



Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta
StV@eduskunta.fi

Viite Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausuntopyyntö 13.10.2022

Asia HE 190/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta

Etelä-Suomen aluehallintoviraston lausunto

Esityksen tausta ja tavoitteet

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tartuntatautilakia. Esityksen mukaan lakiin tehtäisiin hyvinvointialueiden perustamista sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistusta koskevasta lainsäädännöstä johtuvat tekniset muutokset. Esityksen tavoitteena ei ole puuttua lainsäädäntöön sisällöllisesti lukuun ottamatta joitakin välttämättömiä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta johtuvia muutoksia. Lisäksi lakiin ehdotetaan tehtäväksi joitakin muita teknisiä muutoksia. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023.

Esityksen mukaan myöhemmin on tarkoitus valmistella erikseen tätä hallituksen esitystä laajempi sisällöllisiä muutoksia koskeva uudistus tartuntatautilakiin.

Hallituksen esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä. Esitystä on käsitelty Tartuntatautien neuvottelukunnan asettamassa sote-jaostossa, jossa aluehallintovirastoja ovat edustaneet Länsi- ja Sisä-Suomen sekä Pohjois-Suomen aluehallintoviraston virkahenkilöt.

Yleistä

Etelä-Suomen aluehallintovirasto (jäljempänä myös aluehallintovirasto) toteaa, että nyt lausunnolla olevassa hallituksen esityksessä tehdään tartuntatautilakiin lähinnä sote-uudistuksesta johtuvia välttämättömiä muutoksia, eikä kiireellinen aikataulu aluehallintoviraston käsityksen mukaan mahdollistaisikaan tässä vaiheessa laajempia uudistuksia. Aluehallintovirasto tuo kuitenkin esiin, että tartuntatautilaki ei nykyisessä muodossaan riittävällä tavalla vastaa pandemian kaltaisten häiriötilanteiden asettamiin vaatimuksiin tartuntatautien torjunnassa. Koronaviruspandemian aikana tartuntatautilakiin on tehty pistemäisiä pääasiassa väliaikaisia muutoksia, jotka on säädetty kiireellisellä aikataululla ja joiden tulkintaan on liittynyt paljon epäselvyyksiä. Tällä hetkellä valtaosa väliaikaisista säännöksistä ei ole enää voimassa, eikä pysyvä tartuntatautilain sääntely

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIKASTO
Postiosoite: PL 1, 13035 AVI

puh. 029 501 6000
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
Wähäjärvenkatu 6

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9

Kouvolan toimipaikka
Kauppiemiehenkatu 4

todennäköisesti riittäisi turvaamaan tartuntojen torjuntaa, mikäli pandemia jälleen edellyttäisi rajoitustoimia.

Hallituksen esityksestä ilmenee, että tartuntatautilain kokonaisuudistusta suunnitellaan. Aluehallintovirasto korostaa sen tärkeyttä, että kokonaisuudistuksen valmistelu aloitetaan mahdollisimman pian, ja se toteutetaan monialaisena eri yhteiskunnan sektorit huomioon ottavana yhteistyönä. Uudistuksessa on keskeistä muodostaa tartuntatautilaista eheä kokonaisuus, joka turvaa viranomaisille riittävän laajat oikeudet ehkäistä tartuntatautien leviämistä kulloisessakin tilanteessa tarkoituksenmukaisilla toimilla, ja joka samalla turvaa niiden henkilöiden ja toimijoiden asemaa, joiden perusoikeuksia mahdollisesti joudutaan rajoittamaan.

Aluehallintovirasto myös toteaa, että nyt tartuntatautilakiin tehtävät muutokset eivät ole ainoastaan teknisiä, vaan esimerkiksi 58 §:n muuttaisi oikeustilaa myös sisällöllisesti. Aluehallintovirasto kiinnittää huomiota siihen, että näiden muutosten tulisi olla myös käytännössä toteutettavissa.

Tartuntatautilain 58 §

Ehdotetun 58 §:n 1 momentin mukaan kun laajaa tartunnan vaaraa aiheuttava yleisvaarallinen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäilty tartuntatauti on todettu tai sen esiintyminen on perustellusti odotettavissa, hyvinvointialueen tartuntatautien torjunnasta vastaava toimielin voi ensisijaisesti päättää toimialueellaan sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden, oppilaitosten, päiväkotien, asuntojen ja vastaavien tilojen sulkemisesta sekä yleisten kokousten tai yleisötilaisuuksien kieltämisestä. Aluehallintovirasto voi tehdä alueellaan vastaavat päätökset. Edellytyksenä on lisäksi, että toimenpide on välttämätön yleisvaarallisen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Hyvinvointialueen toimielimen tekemässä samanaikaisesti voimassa olevassa päätöksessä asetetut velvoitteet täydentävät hyvinvointialueella voimassa olevia aluehallintoviraston päätöksellä asetettuja velvoitteita.

Pykälän 2 momentin mukaan, jos muu kuin 1 momentissa tarkoitettu tartuntatauti aiheuttaa laajaa tartunnan vaaraa, hyvinvointialueen tartuntatautien torjunnasta vastaava toimielin voi alueellaan ensisijaisesti päättää oppilaitosten ja päiväkotien sulkemisesta, jos se on välttämätöntä taudin leviämisen ehkäisemiseksi. Aluehallintovirasto voi tehdä alueellaan vastaavat päätökset. Hyvinvointialueen toimielimen tekemässä samanaikaisesti voimassa olevassa päätöksessä asetetut velvoitteet täydentävät hyvinvointialueella voimassa olevia aluehallintoviraston päätöksellä asetettuja velvoitteita.

Hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että pykälän 1 ja 2 momentissa olevat viittaukset kunnan tartuntatautien torjunnasta vastaavaan toimielimeen korvattaisiin viittauksilla hyvinvointialueen vastaavaan toimielimeen. Laajalla tartuntavaaralla tarkoitetaan tässä pykälässä muun muassa useaan henkilöön, yhteisöön tai toimipisteeseen liittyvää tartunnan leviämisen vaaraa. Näissä tilanteissa päätökset tekisi toimielin yksittäisen tartuntataudeista vastaavan lääkärin sijasta, koska tässä pykälässä tarkoitettut päätökset koskisivat useaa henkilöä samanaikaisesti.

Esityksen mukaan päätökset tekisi ensisijaisesti hyvinvointialueen toimielin. Jos hyvinvointialueen toimielin ei tekisi päätöksiä, olisi aluehallintovirastolla toimivaltaa ne tehdä. Pykälän sisältöä on muutettu päätöksenteon osalta voimassa olevaan verrattuna, koska Lapin aluehallintoviraston toimialueella on vain yksi hyvinvointialue, Lapin hyvinvointialue, ja näin ollen aluehallintoviraston päätösvaltaa ei jatkossa voi rajata vain siihen, että aluehallintovirasto tekisi päätöksen, jos se olisi tarpeen usean hyvinvointialueen alueella. Aluehallintovirasto voisi myös tukea hyvinvointialueita päätösten tekemisessä tilanteessa, jossa päätöksiä pitäisi tehdä useita lyhyen aikavälin sisällä. Perusoikeuksia rajoittavat päätökset tulee tehdä mahdollisimman täsmällisesti ja tarkkarajaisesti ja niiden tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Päätösten tekemisessä tulee ottaa huomioon alueellinen ja paikallinen epidemiatilanne sekä punnita torjuntatoimista aiheutuvat hyödyt ja haitat.

Esityksessä todetaan, että säännöstä ehdotetaan tarkennettavaksi selvyiden vuoksi siten, että hyvinvointialueen toimielimen tekemässä samanaikaisesti voimassa olevassa päätöksessä asetetut velvoitteet täydentäisivät hyvinvointialueella voimassa olevia aluehallintoviraston päätöksellä asetettuja velvoitteita.

Aluehallintovirasto toteaa, että kesällä lausuttavana olleeseen esitysluonnokseen verrattuna toteamus hyvinvointialueen päätöksenteon ensisijaisuudesta suhteessa aluehallintovirastoon on nostettu nyt myös säännöstekstiin, mikä korostaa tahtotilaa siitä, että päätökset jatkossa tehtäisiin lähtökohtaisesti hyvinvointialueilla, ja siten selkeyttää esitystä luonnosvaiheeseen verrattuna. Kyse on kuitenkin voimassa olevaan sääntelyyn sekä koronaviruspandemian aikana toteutuneeseen käytäntöön nähden selkeästä muutoksesta, jota esityksessä ei ole erityisesti perusteltu, eikä sen vaikutuksia arvioitu. Myös ensisijaisuuteen liittyvän prosessi jää esityksen perusteella epäselväksi, ja sitä on valiokuntakäsittelyssä välttämätöntä tarkentaa.

Itse säännöstekstissä todetaan, että ”hyvinvointialueen tartuntatautien torjunnasta vastaava toimielin voi ensisijaisesti päättää –”. Toisaalta todetaan, että ”aluehallintovirasto voi tehdä alueellaan vastaavat päätökset”. Hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa on taas todettu, että ”päätökset tekisi ensisijaisesti hyvinvointialue. Jos hyvinvointialue ei tekisi päätöksiä, olisi aluehallintovirastolla toimivaltaa ne tehdä.”

Esityksen perusteella jää epäselväksi, missä vaiheessa ja millä tavoin aluehallintoviraston toimivalta ja toisaalta toimimisvelvollisuus päätöksenteossa aktualisoituisi, mikäli hyvinvointialue ei tekisi päätöstä. Millaista ja minkä tahon arviointia tämä hyvinvointialueella edellyttäisi? Olisiko kyse tarkoituksenmukaisuusarvioinnista sen suhteen, mikä taho päätöksen tekee, vai siitä, että hyvinvointialueen tartuntatautien torjunnasta vastaava toimielimen enemmistö ei näe päätöksiä välttämättömiksi?

Aluehallintoviraston huolena on, että tartuntatautien leviämisen kannalta liian pitkä ja monimutkainen prosessi saattaa vaarantaa säännöksen tarkoituksen toteutumisen. Se edellyttäisi sosiaali- ja terveydenhuollon lisättyä, parempaa kantokykyä prosessin kulumiseen menevän ajan kattamiseksi. Koronaviruspandemian aikana päätöksiä on aluehallintovirastoissa tehty erittäin tiukalla aikataululla.

Epäselväksi myös jää, miten toimitaan tilanteessa, jossa hyvinvointialue tekee rajoittamispäätöksen, joka ei aluehallintoviraston käsityksen mukaan ole riittävä. Hyvinvointialue toimii myös asiantuntijana aluehallintovirastolle. Tällöin jää harkittavaksi, voiko aluehallintovirasto tehdä muiden asiantuntijankemysten perusteella tiukemman päätöksen hyvinvointialueen alueelle.

Esityksestä saa helposti käsityksen, että hyvinvointialueen päätökset kohdentuisivat automaattisesti koskemaan koko hyvinvointialuetta. Säädöstekstiä voitaisiin muuttaa ja perustelussa korostaa, ettei tarkoituksena olisi tehdä automaattisesti koko hyvinvointialuetta koskevia päätöksiä, vaan myös hyvinvointialueen tehtävänä olisi tehdä perusoikeuksia rajaavat päätökset mahdollisimman tarkkarajaisesti ja ottaen huomioon kuntien mahdollinen erilainen paikallinen tautitilanne hyvinvointialueella. Voimassa olevan tartuntatautilain 58 §:n kunnat voivat tehdä kuntakohtaisia päätöksiä ja aluehallintovirasto silloin, kun päätös on tarpeen usean kunnan alueella.

Säännöskohtaisissa perusteluissa on lisäksi todettu, että aluehallintovirasto voisi myös tukea hyvinvointialueita päätösten tekemisessä tilanteessa, jossa päätöksiä pitäisi tehdä useita lyhyen aikavälin sisällä. Itse säädöstekstissä aluehallintoviraston tällaista roolia ei ole mainittu. Aluehallintovirasto pitää tätä kirjausta ongelmallisena jo sen kannalta, että jokainen viranomainen vastaa itse omista päätöksistään, ja niillä tulee olla riittävät resurssit tehtäviensä hoitamiseksi. Se, mitä tukemisella tässä yhteydessä käytännössä tarkoitetaan, jää ylipäänsä epäselväksi.

Aluehallintovirastot ovat tehneet koronaviruspandemian aikana tartuntatautilain 58 §:n ja väliaikaisesti voimassa olleiden niin kutsuttujen 58-kirjainpykälien mukaisia rajoituspäätöksiä merkittävästi enemmän kuin kuntien tartuntatautien torjunnasta vastaavat toimielimet. Hyvinvointialueet ja niiden monijäseniset toimielimet ovat tässä rinnastettavissa kuntiin, ja vaatisi selkeitä toimintamallien muutoksia, että rajoituspäätösten ensisijainen tekeminen toteutuisi niissä. Aluehallintoviraston käsityksen mukaan on mahdollista, että käsittely hyvinvointialueen toimielimissä on kuntaan verrattuna raskaampaa jo organisaation suuremmasta koosta johtuen. Hyvinvointialueet kattavat pääosin yhden maakunnan kunnat. (Uudellamaalla on kuitenkin tästä poikkeava organisointimalli.) Vaaleilla valittujen kunnallisten toimielinten päätöksentekoon heijastuu myös niiden poliittinen luonne, jossa laillisuusperusteella toimivalla esittelijävirkahenkilöllä ei ole päätösvaltaa. Aluehallintovirastoissa päätökset on tehty esittelystä ratkaisijan ja esittelijän virkavastuulla.

Aluehallintovirasto pitää olennaisena, että päätöksentekoa koskevat prosessit ja toimivaltuudet ovat selkeät niin, että mahdollisessa päätöksentekotilanteessa löytyy toimivaltainen viranomainen, joka voi tehdä tarpeelliset päätökset. Hallituksen esityksessä on tuotu muun muassa esiin, että lausuntopalautteen mukaan hyvinvointialueilla ei ole riittävästi juridista osaamista, eikä riittäviä resursseja päätösten tekemiseen. Aluehallintovirasto korostaa sitä, että mikäli jatkossa ensisijainen päätöksentekovastuu on hyvinvointialueilla, tulee päätöksenteon olla myös käytännössä siellä mahdollista ja siihen turvata riittävät resurssit. Muutoinkin aluehallintovirasto näkee tärkeänä, että hyvinvointialueilla on riittävästi juridista osaamista ottaen huomioon, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen edellyttää lainsäädännön ja sen soveltamisen perusteellista tuntemusta ja esimerkiksi perusoikeuksien punnintaa.

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO
Postiosoite: PL 1, 13035 AVI

puh. 029 501 6000
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
Wähäjärvenkatu 6

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9

Kouvolan toimipaikka
Kauppiamiehenkatu 4

Kaiken kaikkiaan tartuntatautilain mukaisten rajoituspäätösten tekeminen hyvinvointialueilla, joissa paikallinen tilanne ja olosuhteet tunnetaan parhaiten, olisi aluehallintoviraston arvion mukaan perusteltua. Päätöksiä ei kuitenkaan voida tehdä pelkästään omaa aluetta ja sen väestöä tarkastelemalla, vaan päätöksenteossa on otettava huomioon ihmisten liikkuvuus ja tartuntatautien leviäminen alueelta toiselle. Keskeistä myös on, että hyvinvointialueet pystyvät tarvittaessa tekemään yhteistyötä keskenään sen varmistamiseksi, että päätöspäätökset ja päätösten tulkinta ovat valtakunnallisesti yhdenmukaiset.

Aluehallintovirasto toteaa vielä, että 58 §:ssä puhutaan ainoastaan hyvinvointialueesta. Yleisperustelujen valossa tällä tarkoitetaan myös Uudenmaan hyvinvointialueita ja Helsingin kaupunkia. Säännöstekstin perusteella aluehallintoviraston käsityksen mukaan HUS-yhtymällä ei kuitenkaan olisi toimivaltaa kyseisten päätösten tekijänä. Valiokuntakäsittelyssä olisi vielä tarpeen tarkentaa, onko näin. Sinällään tämä olisi perusteltu ratkaisu, sillä muutoin Uudellemaalle muodostuisi useita päällekkäisiä päätöksentekotahoja, mikä olisi entisestään omiaan monimutkaistamaan prosesseja.

Tartuntatautilain 6 §:n mukaiset viranomaisten yleiset velvollisuudet

Koska kyseessä on tartuntatautilaki, ei ole tarpeen mainita terveydenhuollon häiriötilanteisiin varautumisvelvollisuudesta yleisemmin. Jos näin halutaan tehdä, voisi sanamuoto voisi olla tartuntatauteihin liittyvä terveydenhuollon häiriötilanne.

Tartuntatautilain 8 §:n mukainen valvontatoimivaltuus

Tartuntatautilain 8 §:ssä on säädetty muun muassa valvonnasta. Tähän lainkohtaan tehdään esityksen mukaan hyvinvointialueista aiheutuvat muutokset, eikä aluehallintoviraston tehtäviin esitetä muutoksia. Tartuntatautilain 8 §:ssä aluehallintovirastolle on säädetty velvollisuuksia, mutta ei toimivaltuuksia, joilla näitä velvoitteita voitaisiin pätevästi toimeenpanna. Sen mukaan aluehallintovirasto sovittaa yhteen ja valvoo tartuntatautien torjuntaa alueellaan. Aluehallintovirasto valvoo, että hyvinvointialueet ja HUS-yhtymä ovat varautuneet alueellisesti terveydenhuollon häiriötilanteita varten. Aluehallintovirasto toteaa, että valvonta tarkoittaa vähimmillään oikeutta saada tietoa ja käsitellä kanteluja. Lisäksi valvovalla viranomaisella on oikeus toimialallaan ja toimialueellaan ohjata valvottavaa toimintaa yleisluontoisella informaatio-ohjauksella.

Jotta aluehallintovirasto voisi konkreettisesti valvoa asiaa, tarvittaisiin keinoja puuttua mahdollisiin epäkohtiin. Hyvinvointialueilla on itsehallinto, jota perustuslaki suojaa. Jotta tähän voidaan puuttua, tarvitaan selkeät lakisäätteiset toimivaltuudet. Toisaalta, jos lainsäätäjän tavoitteena on, ettei informaatio-ohjausta enempää tehdä, on nykyinen säännös toimiva, kuten myös esityksessä ehdotettu.

Aluehallintovirasto toteaa, että valvonnasta säädetään tartuntatautilaissa sekä 8 että 12 §:ssä, ja näiden säännösten suhde on epäselvä. 12 § tarjoaa 8 §:ää konkreettisempia keinoja epäkohtiin puuttumiseen, ja toisin kuin 8 §:ssä, 12 §:ssä valvontatoimivalta osoitetaan sekä aluehallintovirastolle että Sosiaali- ja terveystieteiden aluehallintoyksikölle ja valvontavirasto Valviralle. Toisaalta se,

mihin kaikkiin toimijoihin 12 §:n mukainen toimivaltuus ulottuu, ei ole säännöksen perusteella selkeää.

Valvonnasta on osittain päällekkäisiä säännöksiä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021, sote-järjestämislaki) valvontaa koskevien 6 luvun säännösten kanssa. Tartuntatautilaissa on sekä viittaus sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan lain valvontasäännöksiin että omia, valvontaa koskevia säännöksiä, jotka voisi olla perusteltua sovittaa yhteen. Myös valvontaviranomaisia, Valviraa ja aluehallintovirastoja, koskeva systematiikka ovat erilaiset tartuntatautilaissa verrattuna sote-järjestämislakiin.

Aluehallintovirasto toteaa, että myös kuntien rooli tartuntatautien ehkäisyssä 1.1.2023 alkaen jää epäselväksi lakiluonnoksen perusteella, kuten myös kuntien valvonta.

9 § Torjuntatyö hyvinvointialueella

Aluehallintovirasto pitää perusteltuna, että esityksessä on nostettu säännösten edellytys siitä, että hyvinvointialueella on oltava riittävä määrä hyvinvointialueeseen virkasuhteessa olevia tartuntataudeista vastaavia lääkäreitä ja että hyvinvointialueella on oltava virkasuhteinen tartuntataudeista vastaava lääkäri, jonka tehtävänä on yhteensovittaa tartuntatautien torjuntatyö hyvinvointialueella.

Aluehallintovirasto myös korostaa sen tärkeyttä, että tartuntatautien torjuntaa käytännössä yhteensovitetään yhteistyöalueilla, ja tässä tehdään yhteistyötä,

Aluehallintovirastojen resurssit

Sääntelyä valmisteltaessa on keskeistä ottaa huomioon aluehallintovirastojen taloustilanne ja kiristynvä menokehitys tulevana vuosina. Jotta aluehallintovirasto voi suorittaa viranomaistehtävänsä, se tarvitsee siihen riittävät resurssit. Se, miten esityksen 58 §:ssä tarkoitettu hyvinvointialueen päätöksenteon ensisijaisuus käytännössä toteutuisi, on hyvin epävarmaa. Nyt lausuttavassa hallituksen esityksessä on lisäksi aluehallintovirastoille esitetty tehtävä tukea hyvinvointialueita päätöksenteossa. Lainsäädännön epäselvyys aiheuttaa osaltaan lisää resurssitarvetta aluehallintovirastoille, jotta laissa tarkoitettut päätökset voidaan tarpeen vaatiessa tehdä yhdenvertaisesti ja yhtenäisesti lakia soveltaen eri puolilla Suomea. Tämä edellyttää koordinaatiota ja yhteistyötä eri aluehallintovirastojen välillä, kuten tartuntatautilain soveltamisessa on toimittu tähänkin asti.

Toiveena toki on, ettei tartuntatautilain mukaisia rajoituksia enää koronavirusepidemian aikana tarvitsisi asettaa. Epidemiatilanteen äkilliseen pahenemiseen sekä mahdollisiin uusiin epidemioihin on kuitenkin välttämätöntä varautua, ja turvata niitä varten riittävät resurssit.

Lisätietoja

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

johtaja

Kristiina Poikajärvi

ylitarkastaja

Oona Mölsä

Tämä asiakirja on hyväksytty sähköisesti viimeiseltä sivulta ilmenevin tavoin.

Tämä asiakirja ESAVI/38883/2022 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument ESAVI/38883/2022 har godkänts elektroniskt

Ratkaisija Poikajärvi Kristiina 20.10.2022 10:21

Esittelijä Mölsä Oona 20.10.2022 07:48