriteltyjä. Herää kuitenkin kysymys, onko nykyiseen hallinnolliseen järjestelmään ja työnjakoon perustuva järjestelmä tarkoituksenmukainen, kun samanaikaisesti ollaan uudistamassa koko sote-järjestelmää. Olisiko ollut tarkoituksenmukaista uudistaa tartuntatautilaki vasta sote-uudistuksen toteuttamisen jälkeen? Nyt on mahdollista, että lakia joudutaan muuttamaan välittömästi sen voimaantulon jälkeen.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Valiokunta on erityisesti 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 3/2014 vp, PeVL 32/2012 vp, PeVL 2/2012 vp, PeVL 21/2009 vp ja PeVL 19/2009 vp). Viranomaiselle ei valiokunnan mukaan voida siten lailla antaa täysin rajoituksetonta valtuutta siirtää tehtäviään tai toimivaltaansa toiselle viranomaiselle (PeVL 61/2010 vp ja PeVL 35/2008 vp).

Tartuntatautilakiehdotuksen 7-8 §:ssä on – osittain voimassa olevaan lainsäädäntöön nojautuen – ehdotettu säädettäväksi tartuntatautien torjuntatyön organisaatiosta, toimielimistä ja niiden tehtävistä. Niiden perusteella eri toimielimille kuuluvat tehtävät ja viranomaisten työnjako jäävät jossain määrin epätäsmällisiksi. Ehdotetun 8.1 §:n mukaan aluehallintovirasto ohjaa ”hallinnollisesti” tartuntatautien torjuntaa alueellaan, 8.2 §:n mukaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä ohjaa ja tukee kuntia ja 8.3 §:n mukaan aluehallintoviraston ja sen toimialueen sairaanhoitopiirien kuntayhtymien on tehtävä yhteistyötä tartuntatautien torjunnassa. Ehdotetut säännökset jättävät viranomaisten toimivaltuudet epäselviksi. Mille viranomaiselle kuuluu

esimerkiksi kuntien ohjaus, mikä on aluehallintoviraston ja sairaanhoitopiirin toimivaltuuksien ero? Perusteluissa asiaa on selvitetty, mutta säännösteksti jää tässä suhteessa epäselväksi.

Toimen esimerkki epäselväksi jäävästä toimivaltasuhteesta on ehdotettu 10 §. Sen mukaan Puolustusvoimat, Rajavartiolaitos, Vankiterveydenhuollon yksikkö, valtion mielisairaalat ja valtion koulukodit ja ”muut vastaavat valtion laitokset” vastaavat tartuntatautien torjuntatyöstä osana järjestämisvastuuseensa kuuluvaa terveydenhuoltoa. Epäselväksi säännöksessä jää mitä ovat ”muut vastaavat valtion laitokset”, joille toimivaltaa on uskottu. Samassa pykäläehdotuksessa todetaan, että Puolustusvoimat, Rajavartiolaitos, Vankiterveydenhuollon yksikkö ja valtion mielisairaalat voivat tehdä terveydenhuoltonsa piiriin kuuluvalle henkilölle tässä laissa kunnan tehtäviksi säädetyt henkilöä koskevat viranomaispäätökset. Perusteluissa tällaisiksi tehtäviksi mainitaan esimerkiksi karanteeni tai eristäminen. Ehdotetun lain mukaan tällaisissa päätöksissä kunnan toimivalta on rinnakkainen edellä mainittujen valtion viranomaisten ja laitosten kanssa. Tämä jättää toimivallan asiassa epäselväksi. Perusteluissa (s. 36) todetaan, että kunnan toimivalta tehdä päätöksiä näissä asioissa ”voi olla tarpeen esimerkiksi henkilön ollessa lomalla tai eri syistä hoidossa kunnallisen terveydenhuollon toimintayksikössä”. Tällainen täsmennys laissa olisi tarpeen.

> *Perustuslain 2.3 §:n ja perustuslakivaliokunnaan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan tällaisissa perusoikeuskytkentäisissä asioissa toimivaltaisen viranomaisen tulee ilmetä laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti. Katson, että tästä syystä edellä viitattuja lakiehdotuksen säännöksiä tulee täsmentää.*

Torjuntatyön järjestämistä ja viranomaisia koskevaan lukuun on sisällytetty myös asetuksenantovaltuus (13 §). Sen mukaan asetuksella säädetään tarkemmin mm. sairaanhoitopiirien kuntayhtymien ja kuntien tehtävistä.

> *Valtuussäännös on kirjoitettu varsin yleiseen muotoon. Sen sijoittamisesta ehdotettuun 2 lukuun voidaan päätellä, että tarkoituksena on antaa valtuus antaa tarkempia säännöksiä asetuksella ko. luvussa mainituista asioista. Säännöstä tulisi täsmentää tältä osin. (Vrt. PeVL 6/2003 vp)*

Oma valtiosääntöinen kysymyksensä on, voidaanko asetuksella säätää tarkemmin kuntayhtymien ja kuntien tehtävistä. Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kunnille annettavista tehtävistä

säädetään lailla. Lausunnossaan 6/2003 vp perustuslakivaliokunta katsoi, että tuolloin tartuntatautilakiin ehdotettu valtuussäännös, jonka mukaan asetuksella olisi voitu säätää laista poikkeamismahdollisuus valtion ja kunnan tehtäväjaon tarkentamiseksi. Valiokunta piti tätä valtiosäännön kannalta ongelmallisena ja esitti sen poistamista lakiehdotuksesta tai sen olennaista täsmentämistä. Valtuussäännös sittemmin poistettiin eduskuntakäsittelyssä.

> *Esillä olevan hallituksen esityksen kohdalla nousee esille samanlainen ongelma. Edellä on jo viitattu siihen, että ehdotettu valtuussäännös on varsin väljä, joten sellaisena se on ristiriidassa PeL 121 §:n 2 momentin kanssa.*

3 Viranomaisvaltuudet

Tartuntatautilakiehdotus sisältää useita säännöksiä viranomaisen toimivallasta puuttua yksilön perusoikeuksiin. Vastaavia säännöksiä sisältyy myös voimassa olevaan tartuntatautilakiin. Osa nykyisen lain säännöksistä on sellaisia, että niitä on muutettu vuosina 2003 ja 2006 perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 6/2003 vp ja PeVL 26/2006 vp). Nyt ehdotetussa laissa näitä toimivaltuuksia on yleensä vai täsmennetty tai muuten kielellisesti uudistettu. Niihin ei sen vuoksi ole nähdäkseni tarpeen esittää laajempia kommentteja.

Oleellinen muutos on päätöksenteossa kunnassa. Voimassa olevan lain mukaan pääsääntönä on, että merkittävät yksilön oikeuksiin vaikuttavat päätökset (kuten karanteeni, tavaran karanteeni, eristäminen ym.) tehdään kunnan asianomaisessa toimielimessä tai viranomaispäätöksenä toimielimelle alistettuna. Nyt ehdotuksen mukaan päätöksen voisi tehdä virkasuhteessa oleva kunnan tai sairaanhoitopiirin lääkäri. Muutos siirtää päätöksenteon kunnalliselta toimielimeltä viranhaltijapäätökseksi, mutta sille on hyväksyttävä peruste. Sanotut päätökset perustuvat lääketieteelliseen perusteeseen ja arviointiin, jossa asiantuntemus päätöksen perusteena on ehdoton edellytys. Päätöksiin on myös asianmukainen muutoksenhakuoikeus, joskin kiireellisinä päätökset voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 26/2006 vp arvioinut tuolloisia tartuntatautilakiehdotukseen sisältyneitä päätöksentekosäännöksiä. Tuolloisen lakiehdotuksen mukaan päätöksen yksilön oikeuksiin vaikuttavista toimenpiteistä teki pääsääntöisesti ministeriö, lääninhallitus tai tartuntatautien torjunnasta vastaava toimielin. Kiireellisissä tapauksissa päätöksen

saattoi tehdä terveyskeskuksen tartuntataudeista vastaava lääkäri, jonka tuli heti alistaa päätös kunnan toimielimen vahvistettavaksi. Sääntelyehdotus lähti tuolloin olettamasta, että terveyskeskuksen lääkäri on virkasuhteinen. Kuitenkin, jos tämä ei tapahtumahetkellä olisi työssä, päätöksen saattoi tehdä myös päivystävä lääkäri.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että osa terveyskeskustoiminnoista, kuten esimerkiksi päivystykset on voitu ulkoistaa yksityisten yritysten hoidettaviksi, joiden lääkärit eivät välttämättä ole virkasuhteessa julkiseen terveydenhuoltoon. Valiokunta katsoi, että sääntely oli merkityksellinen PeL 124 §:n kannalta, jonka mukaa merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei voida antaa muulle kuin viranomaiselle. Valiokunta kuitenkin katsoi, että kun otetaan huomioon ihmisten vaara altistua väestön terveyttä vakavasti uhkaavalle yleisvaaralliselle tartuntataudille ja nopean ratkaisun välttämättömyys sekä se, että päätökset oli heti alistettava kunnan toimielimen vahvistettavaksi, sääntely ei tältä osin ollut valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen.

Nyt esillä olevassa hallituksen esityksessä poikkeuksena siitä pääsäännöstä, että päätöksen tekee virkasuhteessa oleva lääkäri, ehdotetun 70 §:n mukaan kiireellisessä tapauksessa päätöksen yksilön oikeuksiin vaikuttavasta toimenpiteestä voi tehdä julkisessa terveydenhuollossa toimiva laillistettu lääkäri enintään viideksi päiväksi. Tällainen lääkäri ei edellä sanotulla perusteella ole välttämättä virkasuhteessa.

> *Viitaten edellä mainittuun PeVL 26/2006 vp, voidaan todeta, että nytkin on kysymyksessä ihmisten vaara altistua väestön terveyttä vakavasti uhkaavalle yleisvaaralliselle tartuntataudille ja nytkin on kysymyksessä nopean ratkaisun välttämättömyys. Nyt ei kuitenkaan päätöstä ole alistettava kunnan toimielimen vahvistettavaksi. Lakiehdotuksessa asetettu aikarajoitus – päätös toimenpiteestä voidaan tehdä enintään viideksi päiväksi – merkitsee kuitenkin, että alistusasiana asiaa tuskin voitaisi aina edes käsitellä toimenpiteen aikana. Ehdotuksen mukaan jatkorajoituspäätökset tekee virkasuhteessa oleva lääkäri, jolloin asianmukainen virkavastuu seuraa tällaisia päätöksiä, samoin oikeussuoja.*
>
> *Edellä sanotun vuoksi, ottaen huomioon edellä viitattu PeVL, en pidä ehdotettua sääntelyä PeL 124 §:n kannalta ongelmallisena. Sen sijaan ongelmallista on se, miten oikeusturva toteutuu, kun päätöksen tekee muu kuin virkasuhteinen lääkäri. Lakiehdotuksen 90 §:n*

mukaan ”tässä laissa tarkoitettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään”. Hallintolainkäyttölain mukainen muutoksenhakuoikeus on rajattu kuitenkin viranomaisten päätöksiin, jolloin jää epäselväksi, voisiko muutoksenhakuoikeus koskea myös yksityisen lääkärin päätöksiä.

Tartunnan leviämistä rajoittavissa toimenpiteissä (6 luku) on säädetty terveydentilan selvityksestä eräitä työtehtäviä varten (ehdotetut 55§ ja 56 §). Myös näitä säännöksiä vastaava sääntely sisältyy voimassa olevaan tartuntatautilakiin. Nykylakiin verrattuna sääntelyä on täsmennetty määrittelemällä, missä tapauksissa terveydentilan selvitystä voidaan vaatia ja mihin työtehtäviin terveydentilan selvitys on edellytyksenä.

Viimeksi sanotussa suhteessa ehdotettu sääntely on selvästi täsmällisempi kuin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetty voimassa oleva laki. Ehdotettu sääntely on tavoitteiltaan hyväksyttävä ja se täyttää perusoikeusrajoitusta merkitsevien lakien täsmällisyyden vaatimuksen.

4 Henkilötietojen suoja

Tartuntatautilakiehdotuksen 4 lukuun on koottu säännökset tartuntatautien ilmoittamisesta, tietojen luovuttamisesta ja rekistereistä. Sääntely vastaa sisällöllisesti voimassaolevan tartuntatautilain säännöksiä, joskin säännöksiä on uudelleen ryhmitelty. Lisäksi ehdotuksessa sääntely on aikaisempaa yksityiskohtaisempaa, jolloin perusoikeuksiin puuttuvien säännösten täsmällisyysvaatimus tulee entistä paremmin toteutetuksi.

Voimassaolevan lain henkilötietoja koskeva sääntely arvioitiin perustuslakivaliokunnassa HE 30/2003 käsittelyn yhteydessä. Valiokunnan käsityksen mukaan (PeVL 6/2003 vp) tuolloisen lakiehdotuksen säännökset henkilötietojen käsittelystä vastasivat perustuslain 10 §:n 1 momentin vaatimuksia henkilötietojen suojasta ja valiokunnan vakiintunutta tulkintakäytäntöä. Valiokunta kuitenkin ehdotti, että ehdotettu velvollisuus muuttaa tartuntatauti-ilmoitusten perusteella tartuntatautirekisteriin merkityt henkilötunnukset sellaiseen muotoon, ettei niiden perusteella voida tunnistaa yksittäisiä henkilöitä ulotettaisiin kaikkiin lakiehdotuksessa tarkoitettuihin rekistereihin.

Nyt ehdotetussa laissa valiokunnan lausuma on otettu tarkoituksenmukaisella tavalla huomioon ehdotetussa 38 §:ssä, joka koskee kaikkia esitettyjä rekistereitä.

Edellä on todettu, että lakiehdotuksessa mainitut rekisterit, tartuntatautirekisteri, lääkkeille erittäin vastustuskykyisten mikrobien kantajien rekisteri, hoitoon liittyvien infektioiden rekisteri ja tartuntatautien otosseurantarekisteri, muodostuvat tehtyjen ilmoitusten perusteella. Voimassa olevan lain 23 a §:n mukaan

> Tartuntatauti-ilmoitus on hävitettävä viimeistään ilmoittamista seuraavan vuoden loppuun mennessä eikä sen tietoja saa kopioida tai siirtää terveyskeskuksen tai sairaanhoitopiirin potilasrekisteriin talletettaviksi.

Esillä olevassa Tartuntatautilakiehdotuksessa vastaavaa säännöstä ei ole. Sen vuoksi voi jäädä epäselväksi, mitä ilmoituksilla tehdään. Erityisen merkityksellistä tämä voi olla ehdotetun 30 §:n valtuuttamissa tapauksissa, joissa ilmoitus tehdään kunnan viranomaisille.