Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat

Länsi- ja Sisä-Suomi

Sosiaali- ja terveysvaliokunta
00102 Eduskunta
StV@eduskunta.fi

Viite: HE 245/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston asiantuntijalausunto eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Yhteenveto

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto pitää lakiesityksen mukaista sääntelyä sekä tavoitteidensa että sisältönsä osalta pääosin perusteltuna ja tarpeellisena vallitsevassa Covid-19-epidemiatilanteessa. Kiinnitämme kuitenkin huomiota viranomaisten joihinkin odotuksiin nähden rajallisiin mahdollisuuksiin toimijoiden valvonnan keinoin hallita tartunnan riskiä. Haluamme myös tuoda esille sen, että annettavat lisätehtävät tulisivat todennäköisesti jossain määrin entisestään alentamaan aluehallintoviraston jo nykyisten pandemiatehtävien johdosta heikentynyttä kykyä hoitaa eräitä perustehtäviään. Lisäksi ehdotamme säädöksiin seuraavia muutoksia ja täydennyksiä:

- Tartuntataudeista vastaaville lääkäreille oikeus luovuttaa salassapitosäännösten estämättä poliisille ja muille tarvittaessa virka-apua antaville viranomaisille virka-avun antamiseksi tarpeellisia tietoja
- Päätöksiä tekeviltä viranomaisilta, kuten aluehallintovirastolta, pois vaatimus päätöksessä kuvata kokonaisarvio sen yhteiskunnallisista vaikutuksista
- Mahdollisuus toimijoita velvoittavien 58 d §:n ja 58 g §:n mukaisten päätösten tekoon myös yksittäisen kunnan tai yksittäisten kuntien korkean taudin ilmaantuvuuden perusteella
- Aluehallintovirastolle mahdollisuus määrätä kunta tekemään 58 §:n, 58 d §:n tai 58 g §:n mukaisen päätöksen valvontaan liittyvä tarkastus
- STM:n 9 a §:n nojalla tekemän päätöksen (valtakunnallinen tai aluehallintovirastojen toimialuerajat ylittävä päätös) valvonta Valviralle,

joka voisi tarvittaessa määrätä aluehallintoviraston tekemään valvontaan liittyvän tarkastuksen

Säädöskohtaiset huomiot

Tartuntatautilain toistaiseksi voimassa oleviin 3 §, 24 §, 57 §, 68 §, 89 § ja 92 § esitetyt muutokset ovat luonteeltaan lain käytön ja tulkinnan näkökulmasta välttämättömiä sekä säädösten ajantasaistamiseksi tarpeellisia tarkennuksia. Aluehallintovirasto puoltaa niiden hyväksymistä ja esittää sääntelyyn ainoastaan yhden täydennystarpeen:

Esitetyssä **89 §**:ssä säädetään poliisin, pelastusviranomaisen, Puolustusvoimien, rajavartiolaitoksen ja Tullin antamasta virka-avusta. Pyydettäessä virka-apua tartuntatautilain nojalla on virka-avun pyytäjän pyynnön perustelemiseksi usein tarpeellista antaa avustavalle viranomaiselle jotain salassa pidettävää tietoa, tyypillisesti tietoa pyynnössä mainitun henkilön terveydentilasta. Virka-apua antava viranomainen tarvitsee tätä tietoa, paitsi valmistautuakseen tehtävään asianmukaisesti, myös arvioidakseen pyynnön lainmukaisuutta ylipäänsä. Esimerkiksi virka-avun pyytämistä poliisilta tartuntatautilain mukaisen karanteenin tai eristyksen valvonnassa on jo käytännössä vaikeuttanut ja estänyt se, että riittäviä tietoja ei ole katsottu voitavan antaa, koska lupaa salassapidosta poikkeamiselle ei tätä tarkoitusta varten ole. Lakiin onkin epidemian aikana ilmenneissä tilanteissa toivottu muutosta tältä osin. Myös rajavalvonnassa on ilmeistä, että mahdollisuutta luovuttaa terveystietoja virka-avun saamiseksi tullaan tarvitsemaan. Nyt eduskunnalle annetussa lakiesityksessä mainintaa mahdollisuudesta vaihtaa tietoja salapitosäädösten estämättä ei edelleenkään ole. - Ehdotamme, että 89 §:ään tai muuhun sopivaan kohtaan lisätään virke: *”Sairaanhoitopiirin ja kunnan tartuntataudeista vastaavilla lääkäreillä on salassapitosäännösten estämättä oikeus luovuttaa sille viranomaiselle, jolta virka-apua pyydetään, ne tiedot, jotka ovat välttämättömiä virka-aputehtävän suorittamiseksi.”* Toinen ja kattavuutensa vuoksi mahdollisesti parempikin vaihtoehto olisi **24 §**:n muokkaaminen niin, että se kuuluisi seuraavasti (lisäykset alleviivattu): *”Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella sekä sairaanhoitopiirin kuntayhtymän ja kunnan tartuntataudeista vastaavilla lääkäreillä on salassapitosäännösten estämättä oikeus luovuttaa tartuntatautien torjunnasta vastaaville viranomaisille, <u>poliisille, pelastusviranomaiselle, Puolustusvoimille, Rajavartiolaitokselle, Tullille</u>, kunnan terveydensuojelu- ja elintarvikevalvontaviranomaisille sekä Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskukselle sellaiset epidemian selvitystä tehdessään saamansa tiedot, jotka ovat välttämättömiä mainituille viranomaisille tässä laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi <u>tai virka-avun antamiseksi</u>.”*

Väliaikaisesti 31.12.2021 asti voimassa oleviksi esitetyistä lainkohdista lausumme kohteliaimmin seuraavaa:

Esitetyssä **9 a §**:ssä aluehallintovirastolle ja sosiaali- ja terveysministeriölle annetut valtuudet poikkeavat valmiuslain vastaavista muun muassa siten, että 9

a §:n nojalla voidaan antaa velvoitteita vain sellaiselle yksityiselle sosiaali- tai terveyspalveluiden tuottajalle, joka on tehnyt kunnan tai kuntayhtymän kanssa sopimuksen lakisääteisten palveluiden tuottamisesta. Koska siis säädöksen mukaan voidaan määrätä muuttamaan sellaisen yksityisen toimijan toimintaa, jolla on sopimus kunnan tai kuntayhtymän kanssa, mutta ei niiden yksityisten toimijoiden toimintaa, joiden kanssa kunnalla tai kuntayhtymällä ei ole sopimusta, asettaa säädös yksityiset toimijat elinkeinovapauden kannalta eriarvoiseen asemaan. Lisäksi yksityisen terveydenhuollon laajassa kentässä todennäköisesti olisi käyttöön otettavissa laajemmin sellaisia lisäresursseja, joita kuormitustilanteen hoidossa tarvittaisiin, kuin niitä olisi julkisen ja yksityisen puolen sopimustoiminnassa, jonka puitteissa jo tällä hetkellä tuotetaan lakisääteisten toimintojen kannalta välttämättömiä palveluita. - Koska aluehallintovirastolle ei ole täysin selvää, millainen juridinen pohdinta on edeltänyt sitä, että säädös on ulotettu koskemaan ainoastaan julkisen sektorin kanssa em. tavalla sopimussuhteessa olevia palveluntuottajia, emme ehdota tähän lainkohtaan muutoksia, vaan haluamme ainoastaan tuoda edellä mainitut näkökohdat sosiaali- ja terveysvaliokunnan tietoon sen laatiessa mietintöä lakiehdotuksesta.

Lakiesityksen säännöskohtaiset perustelut -osiossa esitettyjen **58 d §** (s. 85) ja **58 g §** (s. 94) kohdalla aluehallintoviraston tekemään päätökseen tarvittavia perusteluita kuvataan muun muassa seuraavasti: ”Päätökset on perusteltava alueen tarpeilla, ja niissä on kuvattava kokonaisarviointi toimenpiteiden epidemiologisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista." - Aluehallintovirasto toteaa, että se tekee päätöksensä, kuten tartuntatautilaissa säädetään ja kyseisessä lakiesityksen kohdassakin mainitaan, tartuntatautilain mukaisesti ja THL:n ja alueensa sairaanhoitopiirien asiantuntemukseen nojaten. Näillä tahoilla ei ole erityistä asiantuntemusta yhteiskunnallisten vaikutusten arvioimiseen, eikä sellaista asiantuntemusta ole myöskään aluehallintovirastoilla. Täten lain tulkintaa yleisesti selventämään käytettävässä perustelutekstissä ei tulisi esittää päätökselle tämänkaltaisia yksityiskohtaisia sisältövaatimuksia, joiden täyttäminen tosiasiallisesti on mahdotonta. Kyseisten hallintopäätösten edellytyksenä laissa on, että ne ovat välttämättömiä. Tällöin niiden käytön yhteydessä on jo sinänsä huomioitava niiden oletetut haitalliset oheisvaikutukset, ja välttämättömyysperiaatteen sellaisenaan tulisi estää päätöksen tekeminen silloin kun muita riittävän vaikuttavia toimintamahdollisuuksia on olemassa. Päätösten teko pandemiatilanteessa tapahtuu hyvin nopealla aikataululla. Tämän vuoksi kunkin toimenpiteen yhteiskunnallisten vaikutusten arviointia ei ole mahdollista teettää myöskään muilla tahoilla. Yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi mahdollisiin päätöksiin liittyen tulisi näkemyksemme mukaan kokonaisuudessaan tehdä lakia säädettäessä.

Ehdotetuissa **58 d §**:ssä ja **58 g §**:ssä yhdeksi päätöksenteon edellytykseksi asetettaisiin tietyn tason ylittyminen sairaanhoitopiirin alueen 14 viimeisimmän päivän aikana todettujen tartuntojen ilmaantuvuudessa. Käytännössä tähänastisessa epidemian hoidossa on usein ollut tilanteita, jolloin

sairaanhoitopiirin jonkun tietyn kunnan alueella ilmaantuvuus on ollut huomattavasti koko sairaanhoitopiirin alueen ilmaantuvuuslukua korkeampi. Tällöin kunta on katsonut tarpeelliseksi alueellaan määrätä rajoituksia tai antaa suosituksia, jotka eivät ole olleet voimassa muualla sairaanhoitopiirin alueella. Välttämättömyysperiaatteen noudattaminen edellyttääkin, että etenkin tiukat rajoitustoimenpiteet kohdistetaan mahdollisimman tarkasti sille alueelle, jolla välttämättömyys voidaan todeta. Tällainen alue voisi olla yksittäinen kunta tai useammasta kunnasta muodostuva sairaanhoitopiiriä pienempi alue silloin kun taudin ilmaantuvuus olisi riittävän suurta kaikissa kyseisissä kunnissa.
– Esitämme 58 d § 2 mom. 1 kohdan sekä 58 g § 2 mom. 1 kohdan sanamuotoja muutettaviksi muotoon (lisäys alleviivattu): *”sairaanhoitopiirin tai kunnan alueella 14 viimeisimmän päivän aikana todennettujen tartuntojen ilmaantuvuus 100 000 asukasta kohden on vähintään …”*

Ehdotetuissa **59 a – 59 c §**:issä säädetään hygieniakäytäntöihin liittyvien yleisvelvoitteiden ja päätösten valvonnasta. 58 c §:n velvoitteiden sekä aluehallintoviraston ja kuntien tekemien 58 §:n, 58 d §:n ja 58 g §:n mukaisten päätösten osalta valvonta kuuluu kunnille ja aluehallintovirastolle. Pidämme tarpeellisena sitä, että työnjaosta valvonnassa säädetään tarkemmin.
- Lakiesityksessä kunnalle, aluehallintovirastolle ja Liikenne- ja viestintävirastolle on säädetty velvoite yhteistyön tekemiseen säädösten valvonnassa. 59 a §:n säädöskohtaisista perusteluista (s. 103) käy ilmi, että kunta osallistuisi myös aluehallintoviraston tekemien päätösten valvontaan, joskin pääasiallinen vastuu aluehallintoviraston tekemän päätöksen valvonnasta olisi tarkoitus olla aluehallintovirastolla. Sitä, millä tavoin kunta valvontaan osallistuisi, ei säädöstekstissä tarkenneta, joskin 59 b §:n 5 momentissa ehdotetaan, että kunnan viranomainen saisi suorittaa tarkastuksen myös aluehallintoviraston tai Liikenne- ja viestintäviraston pyynnöstä. Aluehallintovirastoilla esimerkiksi uuden sääntelyn mukaisiin valvontakäynteihin käytettävissä oleva asiantuntijaresurssi tulee olemaan valvottavien suureen määrään nähden erittäin pieni samalla kun aluehallintoviraston antamat päätökset todennäköisesti tulevat kattamaan väestöltään suuria ja maantieteellisesti laajoja alueita. Useissa aluehallintovirastoissa haasteena ovat lisäksi pitkät etäisyydet viraston toimipaikalta mahdollisiin valvontakohteisiin. Myös lakiehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 104) todetaan, että tarkastuksissa todennäköisesti joudutaan tukeutumaan merkittävästi kunnan tekemiin tarkastuksiin. Mikäli viranomaisten yhteistyö valvonnassa ei toimisi toivotulla tavalla tai valvottavan toiminnan sijaintikunta esimerkiksi katsoisi, ettei sillä olisi edellytyksiä suorittaa aluehallintoviraston tekemän päätöksen valvontaa, voisi valvonta käytännössä jäädä tekemättä. - Ehdotamme, että **59 b §**:ään lisätään aluehallintovirastolle mahdollisuus määrätä kunta tekemään tarkastus sen alueella sijaitsevaan kohteeseen esimerkiksi täydentämällä 59 b § 1 momenttia seuraavasti (lisäys alleviivattu): *”Aluehallintovirasto, kunta ja Liikenne- ja viestintävirasto saavat tarkastaa 59 a §:n nojalla valvomansa toimijan tämän lain mukaisen toiminnan sekä toiminnassa käytettävät tilat. Aluehallintovirasto voi lisäksi perustellusta syystä määrätä kunnan tekemään tarkastuksen silloin kun tarkastuksen kohteena on aluehallintoviraston 58 §:n,*

58 d §:n tai 58 g §:n nojalla tekemän päätöksen noudattaminen kyseisen kunnan alueella." Siihen, pitäisikö Liikenne- ja viestintävirastolla olla samanlainen mahdollisuus määrätä kunta tekemään tarkastus, ei aluehallintovirasto luonnollisestikaan katso tarpeelliseksi ottaa kantaa.

Ehdotetun **59 a §**:n mukaisesti aluehallintovirasto valvoo toimialueellaan 9 a §:n nojalla tehdyn päätöksen noudattamista. Tilanteissa, joissa valtakunnallisesti on välttämätöntä turvata palveluiden saatavuus tai joissa velvoite on välttämätöntä kohdistaa eri aluehallintovirastojen toimialueilla sijaitseviin kuntiin tai kuntayhtymiin, tekee 9 a §:n mukaisen päätöksen aluehallintoviraston sijasta sosiaali- ja terveysministeriö (STM). Tällaisen ministeriön tekemän päätöksen valvonta voi muodostua ongelmalliseksi, koska yksittäisen aluehallintoviraston alueellinen toimivalta ei siihen riitä.
- Ehdotammekin, että mahdollisen STM:n tekemän 9 a §:n mukaisen päätöksen valvonta kuuluisi Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviralle, joka toimisi tarpeen mukaan yhteistyössä aluehallintoviraston kanssa ja voisi määrätä aluehallintoviraston tarvittaessa tekemään valvontaan liittyvän tarkastuksen. Tämä vastaisi myös muussa sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnassa vallitsevaa sääntelyä ja työnjakoa.

Yleishuomiot

Esitetty sääntely toisi aluehallintovirastoille useita uusia tehtäviä, lähinnä hallintopäätösten teossa ja niiden valvonnassa. Se, kuinka paljon uusia toimivaltuuksia olisi tarpeen käyttää, riippuisi toki paljolti epidemian kulusta ja epidemiatilanteen vakavuudesta tulevien kuukausien aikana. Mahdollista on kuitenkin, että uusia päätöksiä olisi tehtävä paljon ja usein toistuen. Lisäksi tähänastisen epidemian hoidon aikana saadut kokemukset viittaavat vahvasti siihen, että aluehallintoviraston uusi rooli kieltoja ja määräyksiä valvovana viranomaisena tulisi entisestään lisäämään mm. sellaisten kansalaisyhteydenottojen määrää, joissa tiedustellaan määräysten soveltamisohjeita tai ilmoitetaan epäillystä määräysten rikkomisesta. Tämä tulisi lisäämään aluehallintovirastojen työmäärää ja viemään työn painopistettä aiempaa enemmän pois normaalista terveydenhuollon valvonnasta. Normaalisti terveydenhuollon valvonnasta vastaavien virkamiesten, lähinnä aluehallintoylilääkärien, työajasta huomattava osa kuluu jo tällä hetkellä erilaisiin pandemian hoitoon liittyviin työtehtäviin, mikä aiheuttaa viivettä ja laiminlyöntejä varsinaisessa terveydenhuollon valvontatyössä. Aluehallintoylilääkärit ovat tartuntatautilain mukaisen päätöksenteon ja sen valmistelun lisäksi olleet sidottuja jatkuvaan, tiiviiseen tiedonvaihtoon ja yhteistyöhön sairaanhoitopiirien sekä valtiollisten ja kunnallisten yhteistyötahojen kanssa. Poikkeukselliset olot aiheuttavat myös terveydenhuollossa herkästi poikkeamia, ja siksi olisi erityisen tärkeää voida tehokkaasti valvoa terveydenhuollon koko laajan kentän toimintaa juuri nyt.
- On selvää, että suureen osaan uuteen valvontatehtävään liittyvistä epäkohtailmoituksista ei tulisi olemaan mahdollista reagoida tarkastuksin tai

selvityspyynnöin. Käytännössä ainoastaan vakavimmiksi epäiltyihin tapauksiin voitaisiin aluehallintoviraston toimesta reagoida. Kuntien toimintamahdollisuudet todennäköisesti vaihtelisivat kunnan koosta ja muista tekijöistä johtuen. Tartuntatautilain mukaisten rajoitustoimien teho tulisi jatkossakin pääosin riippumaan siitä, kuinka hyvin eri toimijat niitä omaehtoisesti noudattaisivat, ja aluehallintoviraston suorittamalla valvonnalla voisi olla vain satunnaista vaikutusta tosiasialliseen tartuntariskiin.

On hyvä ja ehdottoman välttämätöntä, että lakiesitykseen sisältyy aluehallintovirastoille edellä mainittujen ja muiden perustehtävien hoitoon lisäresursseja. Esitetty 10 henkilötyövuoden lisäresurssitarve, josta noin kuuden henkilötyövuoden tarve koskisi aluehallintoylilääkäritasoista resurssia, voisi olla tulevien lisätehtävien hoidon kannalta riittävä, mikäli resurssi saataisiin käyttöön varmasti ja viiveettä. Laskelmissa ei ole kuitenkaan otettu huomioon sitä resurssivajetta, joka on vallinnut jo nyt lähes vuoden ajan kestäneen pandemiatilanteen hoidon aikana. Ehdotettujen uusien tehtävien lisäksi nyt myös aiemmat tartuntatautilain mukaiset tehtävät jatkuisivat niiden rinnalla. Rekrytointia erityisesti aluehallintoylilääkärin väliaikaisiin tehtäviin voi vaikeuttaa ja hidastaa se, että tehtävään soveltuvat hallinnollista kokemusta omaavat lääkärit toimivat terveydenhuollossa yleensä esimies- ja johtotehtävissä, joissa lääkärien työllisyystilanne on hyvä. Vain vuoden mittaiseen määräaikaiseen virkaan hakeutuminen valtiolle ei useistakaan syistä ole heille yleisesti ottaen houkutteleva vaihtoehto. Lisäksi määräaikaisessa aluehallintoylilääkärin virassa aiempi työtehtävä voi muodostaa esteellisyyden valvontatehtäviin kattaen merkittävän osan määräaikaisen viran kestosta.

Lisätietoja asiassa antaa tarvittaessa aluehallintoylilääkäri Laura Blåfield laura.blafield@avi.fi (puh 0295 018 587)

Johtaja Leena Laajala

Aluehallintoylilääkäri Laura Blåfield

Tämä asiakirja LSSAVI/18340/2020 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument LSSAVI/18340/2020 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Blåfield Laura 12.01.2021 09:51

Ratkaisija Laajala Leena 12.01.2021 09:44