OIKEUSMINISTERIÖ

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Heini Färkkilä

2.3.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tartuntatautilain pakollisia terveystarkastuksia koskevaa 16 §:ää ja tietojenantovelvollisuutta koskevaa 22 §:ää. Kyse olisi pysyvistä muutoksista. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Esityksen tavoitteena on täsmentää nykyisin aluehallintovirastolla olevaa mahdollisuutta määrätä pakollinen terveystarkastus. Lisäksi tavoitteena on vahvistaa ja nopeuttaa tartuntatautien torjuntatyötä säätämällä kunnan ja sairaanhoitopiirin tartuntataudeista vastaavalle lääkärille uusi tehtävä tilanteissa, joissa tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi olisi välttämätöntä tehdä yksittäistä henkilöä koskeva päätös pakollisesta terveystarkastuksesta. Tietojen antamista koskevan muutoksen tavoitteena on vahvistaa tartuntatautien torjuntatyöstä vastaavien viranomaisten mahdollisuuksia toimia tartuntatautilain edellyttämällä tavalla tartuntatautien leviämisen ehkäisemiseksi ja jäljittämiseksi. Ehdotuksessa on lähinnä kyse teknistyyppisistä muutoksista.

Tartuntatautilain 16 §

Tartuntatautilain 16 §:ää täsmennettäisiin säätämällä, että aluehallintoviraston päätös 14 tai 15 §:n mukaiseen terveystarkastukseen osallistumisen pakollisuudesta voi kohdistua yksittäiseen tai useaan henkilöön. Kuten esityksessä on katsottu, voimassaolevan 16 §:n sanamuoto viittaa siihen, että tämä toimivalta on aluehallintovirastoilla jo nykyisen 16 §:n nojalla. Lakiehdotus vastaa esityksessä mainittua tavoitetta toimivallan selkeyttämisestä. Varsinaista uutta sisältöä ehdotus ei voimassaolevaan sääntelyyn tuo.

Oikeusministeriö on korostanut valmistelussa, että jos sen sijaan tarkoituksena olisi luoda uusia kaikkien maahan saapuvien henkilöiden oikeudelliseen asemaan kohdistuvia kategorisia velvoitteita tai rajoituksia tai säätää näihin liittyvistä uusista oikeudellisista vaikutuksista, tulisi näistä säätää riittävän täsmällisesti ja perusoikeuksien yleiset ja erityiset rajoitusedellytykset täyttäen (kuten PeVL 32/2020 vp), huolimatta siitä, että terveysturvallisuuden turvaamisella on kiistatta hyväksyttävät ja painavat tavoitteet.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Terveystarkastuksella tarkoitetaan esityksen mukaan kliinisillä tutkimuksilla tai muilla tarkoituksenmukaisilla ja luotettavilla menetelmillä suoritettua terveydentilan ja toimintakyvyn tarkastusta, ja se voi sisältää tarpeellisten näytteiden ottamisen. Tartuntatautilain 16 §:n pakollista terveystarkastusta koskeva sääntely mahdollistaa tartuntojen seulomisen esimerkiksi kouluissa, työpaikoilla, laitoksissa tai tietyissä kulkuneuvoissa oleskeleville.

Oikeusministeriö on esityksen valmisteluvaiheessa arvioinut sosiaali- ja terveysministeriön virkamiesvalmistelussa esillä olleiden useiden sääntelyvaihtoehtojen oikeudellista toteuttamiskelpoisuutta ja valtiosääntöoikeudellisten reunaehtojen toteutumista. Osa käsitellyistä sääntelyvaihtoehdoista on kuvattu esityksen vaihtoehtoisia toteuttamistapoja koskevassa osiossa. Esityksen lähtökohdat ovat muuttuneet näistä sekä esimerkiksi siitä, mitä eduskunnan aiemmin käsittelemässä hallituksen esityksessä laeiksi tartuntatautilain ja liikenteen palveluista annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 137/2020 vp) ehdotettiin.

Esityksen perusteluissa nojaudutaan monilta osin covid-19-taudin aiheuttamaan epidemiaan ja maahantulon yhteydessä tehtäviin terveysturvallisuustoimenpiteisiin sekä matkustusturvallisuuteen (esimerkiksi nykytilan arviointi, ulkomailla käytetyt keinot ja resurssivaikutukset). Tartuntatautilain terveystarkastuksia ja pakollisia terveystarkastuksia koskevaa 14-16 §:n sääntelyä ei ole alun perin laadittu sovellettavaksi erityisesti rajat ylittävään liikenteeseen, vaan yleisesti Suomessa. Todettakoon esityksestäkin ilmenevä seikka, että myöskään lakiehdotus ei rakennu covid-19-epidemian hallintaan rajat ylittävässä liikenteessä, vaikka esityksessä on käsitelty muun muassa maahantulon edellytyksiä. Esityksessä on kysymys tartuntatautilakiin otettavasta toistaiseksi voimassa olevasta sääntelystä eli se tulisi sovellettavaksi kaikkiin tartuntatauteihin.

Voimassa olevat tartuntatautilain 14-16 § on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Valiokunta ei ole nimenomaisesti käsitellyt terveystarkastuksia ja pakollisia terveystarkastuksia koskevaa sääntelyä lausunnossaan PeVL 11/2016 vp.

Aluehallintoviraston toimivalta määrätä terveystarkastukseen osallistuminen pakolliseksi on sovellettavissa niissä rajoissa, jotka määrittyvät 14 ja 15 §:n henkilöpiirin sekä 16 §:n välttämättömyysedellytyksen perusteella. Reunaehdot pakollista terveystarkastusta koskevalle päätökselle määrittyvät siten 14 tai 15 §:n ja 16 §:n muodostaman kokonaisuuden kautta. Tartuntatautilain 14-16 §:n säännökset vaikuttavat muodostavan yleisyydessään hankalasti sovellettavan ja ymmärrettävän kokonaisuuden, mitä osoittaa osaltaan se, että sääntelyä ei voimassa olevan lain nojalla ole osattu soveltaa esityksessä selostettavalla tavalla. Tämän tyyppisessä perusoikeuskytkentäisessä sääntely-yhteydessä, jossa on lisäksi kyse kunnille osoitettavista tehtävistä, sääntelyn on oltava riittävän täsmällistä ja yksiselitteistä.

Tartuntatautilain 15 §:n 1 momentti vaikuttaa sisältävän kahden tyyppisiä päätöksiä: yleisiä (”jollakin paikkakunnalla oleskelevat”) ja kulkuneuvo- tai tilakohtaisia. Selvää on, että 15 §:n 1 momentissa tarkoitettu kohdennettu päätös on käsillä, kun kyse on esimerkiksi tietyssä kulkuneuvossa oleskelevista.

Esityksessä viitataan siihen, että pakollinen kohdennettu terveystarkastus voitaisiin määrätä esimerkiksi lentokentällä oleskeleville. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan lähtökohdaksi olisi asetettavissa, että tartuntatautilain 15 § ja 16 §:n mukainen päätös pakollisesta kohdennetusta terveystarkastuksesta kohdistuu tällöin kaikkiin lentokentällä oleskeleviin samoin perustein, kun tartuntatautilain 15 §:n 1 momentti eikä 16 § sisällä säännöstä valikoinnista (vrt. 47 §:n 1 mom. ja PeVL 11/2016 vp). Perusteluissa 16 §:ssä tarkoitettuna kohdennettuna päätöksenä mainitaan esimerkiksi terveystarkastukseen velvoittaminen tietyllä työpaikalla, kuten ra-

kennustyömaalla oleskeleviin, kun siellä olisi havaittu yleisvaaralliselle tartuntataudille altistuneita tai tartunnan saaneita henkilöitä ja tarkastus olisi välttämätöntä taudin leviämisen ehkäisemiseksi[1]. Näin esimerkiksi yksinomaan kategorinen peruste ulkomailta Suomen lentokentälle saapumisesta ei vaikuttaisi olevan helposti sovitettavissa 15 §:n 1 momentin mukaiseen päätöksen kohdentamiseen. Sen sijaan on selvää, kuten perusteluissa todetaan, että aluehallintovirasto voisi päätöksellään määrätä järjestettäväksi pakollisen terveystarkastuksen kohdennettuna esimerkiksi tietyn lentokoneen tai laivan matkustajille.

Terveystarkastukseen velvoittavan päätöksen tulee kaikissa tapauksissa täyttää 16 §:n mukainen välttämättömyysedellytys. Välttämättömyysedellytyksen täyttyminen voi kiinnittyä esimerkiksi määrätyllä liikennevälineellä saapumiseen tietystä, taudin korkean ilmaantuvuuden maasta, jos sen katsottaisiin muodostavan erityisen riskin covid-19-taudin leviämiselle Suomessa. Todettakoon, että liikennevälineessä tai esimerkiksi lentoasemalla oleskelusta aiheutuvia riskejä voidaan kuitenkin vähentää muun muassa voimassa olevan tartuntatautilain mahdollistavin asiakastilajärjestelyin.

Tartuntataudeista vastaavalle lääkärille ehdotettava toimivalta (16 §:n 2 momentti) ei sisällä uutta rajoitusperustetta, vaan kyse on nykyiseen lainsäädäntöön sisältyvän toimenpiteen päätöksentekovallan organisoinnista. Koska kyse on kunnille uudesta tehtävästä, ehdotettu sääntely on merkityksellinen perustuslain 121 §:n kannalta, mikä on esityksessä 16 §:n 2 momentin osalta huomioitu.

Perustuslain 121 §:n 2 momentti

Tartuntatautilain 14 §:ssä säädetään kuntien velvollisuudesta järjestää yleisiä terveystarkastuksia. Kohdennettuja terveystarkastuksia koskevassa 15 §:ssä ei ole säännöstä siitä, minkä tahon aluehallintovirasto voi päätöksessään määrätä järjestämään kohdennetun terveystarkastuksen. Tartuntatautilain 14 ja 15 § muodostuvat tässä esityksessä merkityksellisiksi, koska lakiehdotukseen muutettavaksi ehdotettu 16 §:n 1 momentti kiinnittyy nimenomaan 14 ja 15 §:n soveltamiseen (”Aluehallintovirasto voi päättää, että 14 ja 15 §:n mukaiseen terveystarkastukseen osallistuminen on pakollista”).

Tartuntatautilain 9 §:n mukaan kunnan velvollisuutena on järjestää alueellaan tässä laissa tarkoitettu tartuntatautien vastustamistyö osana kansanterveystyötä siten kuin kansanterveyslaissa (66/1972), terveydenhuoltolaissa (1326/2010) ja tässä laissa säädetään.

Perustuslakivaliokunta on tartuntatautilakia koskevasta esityksestä antamassaan lausunnossa PeVL 11/2016 todennut pakollisten rokotusten ja PL 121 §:n 2 momentin kannalta seuraavasti:

> ”- - kunnan asukkaiden itsehallintoon kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen ja että muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla. Olennaista on, ettei kunnille voida antaa uusia tehtäviä lakia alemman asteisilla säädöksillä (HE 1/1998 vp, s. 176/I). - - Tartuntatautilakiehdotuksessa kuntien velvollisuudesta järjestää rokotukset ehdotetaan säädettäväksi 44 §:n 2 momentissa ja 45 §:n 2 momentissa. Kyseiset säännökset eivät kuitenkaan sanamuotonsa mukaan kata 47 §:ssä tarkoitettuja pakollisia rokotuksia. Perustuslain 121 §:stä johtuvista syistä pakollisia rokotuksia koskevaa säännöstä on syytä täydentää maininnalla kuntien velvollisuudesta tällaisten rokotusten järjestämiseen.”

[1] Aiemman tartuntatautilain esityksen perusteluissa (HE 44/1986 vp, s. 9) on voimassaolevaa 15 §:ää asiallisesti vastaavassa kohdassa todettu: ”Pakollisuus koskisi tilannetta, jossa selvästi ympäristöstään erottuvassa paikassa toimivien tai olevien henkilöiden keskuuteen on aihetta epäillä levinneen yleisvaarallisen tartuntataudin aiheuttaja. Tarkastuksen järjestämisen edellytyksenä olisi, että yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi olisi tarpeellista tutkia tartunnalle alttiiksi joutuneet heidän terveydentilansa selvittämiseksi.”

Perustuslakivaliokunta ei ole käsitellyt ko. lausunnossaan lain 14-16 §:ää, eikä toisaalta esityksessä ehdoteta muutettavaksi voimassaolevia 14 ja 15 §:ää. Edellä viitattuun valiokunnan lausuntoon nojautuen vaikuttaa siltä, että ilman nimenomaista laissa olevaan säännöstä kuntien järjestämisvastuusta aluehallintovirasto ei voisi määrätä kuntia järjestämään 15 §:n mukaisia tarkastuksia (vrt. 47 §:n 2 momentti ”Kunnan on järjestettävä pakollinen rokotus.”). Lisäksi 15 § jättää auki sen, minkä tahon aluehallintovirasto voi määrätä järjestämään pykälässä tarkoitetut terveystarkastukset vai tarkoittaako säännös sitä, että aluehallintovirasto itse järjestää mainitut terveystarkastukset (vrt. pykälän sanamuoto ja säännöskohtaiset perustelut HE 13/2016 vp s. 37 ”Voimassa olevan lain mukaan aluehallintovirasto voi järjestää.”)

Rangaistussäännös ja testauksen toteuttaminen tahdosta riippumatta

Voimassaolevan rikoslain 44 luvun 2 §:n 2 kohdan mukaan se, joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta rikkoo tartuntatautilain 16 §:ssä tarkoitetussa pakollista terveystarkastusta koskevassa yleisessä tai yksittäistapausta koskevassa päätöksessä asetetun velvollisuuden, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, terveydensuojelurikkomuksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kolmeksi kuukaudeksi. Säännöstä ei ehdoteta muutettavaksi.

Tartuntatautilain 16 §:n mukaan aluehallintovirasto voi päättää, että 14 ja 15 §:n mukaiseen terveystarkastukseen osallistuminen on pakollista. Rikoslain 44 luvun 2 §:n 2 kohtaa koskevissa perusteluissa (HE 13/2016 vp) on todettu, että henkilöä voitaisiin rangaista esimerkiksi silloin, jos hän ei saavu pakolliseen terveystarkastukseen. Rangaistussäännös koskee siten pakolliseen terveystarkastukseen osallistumatta jättämistä, ei terveystarkastukseen sisältyvästä toimenpiteestä kieltäytymistä.

Lisäksi aiemman tartuntatautilain esityksen perusteluissa on todettu, että ”Edellytyksenä olisi, että näytteenotto ja tutkimus voisivat tapahtua ilman sanottavaa haittaa tutkittavalle.” (HE 44/1986). Tartuntatautilaki ei vaikuta sisältävän säännöksiä, jotka mahdollistaisivat terveystarkastukseen mahdollisesti sisältyvän näytteenoton voimakeinoja käyttämällä. Tilanteessa, jossa henkilö kieltäytyy testin ottamisesta, arvioitavaksi saattavat tulla muut tartuntatautilain säännökset, esimerkiksi karanteeniin määräämisen edellytysten (altistunut tai perustellusti epäilty altistuneen) arviointi.

Tartuntatautilain 22 §

Tartuntatautilain 22 §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi yleisvaaralliseen tai valvottavaan tartuntatautiin sairastuneen tai perustellusti sairastuneeksi epäillyn ja näille taudeille altistuneen tai perustellusti altistuneeksi epäillyn velvollisuudesta antaa pyynnöstä asiaa selvittävälle terveydenhuollon ammattihenkilölle myös itseään koskevia säännöksessä lueteltuja yksilöinti- ja yhteys- ja oleskelupaikkatietoja sekä myös muita tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi tarvittavia välttämättömiä tietoja.

Henkilön velvollisuus antaa itseään koskevia tietoja viranomaiselle on merkityksellistä ennen muuta perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan kannalta. Esityksessä katsotaan velvollisuuden luovuttaa itseään koskevia tietoja olevan välttämätöntä tartuntataudin leviämisen ehkäisyn ja muun väestön terveyden turvaamisen kannalta. Esityksen mukaan tartuntatautien leviämisen tehokas ehkäiseminen perustuu tietoon, jonka pohjalta viranomaisilla on mahdollisuus ryhtyä tarvittaviin toimiin tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Perusteluissa myös todetaan, että terveysviranomaisilla on jo laissa säädetty oikeus saada henkilöä koskevia samoja tietoja muilta laissa säädetyiltä tahoilta.

Oikeusministeriö korostaa esityksen perusteluissakin mainittua lähtökohtaa, että velvollisuus tietojen antamiseen voi koskea vain tartuntataudin leviämisen estämisen kannalta välttämättömiä tietoja ja näin ollen tietoja

pyytävän tahon olisi kyettävä osoittamaan, että tietojen antaminen olisi välttämätöntä nimenomaan tartuntatautien leviämisen estämiseksi. Välttämättömyysedellytyksen tulee rajoittaa kussakin tapauksessa annettavia tietoja sekä laadultaan että määrältään.

Esityksen 22 §:ssä on kyse henkilötiedoista. Henkilötietojen, kuten esimerkiksi terveystietojen, käsittelystä säädetään suoraan sovellettavassa EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa (2016/679) sekä sitä täydentävässä kansallisessa yleislaissa eli tietosuojalaissa (1050/2018). Henkilötietojen käsittelylle tulee aina olla jokin yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu käsittelyn yleinen oikeusperuste. Terveystietoja pidetään yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuina erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvina tietoina, joiden käsittely on lähtökohtaisesti kielletty. Tällaisten tietojen käsittely on sallittua vain, jos käsittelylle on asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaisen yleisen käsittelyperusteen lisäksi jokin 9 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu erityinen käsittelyperuste. Ehdotetun 22 §:n käsittelyn oikeusperusteena olisi esityksen mukaan tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohta (s. 40). Tämän osalta oikeusministeriö tuo esille, että käsittelyn oikeusperusteen ollessa 6 artiklan 1 kohdan e alakohta, olisi rekisteröidyllä muun muassa oikeus vastustaa henkilötietojen käsittelyä yleisen tietosuoja-asetuksen 21 artiklassa säädetyllä tavalla. Esityksessä on tunnistettu terveystietojen käsittelyperusteeksi vallitsevasta tartuntatautitilanteesta joko yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdassa tarkoitettu yleinen etu tai saman kohdan i alakohdan mukainen kansanterveyteen liittyvä yleinen etu. Mainitut kohdat edellyttävät, että unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojaamiseksi. Näiltä osin esityksessä ei ole nimenomaisesti kuvattu sovellettavia suojakeinoja. Ehdotetun 22 §:n kohdalla suojakeinot lienevät samat kuin jo voimassaolevaan tartuntatautilain yhteydessä sovellettavat rekisteröidyn oikeuksia koskevat suojakeinot.