Tuomas Ojanen

3.3.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Pääasiallinen sisältö ja arvion lähtökohdat

1. Yhtäältä esityksellä selkeytettäisiin tartuntatautilain 16 §:ää siten, että aluehallintovirasto voisi päättää pakollisesta terveystarkastuksesta yksittäistä tai useampaa henkilöä koskevana. Lisäksi virkasuhteinen kunnan tai sairaanhoitopiirin tartuntataudeista vastaava lääkäri saisi toimivallan päättää yksittäistä henkilöä koskevasta pakollisesta terveystarkastuksesta, jos se olisi välttämätöntä tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi.
2. Toisaalta tartuntatautilain 22 §:ää muutettaisiin siten, että yleisvaaralliseen tai valvottavaan tartuntatautiin sairastuneen tai perustellusti sairastuneeksi epäillyllä ja näille taudeille altistuneen tai perustellusti altistuneeksi epäillyllä henkilöllä olisi velvollisuus antaa itseään koskevia tietoja asiaa selvittävälle terveydenhuollon ammattihenkilölle. Muutoksen tavoitteena olisi esityksen mukaan vahvistaa tartuntatautien torjuntatyöstä vastaavien viranomaisten mahdollisuuksia toimia tartuntatautilain edellyttämällä tavalla tartuntatautien leviämisen ehkäisemiseksi ja jäljittämiseksi.
3. Ehdotettu sääntely tulisi voimaan huhtikuussa 2021, ja se olisi voimassa toistaiseksi. Voimassaoloa ei ole siis ajallisesti rajattu covid 19 epidemian kestoon, vaikka esityksessä on sinänsä huomattavan paljon nimenomaan covid 19 epidemian tarkastelua. Ehdotettu sääntely myös soveltuisi yleisemminkin kuin vain Suomeen saapuessa, vaikka esityksessä on tehty verraten paljon selkoa nimenomaan maahantulosta covid 19 pandemiatilanteessa (ks. jaksot 2.1.5-7). Ehdotetussa sääntelyssä ei siis tässä mielessä ole kysymys pelkästä ”rajalaista”.
4. Esityksen säätämisjärjestysjaksossa 10 (s. 31-42) ehdotettua sääntelyä on tarkasteltu suhteessa perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuun henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden suojaan, 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan, 19 §:n 3 momentissa säädettyyn julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaiselle riittävät terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä. Lisäksi ehdotettavaa 16 §:n 2 momenttia on arvioitu suhteessa perustuslain 121 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Säätämisjärjestysjaksossa on myös tehty selkoa ehdotetun sääntelyn suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.
5. Esityksen jaksosta 10 ilmeneviin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin ei ole olennaista lisättävänä. Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin yhtenä peruslähtökohtana kuitenkin on, että tartuntatautilaki, nyt muutettavat 16 ja 22 §

mukaan lukien, on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 9/2016 vp).

Arvio

Tartuntatautilain 16 §:n muutos

6. Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 9/2016 vp) säädetty tartuntatautilain 16 § on käsittääkseni jo ennen nyt ehdotettua muutosta sallinut sen, mitä esityksessä nyt ehdotetaan selvyyden vuoksi säädettäväksi, so. että aluehallintovirastolla on toimivalta määrätä pakollinen terveystarkastus siten, että päätös pakollisesta terveystarkastuksesta voidaan tehdä yksittäistä tai useampaa henkilöä koskevana. Selvää myös on, että jo voimassa olevassa 16 §:ssä tarkoitettu pakollinen terveystarkastus on voinut sisältää ”Covid 19-testauksen”, jossa käytännössä otetaan näyte syvältä nenänielusta taipuisalla näytteenottotikulla.
7. Esityksestä kuitenkin ilmenee, että voimassa olevaa tartuntatautilain 16 §:ää on pidetty tulkinnanvaraisena varsinkin siltä osin kuin kysymys on useampaan kuin yhteen henkilöön kohdistuvasta pakollisesta terveystarkastuksesta. Esityksestä myös ilmenee, että voimassa olevan tartuntatautilain 16 §:n mukaisia päätöksiä pakollisista terveystarkastuksista tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi on tehty viime vuosina hyvin harvoin, yleensä 0-3 kappaletta vuodessa (ks. jakso 2.1.1).
8. Näistä syistä ehdotettavassa muutoksessa on esityksen mukaan kysymys ”ainoastaan päätöstoimivallan täsmentämisestä”. Esityksen mukaan siinä ei ”ehdoteta säädettäväksi uusia perustuslain kannalta merkityksellisiä rajoituksia tai velvollisuuksia” (s. 31).
9. Tartuntatautilain 16 § on aikoinaan säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 9/2016 vp). Jos ja kun lähdetään siitä, että käsillä olevassa 16 §:n muutosehdotuksessa on kyse päätöstoimivallan täsmentämisestä ja tulkintaepäselvyyksien poistamisesta, ja että esitys ei merkitse uusia perusoikeusrajoituksia voimassa olevaan sääntelyyn nähden, ehdotettua tartuntatautilain 16 §:n muutosta voidaan pitää ongelmattomana perustuslain kannalta.
10. Muutoinkin on nähdäkseni selvää, että vaikka kysymys olisi aivan uudesta tartuntatautilakiin ehdotettavasta toimivaltasäännöksestä, aluehallintoviraston toimivallalle määrätä pakollinen terveystarkastus siten, että päätös pakollisesta terveystarkastuksesta voidaan tehdä yksittäistä tai useampaa henkilöä koskevana, on olemassa esityksestä ilmenevillä perusteilla hyväksyttävät, oikeasuhtaiset ja välttämättömät perusteet perustuslain kannalta.
11. Kaiken kaikkiaan pidän ehdotettua tartuntatautilain 16 §:n muutosta ongelmattomana perustuslain kannalta. Säännösehdotus on myös sopusoinnussa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa.
12. Jos ja kun jo voimassa oleva tartuntatautilain 16 §:n voidaan katsoa sallineen aluehallintoviraston päätöstoimivallan nyt ehdotettavan mukaisesti, toimivallan käyttämättä jättämistä voidaan sinällään pitää jossain määrin ongelmallisena perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaatteen kannalta ottaen samalla huomioon myös perustuslain 22 § julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen (tässä tapauksessa

perusoikeuksien turvaamisessa on kysymys erityisesti perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaisesti julkisen vallan velvollisuudesta turvata jokaisen oikeus elämään sekä turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisesti). Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Koska tartuntatautilain 16 §:ää on kuitenkin pidetty tulkinnanvaraisena esityksestä tarkemmin ilmenevästi, lainsäädäntövaltaa voidaan nähdäkseni ongelmitta käyttää tartuntatautilain 16 §:n selkeyttämiseksi nyt ehdotetun mukaisesti.

Kunnallinen itsehallinto

13. Esityksen säätämisjärjestysjaksossa on tarkasteltu ehdotettua 16 §:n muutosta myös perustuslain 121 §:n kannalta, koska esityksen mukaan tartuntatautilain 16 §:n 2 momentti muodostaa kunnille uuden tehtävän. Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.
14. Tosin esitys on jossain määrin sekavan jännitteistä luettavaa sen suhteen, merkitseekö se uusia tehtäviä kunnille. Yhtäältä 16 §:ään ehdotettu sääntely tarkoittaisi esityksen mukaan ”käytännössä sitä, että 15 §:n mukaiseen terveystarkastukseen osallistuminen määrättäisiin pakolliseksi.” Tästä edelleen seuraisi esityksen mukaan, että ”(k)yseessä ei olisi perustuslain 121 §:n tarkoittamalla tavalla kunnille säädettävästä uudesta tehtävästä.” (s. 33) Toisaalta esityksessä kuitenkin katsotaan, että ehdotetun ”16 §:n 1 momentin soveltamisalan täsmennys voisi käytännössä merkitä muutosta pykälän soveltamiseen, jonka voidaan arvioida lisäävän jonkin verran kuntien tehtäviä.” (s. 33). Esityksen vaikutusarviointijaksossa myös todetaan, että kunnille ja sairaanhoitopiireille ”säädettäisiin uusi pysyvä tehtävä” (s. 16).
15. Esityksessä katsotaan, että ehdotettu sääntely olisi asianmukainen perustuslain 121 §:n 2 momentin näkökulmasta. Nähdäkseni tähän arvioon voidaan sinällään yhtyä (olettaen, että esitys merkitsisi kunnille annettavia uusia tehtävistä perustuslain 121 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla).
16. Kuten esityksessä todetaan, perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan kuntien uusista tehtävistä säädettäessä on myös huolehdittava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua laissa säädetyistä velvoitteistaan (s. 32). Koska esitys on kuitenkin jossain määrin sekavan jännitteistä luettavaa sen kannalta, merkitseekö ehdotettu sääntely kunnille uusia tehtäviä, tämä vaikeuttaa myös sen arviointia, miten ehdotettu sääntely vaikuttaisi kuntien tosiasiallisiin edellytyksiin suoriutua tehtävistään. Esityksessä ei yhtäältä katsota tartuntatautilain 16 §:n muutosehdotuksen ”merkittävästi lisäävän kuntien tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymien hallinnollista taakkaa, vaan ehdotettu lisäys tukisi osaltaan kunnille ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymille tartuntatautilaissa jo säädettyjen tehtävien hoitamista.” (s. 32-33). Esityksen vaikutusarviointijaksossa kuitenkin todetaan, että ehdotus ”lisäisi kuntien ja sairaanhoitopiirien kustannuksia erityisesti covid-19-tyyppisten pandemioiden aikana” (s. 17). Lisäksi esityksessä todetaan, että ”(u)udesta tehtävästä kunnille ja sairaanhoitopiireille aiheutuvia kustannusten tarkan määrän arvioiminen on vaikeaa.” (s. 17).

17. En suoraan sanoen kykene arvioimaan kunnolla esityksen sekavuuden takia sen paremmin sitä, merkitseekö 16 §:n muutosehdotus kunnille uusia tehtäviä perustuslain 121 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla, kuin sitä, miten säännösehdotus vaikuttaisi kuntien tosiasiallisiin edellytyksiin suoriutua tehtävistään.
18. Tyydyn vain toteamaan, että nähdäkseni ehdotettu sääntely sinänsä täyttää perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaisen lailla säätämisen vaatimuksen (olettaen, että ehdotettu sääntely tarkoittaisi kunnille uusia tehtäviä). Lisäksi perustuslakivaliokunnan tulisi edellyttää mietintövaliokunnalta sen tarkempaa selvittämistä, miten ehdotettu 16 §:n muutos vaikuttaa kuntien tosiasiallisiin edellytyksiin suoriutua tehtävistään, koska perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään korostanut, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (ks. esim. PeVL 67/2014 vp ja PeVL 16/2014 vp).

Henkilötietojen suoja

19. Esityksellä tartuntatautilain 22 §:ää muutettaisiin siten, että pykälässä säädettäisiin yleisvaaralliseen tai valvottavaan tartuntatautiin sairastuneen tai perustellusti sairastuneeksi epäillyn ja näille taudeille altistuneen tai perustellusti altistuneeksi epäillyn henkilön velvollisuudesta antaa itseään koskevia tietoja asiaa selvittävälle terveydenhuollon ammattihenkilölle.
20. Lakiehdotuksen 22 § on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan, samoin kuin EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan kannalta. EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa jokaisen oikeus henkilötietojensa suojaan.
21. Esityksen säätämisjärjestysjaksossa on muun ohella tehty selkoa 22 §:n muutosehdotuksesta henkilötietojen suojan kannalta. Viittaan myös arvioinnin lähtökohdista esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 20/2020 vp ilmeneviin linjauksiin henkilötietojen suojasta.
22. Tässä yhteydessä on syytä korostaa, että voimassa olevan tartuntatautilain 22 §:n säätämisen jälkeen on alkanut EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen soveltaminen, ja että tällä on myös ollut vaikutusta perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä tarkemmin ilmenevällä tavalla (ks. erit. PeVL 15/2018 vp, ks. myös esim. PeVL 20/2020 vp). Näin ollen käsillä olevan lakiehdotuksen 22 §:n valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa ei voida antaa sillä tavoin kuin edellä tarkastellun 16 §:n yhteydessä merkitystä sille, että tartuntatautilaki on aikoinaan säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 9/2016 vp).
23. Ehdotetun 22 §:n 1 momentin mukaan yleisvaaralliseen tai valvottavaan tartuntatautiin sairastuneen ja sairastuneeksi perustellusti epäillyn sekä tällaiseen tautiin altistuneen tai perustellusti altistuneeksi epäillyn henkilön olisi annettava asiaa selvittävälle terveydenhuollon ammattihenkilölle nimensä, syntymäaikansa tai henkilötunnuksensa, yhteystietonsa, kotikuntansa sekä mahdollinen muu oleskelupaikkansa sekä muut tartuntataudin leviämisen estämiseksi tarvittavat välttämättömät tiedot. Pykäläehdotuksen 2 momentin mukaan yleisvaaralliseen tai valvottavaan tartuntatautiin sairastuneen ja sairastuneeksi perustellusti epäillyn

henkilön on annettava asiaa selvittävälle terveydenhuollon ammattihenkilölle tartuntataudin leviämisen estämiseksi käsityksensä tartuntatavasta, -ajankohdasta ja -paikasta sekä niiden henkilöiden nimet, jotka ovat voineet olla tartunnan lähteenä tai saada tartunnan.

24. Sekä lakiehdotuksen 1 momentin että varsinkin 2 momentin mukaisen tietojenantovelvollisuuden piirissä voitaisiin muun ohella käsitellä sellaisia terveyttä koskevia tietoja, jotka ovat valtiosääntöisesti arkaluonteisiksi arvioitavia henkilötietoja (ks. esim. PeVL 15/2018 vp ja PeVL 20/2020 vp) sekä unionin yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaan niin sanottuihin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja.
25. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on korostettu, että tällaisten arkaluontoisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 20/2020 vp ja siinä mainittu muu lausuntokäytäntö).
26. Tässä yhteydessä on huomautettava myös siitä, että esimerkiksi lakiehdotuksen 22 §:n piiriin kuuluvia paikka- ja oleskelutietoja on pidettävä henkilötietojen suojan perusoikeuden kannalta merkittävinä, kuten muun muassa EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisut asioissa *Digital Rights Ireland* ja *Tele2 Sverige and Watson* havainnollistavat oleskelu- ja liikkumistietojen osalta. Näissä ratkaisuissa EU-tuomioistuin totesi, että liikenne- ja paikkatietojen kokonaisuus voi mahdollistaa hyvin tarkkojen päätelmien tekemisen niiden henkilöiden, joiden tietoja on säilytetty, yksityiselämästä, kuten elämäntavoista, vakituisista tai väliaikaisista oleskelupaikoista, päivittäisestä tai muusta liikkumisesta, tekemisestä sekä näiden henkilöiden sosiaalisista suhteista ja heidän sosiaalisesta ympäristöstään (*Tele 2 Sverige* ym., kohta 99, ks. myös *Digital Rights* -tuomio, 27 kohta, ks. tarkemmin myös PeVL 48/2018 vp ja siinä mainitut muut lausunnot).
27. Kaiken kaikkiaan edellä esitetystä seuraa tarve rajata 22 §:n piiriin kuuluvien tietojen käsittely täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään.
28. Lakiehdotuksen 22 § ei ole aivan ongelmaton tämän vaatimuksen näkökulmasta, koska ehdotettu sääntely on kohdittain arkaluonteisten tietojen käsittelyyn nähden verraten avointa ja tulkinnanvaraista.
29. Ensinnäkin huomiota kiinnittää ehdotetun säännöksen laajuus *henkilöllisellä ulottuvuudella* kahtalaisella tavalla: Yhtäältä tietojenantovelvollisuuden piiriin kuuluvien henkilöiden piiri olisi laaja, kun 1 momentin mukainen tietojenantovelvollisuus koskisi paitsi yleisvaaralliseen tai valvottavaan tartuntatautiin sairastunutta ja sairastuneeksi perustellusti epäiltyä myös tällaiseen tautiin altistunutta tai perustellusti altistuneeksi epäiltyä henkilöä. Toisaalta lakiehdotuksen mukaisia tietoja käsittelisivät jatkossa asiaa selvittävät ”terveydenhuollon ammattihenkilöt”, kun taas voimassa olevan 22 §:n mukaan pykälän mukaiset tiedot on ilmoitettava ”asiaa selvittävälle lääkärille”.
30. Nähdäkseni esityksessä on muutoin esitetty perusoikeusjärjestelmän ja unionin oikeuden kannalta painavia perusteita ehdotetuille henkilöpiirin laajennuksille, mutta jossain määrin on kuitenkin ongelmallista sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden sekä välttämättömyyden kannalta se, että tietojenantovelvollisuus koskisi myös pykäläehdotuksessa tarkoitettuun tautiin ”perustellusti altistuneeksi epäiltyä”. Säännösehdotuksen ongelmallisuutta tältä

osin tosin jossain määrin vähentää se, että lakiehdotuksen 22 §:n mukaisen tietojenantovelvollisuuden noudattamatta jättämistä ei ole sanktioitu (ainakaan rikosoikeudellisesti, ks. tartuntatautilain 88 § ja siinä viitattu rikoslain 44 luvun 2 §). Käytännössä perustellusti altistuneeksi epäillyt henkilöt, kuten kaikki muutkin tietojenantovelvollisuuden piirissä olevat henkilöt, voisivat siis viime kädessä itse päättää ilman rangaistuksen uhkaa siitä, mitä tietoja he loppujen lopuksi antavat terveydenhuollon ammattihenkilöille.

31. Vaikka pidän tietojenantovelvollisuuden piiriin kuuluvien henkilöiden määrittelyä lakiehdotuksen 22 §:n 1 momentissa arkaluontoisten tietojen käsittelyyn nähden edellä mainitulta osin ongelmallisen avoimena tai ainakin tulkinnanvaraisena, ja vaikka olisi vielä syytä selvittää ehdotetun sääntelyn välttämättömyyttä tältä osin, en kuitenkaan pidä valtiosääntöoikeudellisessa kokonaisarviossa edellä todettua ongelmaa säätämisjärjestykseen vaikuttavana.
32. Lakiehdotuksen 22 § on myös arkaluontoisten tietojen käsittelyyn nähden osin ongelmallisen avointa *asiallisella ulottuvuudella*, so. sen osalta, mitkä tiedot olisivat tietojenantovelvollisuuden piirissä. Tarkoitan ehdotettua sääntelyä siltä osin kuin 1 momentissa tarkoitetuilla henkilöillä olisi velvollisuus antaa ” muut tartuntataudin leviämisen estämiseksi tarvittavat välttämättömät tiedot”.
33. Esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ”tartuntataudit ja niistä aiheutuvat epidemiat voivat olla hyvin moninaisia, minkä vuoksi on mahdotonta määritellä täysin yksityiskohtaisesti kaikkia niitä tietoja, joita tartuntatautien leviämisen ehkäisemiseksi on välttämätöntä kussakin tilanteessa saada.” Edelleen perusteluissa todetaan, että ”(k)oska tilanteet ja tartuntataudit voivat erota toisistaan monin tavoin, olisi tarpeen jättää asiaa selvittäville terveydenhuollon ammattihenkilöille harkinnanvaraa sen suhteen, mitä tietoja tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi olisi kyseisessä tilanteessa välttämätöntä saada.” (s. 29)
34. Näitä perusteluja voidaan sinänsä pitää valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävinä perusteluina sille, mitä tietoja lakiehdotuksen 22 §:n mukaisen tietojenantovelvollisuuden piiriin olisi syytä tuoda. Silti olisi vielä syytä koettaa määritellä laissa nyt ehdotettua täsmällisemmin, mitä tietoja olisi välttämätöntä antaa kussakin tilanteessa esimerkiksi nostamalla nyt vain yksityiskohtaisissa perusteluissa mainittuja esimerkkejä lakiin.
35. Ottaen huomioon tietojenantovelvollisuuden laajuuden henkilöllisellä ja asiallisella ulottuudella, perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi paikallaan huomauttaa selvyyden vuoksi siitä, että lakiehdotuksen 22 §:n kautta saatua tietoa mahdollisesta altistumisesta ei voida sellaisenaan pitää tartuntatautilain 60 §:ssä tarkoitettuna perusteltuna epäilynä altistumisesta yleisvaaralliselle tartuntataudille, mikä mahdollistaisi karanteeniin asettamisen.

Helsingissä 3. päivänä maaliskuuta 2021

Tuomas Ojanen

professori

Helsinki