

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 6/2003 vp**

Hallituksen esitys laiksi tartuntatautilain muuttamisesta

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 17 päivänä kesäkuuta 2003 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi tartuntatautilain muuttamisesta (HE 30/2003 vp) valmistelevalle sosiaali- ja terveystieteiden valtiokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Liisa Katajamäki ja lääkintöneuvos Merja Saarinen, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
- lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö
- epidemiologi, ylilääkäri Petri Ruutu, Kansanterveyslaitos
- professori Mikael Hidén
- professori Timo Konstari
- professori Olli Mäenpää.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tartuntatautilakia. Lakiin ehdotetaan otettavaksi nykyistä tarkemmat säännökset tartuntatauti-ilmoituksesta ja ilmoitusten perusteella pidettävistä rekistereistä samoin kuin rekistereihin merkittyjen tietojen salassapidosta ja luovuttamisesta. Lakiehdotus sisältää myös useita perusoikeuksien kannalta merkityksellisiä säännöksiä tartuntatautien leviämisen estämiseksi tarpeellisista viranomaisvaltuuksista. Valtioneuvoston ja ministeriön asetuksen tasolla nykyisin olevaa säännö-

telyä ehdotetaan eräin osin nostettavaksi lain tasolle.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2004.

Esityksen säätämisperustelujen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisperustelussa. Perustuslain 80 §:n vaatimukseen ja henkilötietojen suojaan liittyvien näkökohtien vuoksi hallitus on kuitenkin ehdottanut, että esityksestä hankitaan sen eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Henkilötietojen suoja

Lakiehdotus sisältää säännöksiä tartuntatauti-ilmoituksista (23 §) ja niiden perusteella pidettävistä rekistereistä (23 a §) samoin kuin rekistereihin talletettujen henkilötietojen salassapidosta ja luovuttamisesta (23 b §). Säännökset ovat valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä perustuslain 10 §:n 1 momentin vuoksi.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu. Lisäksi tämän perustuslainkohdan mukaan henkilötietojen suoja säädetään tarkemmin lailla. Perustuslain lakiviittaus henkilötietojen suoja edellyttää perusoikeusudistuksen tarkoituksen mukaisesti (PeVM 25/1994 vp, s. 6/I) lainsäätäjän säätävän tästä oikeudesta, mutta perustuslaki jättää sääntelyn yksityiskohdat lainsäätäjän harkintaan. Tällainen perusoikeussäännös sitoo lainsäätäjän sisällöllistä harkintaa vähemmän kuin sen tapaisen sääntelyvarauksen sisältävä säännös, jossa perusoikeuden todetaan olevan olemassa sen mukaan kuin lailla säädetään.

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan (PeVL 14/2002 vp, s. 2, PeVL 51/2002 vp, s. 2/I) lainsäätäjän liikkuma-ala rajoittaa kuitenkin se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatus yksityiselämän piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Lainsäätäjän harkintaa sitoo se, että henkilötietojen suojan kannalta tärkeitä sääntelykohteita rekisteröinnissä ovat ainakin rekisteröinnin tavoite, rekisteröityvien henkilötietojen sisältö, niiden sallitut käyttötarkoitukset tietojen luovutettavuus mukaan luettuna sekä tietojen säilytysaika henkilörekistereissä ja rekisteröidyn oikeusturva, minkä lisäksi näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee olla kattavaa ja yksityiskohtaista. Lailla sääntämisen vaatimus ulottuu myös mahdollisuuden luovuttaa henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden avulla. Nämä näkökohdat soveltuvat henkilötietojen käytön sääntelyyn laajemminkin.

Lakiehdotuksen säännökset henkilötietojen käsittelystä vastaavat perustuslain 10 §:n 1 momentin vaatimuksia henkilötietojen suoja ja valiokunnan vakiintunutta tulkintakäytäntöä. Lakiehdotuksen 23 a §:n 5 momentin 3 kohdassa mainittu henkilötietojen 50 vuoden säilytysaika on poikkeuksellisen pitkä, mutta se on lainkohdassa tarkoitettujen tilanteiden huomioon ottaen perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävä. Esityksen perustelujen mukaan Kansanterveyslaitos täydentää tartuntatauti-ilmoituksiin perustuvia valtakunnallisen tartuntatautirekisterin tietoja väestötietojärjestelmästä saatavilla erinäisillä henkilötiedoilla. Valiokunta huomauttaa, että tällaisesta rekisteritietojen täydentämismahdollisuudesta tulee perustuslain 10 §:n 1 momentin takia säätää lailla. Lakiehdotuksen 23 a §:n 4 momentissa säädetään velvollisuudesta muuttaa valtakunnalliseen tartuntatautirekisteriin merkityt henkilötunnukset sellaiseen muotoon, ettei niiden perusteella voida tunnistaa yksittäisiä henkilöitä. Valiokunnan mielestä on aiheellista vielä harkita velvollisuuden ulottamista koskemaan muitakin lakiehdotuksessa tarkoitettuja rekistereitä.

Viranomaisvaltuudet

Lakiehdotus sisältää useita säännöksiä viranomaisen toimivallasta puuttua yksilön perusoikeuksiin. Tällaisia ovat säännökset pakollisesta rokotuksesta (12 §), tutkimusten tekemisestä ja näytteiden ottamisesta (13 §), oppilaitosten, päiväkotien ja huoltolaitosten sulkemisesta (14 §) samoin kuin saapumiskiellon määräämisestä tällaiseen laitokseen (16 §), ansiotyössä käynnin rajoittamisesta (16 ja 20 §), henkilön eristämisestä (17 ja 18 §) sekä terveystietojen ja yksityiselämän piiriin kuuluvien erinäisten muiden tietojen esittämisestä (20 ja 22 §). Sääntely on merkityksellistä perustuslain 7 §:ssä turvatus henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden, 9 §:ssä turvatus liikkumisvapauden, 10 §:ssä turvatus yksityiselämän suojan, 18 §:ssä suojatus työn ja ammatinharjoittamisen vapauden samoin kuin 16 §:ssä suojattujen sivistyksellisten oikeuksien kannalta. Lisäksi la-

kiehdotuksen säännökset laboratorion hyväksymisestä ja hyväksymisen peruuttamisesta (10 §) sivuavat perustuslain säännöksiä elinkeinovaudesta.

Julkisen vallan on perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan edistettävä väestön terveyttä. Ehdotetuille säännöksille mahdollisuudesta rajoittaa yksilön perusoikeuksia tartuntatautien leviämisen estämiseksi on siten perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja painavat perusteet. Sääntely vastaa perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisia tarkkuuden ja täsmällisyyden vaatimuksia. Sääntely ei muodostu oikeasuhtaisuuden kannalta epäasianmukaiseksi, kun otetaan huomioon tartuntatautien erilaisuus ja niiden leviämisen estämiseksi välttämättömien toimenpiteiden vaihtelevuus. Yksilön oikeusturva on asianmukaisesti järjestetty (29 ja 30 §). Sääntely ei näiltä osin vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Sosiaali- ja terveysministeriö voi lakiehdotuksen 15 §:n nojalla päättää yleisvaarallisten tartuntatautien leviämisen estämiseksi käytävissä olevien toimenpiteiden määräaikaisesta soveltamisesta sekä tavaroiden siirtämisen rajoittamisesta, jos pikaiset toimenpiteet ovat välttämättömiä väestön terveyttä vakavasti uhkaavan tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Lääninhallituksella on sama toimivalta läänin alueella.

Sääntely on esityksen perustelujen mukaan tarpeen ennen muuta uuden, ennalta tuntemattoman vakavan tartuntataudin leviämisen estämiseksi silloin, kun tautia ei ole ehditty eikä ehditä määritellä laissa tarkoitetuksi yleisvaaralliseksi tartuntataudiksi. Tämä ei aivan selvästi ilmene säännöksestä, jonka perusteella viranomaisen toimivalta ulottuu kaikkiin tartuntatauteihin. Sääntelyä on tältä osin asianmukaista täsmentää. Valiokunnan mielestä on lisäksi aiheellista harkita, tulisiko säännöstä täydentää maininnalla määräajan enimmäispituudesta ja tähän liittyen mahdollisuudesta jatkaa määräaikaa.

Sosiaali- ja terveysministeriö päättää 12 §:n 3 momentin nojalla pakollisten rokotusten toimenpanemisesta puolustusvoimissa ja rajavartiolaitoksessa. Esityksen perusteluista ilmenee,

että rokotussuoja on tarkoitus antaa kaikille varusmiehille. Ministeriö päättää asiallisesti vain kunkin ikäluokan rokotusohjelman sisällöstä. Säännöksen sanamuotoa on asianmukaista täsmentää sääntelyn tarkoitusta paremmin vastavaksi. Momentin viimeinen sivulause on tarpeeton.

Työntekijä ei saa toimia lakiehdotuksen 20 §:n 2 momentin 4 kohdassa tarkoitettussa muussa tehtävässä ennen kuin hän on esittänyt pykälän 1 momentissa mainitun terveys selvityksen. Lainkohdassa selvitysvelvollisuus on rajattu tehtäviin, joissa yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen vaara on ilmeinen. Sääntelyä on valiokunnan mielestä tältä osin aiheellista täydentää niin, että selvitysvelvollisuuden piiriin kuuluvat tehtävät nimetään valtioneuvoston asetuksella.

Norminantovaltuudet

Lakiehdotus sisältää useita säännöksiä valtioneuvoston ja ministeriön asetuksenantovallasta. Valtuudet ovat pääosiltaan lain säännöksiin riittävästi rajattuja ja asianmukaisesti valtioneuvoston tai ministeriön tasolle osoitettuja.

Kunnan ja valtion tehtäväjaon tarkentamiseksi voidaan 9 §:n 2 momentin nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella säätää, miltä osin tartuntatautien ehkäisyssä puolustusvoimissa ja säännöksessä mainituissa laitoksissa saadaan poiketa lain säännöksistä. Valtuus on ehdotetussa muodossaan varsin väljä (PeVL 47/2001 vp, s. 3, PeVL 47/2002 vp, s. 4—5). Säännös on kyllä rajattu koskemaan vain tiettyjä laitoksia, mutta siinä ei ole mainittu poikkeamismahdollisuuden piiriin kuuluvia lain säännöksiä. Valtuus säännöksen sanamuodon mukaan poikkeamisvaltuus kattaa siten periaatteessa lain kaikki säännökset. Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Siksi on ongelmallista, että asetus poikkeamismahdollisuudesta voidaan ehdotuksen perusteella antaa kunnan ja valtion tehtäväjaon tarkentamiseksi. Ehdotus on väljyydessään vastoin perustuslakia. Tavallisen lainsäätämisen järjestyksen käyttämisen edellytyksenä tältä osin on, että 9 §:n 2 momentin valtuussäännös

poistetaan lakiehdotuksesta tai sitä täsmennetään olennaisesti.

Lakiehdotus sisältää useita säännöksiä, joiden perusteella ministeriö tai muu viranomainen voi antaa ohjeita (11 §, 14 §:n 3 mom., 16 §:n 1 mom., 20 §:n 4 mom., 23 §:n 5 mom. ja 33 §:n 2 mom.). Tällaiset säännökset ovat tarpeettomia, koska viranomainen voi laissa säädetyn tehtävänsä alalla antaa ohjeita ilman eri valtuustakin. Lisäksi ohjeiden antamista tarkoittavat lain säännökset ovat omiaan hämärtämään lain nojalla annettavaan ministeriön asetukseen tai viranomaismääräykseen sisältyvien velvoittavien oikeussääntöjen ja suositusluonteisten ohjeiden välistä eroa. Säännökset ohjeiden antamisesta on valiokunnan mielestä asianmukaista poistaa lakiehdotuksesta. Tarvittaessa ne on mahdollista korvata perustuslain 80 §:n vaatimukset täyttävillä valtuussäännöksillä ministeriön asetuksen tai viranomaisen määräysten antamisesta.

Muita seikkoja

Valtioneuvosto voi lakiehdotuksen 12 §:n 1 momentin nojalla päättää yleisen pakollisen rokotuksen toimeenpanemisesta kunnissa. Asiallisesti säännös sisältää kuntiin kohdistuvan velvollisuuden toimeenpanna pakollinen rokotus säännöksessä tarkoitettujen tartuntatautien leviämisen estämiseksi. Valtioneuvosto voi siten päät-

tää vain tämän tehtävän toteuttamisen tavasta. Näin ymmärrettynä sääntely ei ole ongelmallinen perustuslain 121 §:n 2 momentin sen säännöksen kannalta, jonka mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Ehdotettua säännöstä on valiokunnan mielestä kuitenkin asianmukaista pyrkiä muotoilemaan sen tarkoitusta paremmin vastaavaksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö voi 12 §:n 2 momentin nojalla antaa väliaikaisia määräyksiä pakollisen rokotuksen toimeenpanemista varten, jos rokotusta on pidettävä erityisen kiireellisenä. Määräysten antamiseen viittaava säännöksen sanamuoto ei ole onnistunut, jos tarkoitus on, että kiireellisessä tapauksessa ministeriö voi tehdä 12 §:n 1 momentissa tarkoitettua päätökseen.

Lakiehdotuksen 22 §:n 1 momentti on tarpeeton.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä taval-
lisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos
valiokunnan sen 9 §:n 2 momentista te-
kemä valtiosääntöoikeudellinen hu-
mautus otetaan asianmukaisesti hu-
mioon.*

Helsingissä 17 päivänä syyskuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Annika Lapintie /vas
vpj.	Arja Alho /sd	Henrik Lax /r
jäs.	Leena Harkimo /kok	Reino Ojala /sd
	Hannu Hoskonen /kesk	Klaus Pentti /kesk
	Anne Huotari /vas	Markku Rossi /kesk
	Roger Jansson /r	Arto Satonen /kok
	Irina Krohn /vihr	Ilkka Taipale /sd
	Miapetra Kumpula /sd	vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.