Eduskunnan talousvaliokunta
TaV@eduskunta.fi

Viite Talousvaliokunnan kuulemis- ja asiantuntijalausuntopyyntö

Asia Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain 58 d §:n muuttamisesta.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston lausunto

Esityksen tausta ja tavoitteet

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi väliaikaisesti voimassa olevaa tartuntatautilain 58 d §:ää. Tartuntatautilain 58 d §:n 4 momentti, jossa säädetään lähikontaktin määritelmästä, ehdotetaan poistettavaksi. Myös pykälän 1 momentissa oleva viittaus 4 momenttiin poistettaisiin. Lisäksi ehdotetaan, että pykälän 2 momentissa säädettyjä viranomaisen päätöksenteon kriteerejä muutettaisiin siten, että poistettaisiin säännöksen soveltamiskriteereistä covid-19-taudin ilmaantuvuus. Samalla tarkennettaisiin kunnan tai sairaanhoitopiirin alueella todettujen tartuntaryppäiden kriteeriä siten, että säännöksen soveltaminen edellyttäisi, että tartuntaryppäät alueella olisivat merkittäviä ja ne voisivat aiheuttaa riskin uusien tartuntojen laaja-alaiseen leviämiseen alueella. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esityksen mukaan sen tavoitteena on nykyistä sääntelyä paremmin turvata oikeutta elinkeinonharjoittamiseen ja työhön kannattavalla tavalla vaarantamatta kuitenkaan muiden perusoikeuksien, kuten ihmisten hengen ja terveyden sekä sosiaali- ja terveydenhuollon kapasiteetin riittävyyttä. Lisäksi tavoitteena on edelleen turvata ihmisten henkeä ja terveyttä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen riittävyyttä.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto (jatkossa myös aluehallintovirasto) pitää tarkoituksenmukaisena, että tartuntatautilain väliaikaista 58 d §:ää muutetaan, mikäli asiantuntijatietoon perustuen katsotaan, ettei kahden metrin etäisyyden edellyttämistä sisätiloissa voida kategorisesti enää pitää välttämättömänä covid-epidemian leviämisen estämiseksi, vaikka 58 c §:n mukaiset ja muut jo toteutetut toimenpiteet eivät olisi riittäviä. Aluehallintovirasto pitää esitettyä muutosta kuitenkin ongelmallisena siltä osin, että sen lähtökohtana on lähikontaktin määritteleminen aina erikseen aluehallintoviraston tai kunnan päätöksessä tapahtuma- tai tilakohtaisesti.

Päätöksenteon kriteerien muuttaminen

Esityksessä 58 d §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että ilmaantuvuutta koskeva kriteeri soveltamisalasta poistettaisiin. Soveltamiskriteerin osalta myös kunnan tai sairaanhoitopiirin alueella ilmeneviä tartuntaryppäitä koskevaa kriteeriä tarkennettaisiin niin, että soveltamisen kriteerinä olisi jatkossa kunnan tai sairaanhoitopiirin alueella todettavat merkittävät tautiryppäät, joiden tartuntaketjuja ei pystyttäisi luotettavasti jäljittämään ja jotka aiheuttaisivat asiantuntija-arvion mukaan merkittävän riskin uusien tartuntojen laajaan leviämiseen alueella.

Esityksessä todetaan, että ehdotettu soveltamiskriteerin muutos mahdollistaisi joustavamman ja kulloiseenkin epidemiatilanteeseen nykyistä paremmin mukautuvan päätöksentekomekanismin. Muutos mahdollistaisi nykyistä paremmin alueellisen epidemiatilanteen ja alueen rokotuskattavuuden huomioimisen osana päätöksentekoa ja mahdollistaisi näin myös oikeasuhtaisen ja vain todelliseen tarpeeseen perustuvan päätöksenteon. Tällöin päätöksen tarpeellisuuden arvioimiseen voisi taudin ilmaantuvuuden lisäksi vaikuttaa myös muut epidemiologiset tekijät, kuten alueen rokotuskattavuus.

Aluehallintovirastolla ei ole erityistä huomautettavaa soveltamiskriteerien muuttamisen osalta. Voimassa olevassa säännöksessä määritelty ilmaantuvuus 25 / 100 000 / 14 vuorokautta on varsin matala ja käytännössä 58 d §:ää on viime aikoina sovellettu vasta huomattavasti korkeammilla ilmaantuvuusluvuilla. Aluehallintovirasto myös toteaa, että tälläkin hetkellä 58 d §:n soveltaminen edellyttää sen välttämättömyyttä ja muiden toimien riittämättömyyttä, mikä sinällään mahdollistaa laajemman epidemiologisen kokonaisuuden huomioimisen.

Lähikontaktin määritelmän poistaminen

Esityksessä ehdotetaan poistettavaksi TTL 58 d §:n 4 momentti, jossa säädetään lähikontaktin määritelmästä. Säännöksen mukaan lähikontaktilla tarkoitetaan ihmisten oleskelua samassa sisätilassa alle kahden metrin etäisyydellä toisistaan yli 15 minuutin ajan tai fyysistä kontaktia toisiinsa. Myös pykälän 1 momentissa oleva viittaus 4 momenttiin poistettaisiin.

Esityksen mukaan voimassa olevan säännöksen soveltaminen on 4 momentissa olevan tiukan määritelmän takia johtanut siihen, etteivät viranomaiset ole voineet täysimääräisesti harkintavaltansa rajoissa ottaa päätöksissään huomioon erilaisia vaihtoehtoisia keinoja määrätessään tilojen terveysturvallisesta käytöstä. Vaikka voimassa olevan pykälän 1 momentin mukaan päätöksissä on selostettava, mitä lähikontaktilla tarkoitetaan, ei se ole mahdollistanut lähikontaktin tilannesidonnaista määrittelyä, vaan on pakottanut viranomaiset pitäytymään laissa säädetyssä lähikontaktin määritelmässä, eikä ole mahdollistanut alle 2 metrin lähietäisyyttä.

Esityksessä todetaan, että ehdotetun 4 momentin poisto tarkoittaisi sitä, että myös jatkossa viranomaisten tulisi pykälän 1 momentin mukaisia päätöksiä tehdessään ottaa huomioon lähikontaktin välttäminen silloin, kun pykälässä säädetyt edellytykset tilojen käytön rajoittamiseksi täyttyisivät. Viranomaisen olisi kuitenkin nykyistä kategorista sääntelyä joustavammin mahdollista ottaa erilaiset tilat ja käyttötarkoitukset päätöksessään huomioon. Momentin poistamisen tarkoituksena olisi muuttaa lähikontaktin määritelmän tulkinta tarkoittamaan termin sanamuodon mukaista tulkintaa. Lähikontaktilla tarkoitettaisiin fyysisen kosketuksen lisäksi ainoastaan hyvin lähekkäistä oleskelua esimerkiksi ruuhkaisissa jonotustilanteissa.

Esityksen mukaan lähikontaktin määritelmän poistamisen myötä aluehallintoviraston tai kunnan tartuntatautien torjunnasta vastaavan toimielimen tulisi päätöksessään selostaa, mitä lähikontaktilla tarkoitetaan kussakin tilanteessa. Lähikontaktin määrittelyssä aluehallintoviraston tai kunnan tartuntataudeista vastaavan toimielimen tulisi huomioida tartuntojen leviämiseen riskiin lähikontaktissa vaikuttavat tekijät kuten esimerkiksi tieto mahdollisesti uusista muuntuneista viruskannoista ja niiden tartuttavuudesta, tilaisuuksien ja tapahtumien luonteesta, tapahtumapaikasta ja sen sijainnista joko sisä- tai ulkotiloissa sekä rokotuskattavuudesta osallistuvassa väestöryhmässä.

Esityksen mukaan pykälän 4 momentin säännökseen sisältyvällä viidentoista minuutin aikarajan poistolla mahdollistettaisiin tilannekohtainen ja joustavampi päätöksenteko myös tältä osin. Edelleen olisi tarkoituksena, että lyhytaikainen ja tilapäinen oleskelu myös aivan lähekkäin olisi mahdollista, mutta kategorinen ja myös säännöksen nojalla tehdyn päätöksen toteutumisen valvonnan kannalta hankala aikaraja poistettaisiin. Päätöksen välttämättömyyttä arvioitaessa, aluehallintoviraston tai kunnan tartuntatautien torjunnasta vastaavan toimielimen olisi mahdollista myös huomioida väestön rokotuskattavuuden nousun vaikutukset tartuntojen leviämiseen.

Esityksessä on tuotu esiin, että 4 momentin poistamisen tarkoituksena olisi muuttaa lähikontaktin määritelmän tulkinta tarkoittamaan termin sanamuodon mukaista tulkintaa, niin että lähikontakti tarkoittaisi fyysisen kosketuksen lisäksi vain hyvin lähekkäistä oleskelua esimerkiksi ruuhkaisissa jonotustilanteissa. Aluehallintovirastolle jää hyvin epäselväksi, mikä tämän määrittelyn merkitys esityksessä on ottaen huomioon se, että monessa kohtaa esitystä tuodaan esiin, että lähikontakti tulisi määritellä kulloisessakin viranomaispäätöksessä tila- ja tapahtumakohtaisesti. Onko tämän hallituksen esityksessä annetun määritelmän tarkoitettu jatkossa olevan kuitenkin lähtökohta lähikontaktin määrittelyssä vai onko kyse ainoastaan esimerkistä? Aluehallintoviraston arvion mukaan tällainen lähikontaktin määritelmä ei juurikaan eroa siitä, mitä 58 c §:ssä edellytetään, eikä siksi hallintopäätöksessä toisi juurikaan lisäarvoa suoraan lain nojalla voimassa olevaan velvoitteeseen. Mikäli lähikontakti tällä tavoin kuitenkin määritetään, tulisi sen lähtökohtaisesti ilmetä suoraan laista.

Aluehallintovirasto toteaa, että se voi perustuslain 2 §:n mukaisesti perustaa toimintansa vain lakiin. Lait säätää eduskunta, ei aluehallintovirasto. Huomioon ottaen tämä ja perustuslain 107 §, jonka mukaan, jos asetuksen tai muun lakia alemman asteisen

säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa, hallituksen esityksen tasolla hahmoteltu malli lähikontaktin määrittelystä viranomaispäätöksessä näyttäytyy ongelmallisena. Aluehallintovirasto toteaa näkemyksenään, että lähikontaktin määritelmä ei voi vaihtua tapauksittain, ellei laissa ole erilaisia määritelmiä eri tapauksia varten kirjoitettuna. Muutoinkin olisi ongelmallista, että lähikontaktilla voisi olla esimerkiksi samassa päätöksessä monta eri määritelmää, mikä on omiaan aiheuttamaan sekaannusta ja tulkintavaikeuksia. Hallituksen esityksessä on myös tuotu esiin, että laissa tällä hetkellä määritelty 15 minuutin aikaraja olisi valvonnallisesti hankala. Aluehallintoviraston arvion mukaan huomattavasti ongelmallisempaa olisi, jos selkeää aikarajaa ei olisi määritelty, kun tarkoituksena kuitenkin todetaan olevan, että edelleen lyhytaikainen ja tilapäinen oleskelu myös aivan lähekkäin olisi mahdollista.

Aluehallintovirasto toteaa, että ehdotetulla sääntelyllä on sinänsä hyvä tarkoitus mahdollistaa joustavampi arviointi lähikontaktin määritelmän suhteen. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan lähikontaktin määrittelemättä jättämisessä suurena riskinä kuitenkin on, että sääntelystä tulee liian epämääräinen, ja sitä sovelletaan epäyhtenäisesti kunnissa ja alueilla.

Aluehallintovirasto toteaa, että sääntelyn tulisi olla selkeä ja realistisesti sovellettavissa. Esitysluonnoksessa lähtökohdaksi on otettu monelta osin kulttuuri- ja tapahtuma-alan toiminnan helpottaminen. TTL 58 d § koskee kuitenkin laajasti erilaisia tiloja, joita käytetään yhteiskunnan eri osa-alueilla. Aluehallintovirasto toteaa, ettei sen ole käytännössä mitenkään mahdollista arvioida laajasti eri tiloihin liittyviä riskejä ja siten määritellä lähikontaktia tilakohtaisesti niin, että kaikki mahdolliset 58 d §:ssä tarkoitetut tilat ja niiden toiminnan luonne tulisivat poikkeuksetta otetuksi huomioon.

Esityksessä on tuotu esiin, että THL:n merkitys päätöksenteon tueksi tuotettavan tiedon välittäjänä kasvaisi. Aluehallintovirasto pitää tätä ehdottomana edellytyksenä sille, että ehdotettua sääntelyä olisi mahdollista soveltaa. Tuotettavan tiedon tulisi kuitenkin olla riittävän eksaktia ja laaja-alaista, jotta sitä voidaan hyödyntää hallintopäätöksiä tehtäessä. Esimerkiksi tällä hetkellä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ja opetus- ja kulttuuriministeriön ohjeessa koskien koronavirustartuntojen ehkäisemistä yleisötilaisuuksien ja yleisten kokoontumisten yhteydessä sekä eräiden tilojen käytössä puhutaan kahden metrin lisäksi ”riittävästä etäisyydestä”. Sen, mitä tällä kulloisessakin tilanteessa tarkoitetaan, tulisi olla määriteltävissä THL:n tuottaman tiedon pohjalta. Tuotettavan tiedon tulisi kattaa lähtökohtaisesti kaikki TTL 58 d §:ssä tarkoitetut tilat ja niissä harjoitettu toiminta, jotta päätöksiä olisi mahdollista yhdenvertaisuusnäkökohdat huomioon ottaen tehdä esityksessä tarkoitetulla tavalla.

Aluehallintovirasto painottaa, että lähikontaktin määrittely tila- ja toimintokohtaisesti ja erikseen aluehallintoviraston päätöksissä olisi käytännössä erittäin vaikeaa ja myös toimivallan kannalta ongelmallista. Perustuslain 2 § 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Näillä perusteilla aluehallintoviraston näkemyksen mukaan lähikontaktin määritelmästä

tulisi ensisijaisesti säätää laissa tai sen nojalla annettavassa asetuksessa. Ainakin fyysisen kontaktin sisällyttämistä määritelmään olisi syytä harkita ottaen kuitenkin samalla huomioon määritelmän suhde siihen, mitä 58 c §:ssä jo tällä hetkellä edellytetään. Toissijaisesti, mikäli lainsäätäjä katsoo mahdolliseksi ja tarkoituksenmukaiseksi, ettei lähikontaktia määritellä laissa tai asetuksessa, lähikontaktin määritelmä tulisi olla yksiselitteisesti johdettavissa THL:n tuottaman tiedon pohjalta ja tämän tulisi ilmetä säännöstekstistä. Mikäli yhtenäistä lähikontaktin määritelmää ei ole mahdollista asettaa, tulisi aluehallintoviraston arvion mukaan harkita, että 58 d §:ssä rajataan tilojen käyttöä johonkin tiettyyn prosenttiosuuteen sen maksimikapasiteetista. Tässä toki ongelmana on se, ettei kaikille tiloille, etenkään ulkotiloille, ole määritelty tiettyä enimmäisosallistujamäärää. Tällainen sääntely olisi kuitenkin perusteltua suhteessa esimerkiksi 58 g §:ään, joka viimesijaisena keinona mahdollistaa tilojen sulkemisen kokonaan.

Aluehallintovirasto toteaa, että toisaalta voisi olla tarpeen harkita 58 d §:n poistamista tartuntatautilaista sellaisena kuin se nyt on ja säätämistä laaja-alaisemmasta toiminnan terveysturvalliseen järjestämiseen liittyvästä velvoitteesta, joka mahdollistaisi kattavampien toimien edellyttämisen, kuin mitä 58 c §:ssä on säädetty.

Muita huomioita

Esitysluonnoksen kohdassa *Vaikutukset kuntien ja aluehallintovirastojen toimintaan* on tuotu esiin, että ehdotukset lisäisivät alueellisten ja paikallisten viranomaisten harkintavaltaa, mikä tarkoittaisi päätösten tarkempaa kohdentumista riskiperusteisesti ja oikeasuhtaisesti. Tarkalla kohdennuksella myös päätösten vaikuttavuus todennäköisesti paranisi. Kohdennetummat päätökset edellyttävät huolellista tilanteisiin perehtymistä ja tiedonkeruuta, mikä lisää toimivaltaisten viranomaisten työmäärää.

Aluehallintovirasto toteaa, että eri tiloihin kohdistuvat erilaiset päätökset ja niiden riskiperusteinen arviointi ilman, että laissa on säädetty lähikontaktille tarkempaa määritelmää, lisäisi aluehallintovirastojen työmäärää huomattavasti ja edellyttäisi lisäresursseja. Lisäksi se hidastaisi päätöksentekoprosessia, mikä olisi omiaan vaarantamaan päätösten tarkoituksen toteutumisen.

Lisätietoja

Lisätietoja antaa tarvittaessa ylitarkastaja Oona Mölsä, puh. 029 501 6000 (vaihde).

johtajan sijainen,
ylitarkastaja Riku-Matti Lehikoinen

ylitarkastaja Oona Mölsä

Tämä asiakirja on hyväksytty sähköisesti viimeiseltä sivulta ilmenevin tavoin.

Tämä asiakirja ESAVI/29562/2021 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument ESAVI/29562/2021 har godkänts elektroniskt

Ratkaisija Lehikoinen Riku-Matti 06.09.2021 16:20

Esittelijä Mölsä Oona 06.09.2021 15:36