Matti Muukkonen
24.2.2021

HE 15/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain 16 ja 22 §:n muuttamisesta

Lakiehdotuksessa esitetään muutosta kahteen säännökseen. Tartuntatautilain 16 ja 22 §:iin. Nykyisen lain 16 §:ssä säädetään aluehallintovirastolle säädetystä toimivaltuudesta määrätä lain 14 ja 15 §:ien tarkoittamat yleiset tai kohdennetut terveystarkastukset pakollisiksi. Kyseisissä säännöksissä nämä toimenpiteet ovat lähtökohtaisesti vapaaehtoisia, joka on myös lain systematiikan kannalta perusteltu toimintamalli (vapaaehtoisuuteen pyrkiminen). Helmikuun alkuun mennessä aluehallintovirastot eivät olleet tehneet vuosina 2020-2021 yhtään päätöstä, joissa 15 tai 16 §:ä olisi sovellettu. Tämä siitäkin huolimatta, että niihin olisi ollut ilmeinen tarve ja toimivaltuuksien käyttäminen lain 6 ja 8 §:ssä niille säädetyn tehtävän hoitamiseen on ollut virkavelvollisuus.

Voimassa olevan oikeuden näkökulmasta mekanismi toimii nykyisin siten, että joko kunta päättää ensin yleisestä terveystarkastuksesta (14 §) tai aluehallintovirasto kohdennetusta (15 §). Kumpikaan päätös ei ole mainittu muutoksenhakukelpoisten päätösten listauksessa tartuntatautilain esitöissä (HE 13/2016 vp, s. 76-77). Tämä ei suoraan kerro sitä voisivatko ne olla sitä suoraan perustuslain 21 §:n nojalla. Tästä ei kuitenkaan ole toistaiseksi oikeuskäytäntöä, joten voimme perustellusti olettaa, ettei niin ole. Kummassakin tapauksessa terveystarkastuksen suorittaa joko lääkäri tai tämän valvonnassa muu terveydenhuollon ammattihenkilö. Suorittava tai valvovana lääkärinä ei tarvitse olla tartuntatautilääkäri tai edes virkasuhteinen lääkäri. Itseasiassa lain 70 §:stä voidaan tehdä analogia sen suhteen, että lääkäri voi olla myös järjestämisvastuullisen tahon ostama. Niin kohdennetussa kuin yleisessä terveystarkastuksessa voidaan ottaa tarpeellisia näytteitä, so. tehdä testejä vapaaehtoisuuden pohjalta.

Mikäli aluehallintovirasto on lain 15 §:n nojalla määrännyt kohdennetun terveystarkastuksen johonkin säännöksessä mainittuun tilaan tai esim. kulkuneuvoon, on vastuullisen lääkärin tehtävä organisoida terveystarkastuksen toteutus. Tässä yhteydessä hänen on myös arvioitava lääketieteellisesti tarpeelliset terveystarkastuksen muodot. Lain 15.2 §:n mukaan näytteiden ottamisen on oltava välttämätöntä. Toisaalta, koska kyse on vapaaehtoisuuteen perustuvasta toiminnasta, on tällöin lääkärillä toimivalta arvioida sitä mitä pitäisi tehdä. Potilas sitten itse päättää miten reagoi. Toisaalta, mikäli lain 60 §:n kriteerit täyttyvät, voi ja tulee lääkärin asettaa henkilö karanteeniin joka tapauksessa.

Jos joku kieltäytyy kohdennetusta tarkastuksesta tai sen osana välttämättömäksi arvioidusta näytteenotosta, tulee lääkärin ottaa yhteyttä aluehallintovirastoon, jos arvioi terveystarkastuksen ja sen osana näytteenoton olevan välttämätöntä. Aluehallintovirastoon tulee päättää asiasta yksilökohtaisella hallintopäätöksellä, joka on

muutoksenhakukelpoinen (90 §), mutta täytäntöönpantavissa riippumatta siitä (91 §) tarvittaessa virka-avulla (89 §). Kieltäytymisestä on säädetty rikoslain 44 luvun 2 §:ssä sakko- tai enintään kolmen kuukauden vankeusseuraamus. Ennen päätöksen tekemistä, aluehallintoviraston on käytettävä hyödyksi sairaanhoitopiirin, erityisvastuualueen ja THL asiantuntemusta (8.3 §). Katson kuitenkin, ettei tämä tarkoita sitä, että aluehallintoviraston virkamiehen pitäisi jokaisesta potilaasta kuulla näitä tahoja erikseen, vaan ajantasainen näiltä tahoilta saatu informaatio riittää. Asian käsittelyssä on kuitenkin noudatettava mm. hallintolakia. Sen mukaan päätös voidaan kiireellisenä antaa suullisesti ja sen jälkeen kirjallisesti. Toimivallanjaosta aluehallintovirastossa on säädetty aluehallintovirastoista annetussa laissa sekä määrätty sekä viraston että POL-vastuualueen työjärjestyksissä. Käsittääkseni ne mahdollistavat hyvin vapaan resurssien hyödyntämisen. Päätökset voidaan tehdä etänä.

Arvioni mukaan mekanismi on perusteltu. Se ei mahdollista hallinnollisia massapäätöksiä suorittaa lääketieteellisiä toimenpiteitä ja tutkimuksia ilman yksilöllistä lääketieteellistä arviota. Näin sen tuleekin olla. Näin ollen en pidä perusteltuna esitystä massapäätöksenteosta ainakaan tarkempaa pohdintaa siitä miten potilaiden oikeusturva varmistetaan. Epäselväksi myös jää 15 ja 16 §:n suhde (vapaaehtoinen ja pakollinen samanaikaisesti) sekä se voidaanko 16 §:n nojalla tehdystä 14 §:ää koskevasta päätöksestä johtaa toimivaltaa pakkotestaukseen, kun 14 §:ssä tätä ei ole mainittu. Nähdäkseni ei.

Perusteltuna sen sijaan näkisin sen, että 15 §:n toimivaltuuksia harkittaisiin laajennettavaksi myös paikallishallinnolle. Lähtökohtaisesti tähän kuitenkin sisältyy kuntalain 91.3 §:stä aiheutuva ongelma. Tämän vuoksi lähtökohtaisesti parempi olisi se, että pakkoa koskevat päätökset tehtäisiin toimielimessä. Koska kuitenkin tartuntatautilaissa on jo aiemmin hyväksytty malli, jossa virkasuhteisille tartuntatautilääkäreille annetaan toimivaltuuksia myös pakollisten hallinnollisten toimien osalta, en näe tässä ongelmaa. Katsoisin kuitenkin perustelluksi, että nämä päätökset tulisi saattaa tartuntatautien torjunnasta vastaavan toimielimen tietoon. Lisäksi olisi syytä pohtia tulisiko esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies tai aluehallintovirastot osallistuttaa valvontaan jotenkin.

Katson, että esitetty muutos ei ole perusteltu, eikä johda oikeusjärjestyksen kannalta tarkoituksenmukaiseen lopputulokseen. Asia voitaisiin hoitaa kuntoon viranomaisten paremmalla yhteistyöllä ja toimivaltuuksien täysimääräisellä käyttämisellä.

Ehdotuksen 22 §:ään kohdistuu todennäköisesti merkittäviä valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, joihin perustuslakivaliokunta todennäköisesti puuttuu. Säännöksen arvioiminen ei ole tarkoituksenmukaista ennen tätä.

Yleisesti kiinnitän valiokunnan huomiota siihen, että hallituksen esityksessä on väitetty kunnille luottavan uusi tehtävä. Näin ei ole, vaan kyse on lisätoimivaltuuksista. Tehtävä

on jo säädetty tartuntatautilain 6 ja 9 §:ssä. Jo aiemmin esimerkiksi ulkomaalaislain muutosten yhteydessä vastaavia tehtävien ja toimivallan käsitteiden virheellistä ristiinkäyttämistä on tapahtunut. Edelleen hallituksen esityksestä saa kuvan, että 15 ja 16 §:ien toimivaltuuksia olisi käytetty. Ainakaan ennen 1.2.2021 näin ei ole ollut. Lisäksi kiinnitän huomiota siihen, että mahdollisuus rajaliikenteen rajoittamiseen ja vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvien henkilöiden maahantulon estäminen ei ehkä ole niin selvä kuin hallitus esittää. Erityisesti huomio kiinnittyy mm. mainontaan ulkomaalaislain 156 a §:stä ja 167 §:stä, jotka koskevat vain käännyttämistä, ei pääsyn epäämistä. Ja vieläpä ulkorajoilla. Ks. myös 142 §. EU komissio on tuoreesti huomauttanut Suomea vapaan liikkuvuuden rajoittamisesta. Vielä viimeisenä asiana kiinnitän valiokunnan huomiota siihen, että hallituksen esityksessä ehdotuksia verrataan komission suosituksiin, ei varsinaiseen EU-lainsäädäntöön.

Sodankylässä 24.2.2021

Matti Muukkonen

HTT, yliopistonlehtori, julkisoikeuden dosentti