EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia: Lausunto hallituksen esityksestä HE 245/2020 vp eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.

Tartuntatautilaki on kokonaisuutena uudistettu vuonna 2016. Globaalin koronapandemian saavutettua Suomen maaliskuussa 2020 osoittautui kuitenkin nopeasti, etteivät tartuntatautilain mukaiset toimivaltuudet olleet riittäviä väestön suojaamiseen SARS-CoV-2 -viruksen aiheuttamalta yleisvaaralliselta tartuntataudilta (covid-tauti). Tämä johti poikkeustilan toteamiseen ja valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöön Suomessa 16.3.-16.6.2020. Eduskunta edellytti, että väestön suojaaminen tartuntataudeilta tapahtuisi jatkossa ns. normaalisuusperiaatteen mukaisesti tartuntatautilakia muuttamalla ja säätämällä sinne tartuntatautien leviämisen estämiseksi riittävät toimivaltuudet. Samalla on kuitenkin varmistettava, että toimivaltuudet vastaavat Suomen perustuslain perusoikeuksien rajoittamisen edellytyksiä.

<u>Tarttuvien tautien ehkäisy perusoikeuksien rajoitusperusteena</u>

Suomessa 1993 toteutetun perusoikeusuudistuksen keskeisenä tavoitteena oli saattaa silloisten perustuslakiemme perusoikeussäännökset vastaamaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimuksia. Euroopan ihmisoikeussopimus taas toteaa nimenomaisesti, että tarttuvien tautien ehkäisy on yksi peruste poiketa sopimuksen henkilön vapaudelle ja yksityiselämän antamasta suojasta. Esim. ihmisoikeussopimuksen 5 artikla kuuluu seuraavasti: Jokaisella on oikeus vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. ”*Keneltäkään ei saa riistää hänen vapauttaan, paitsi seuraavissa tapauksissa ja lain määräämässä järjestyksessä:….e) henkilöltä riistetään vapaus lain nojalla* ***tartuntataudin leviämisen estämiseksi*** *tai hänen heikon mielenterveytensä, alkoholisminsa, huumeidenkäyttönsä tai irtolaisuutensa vuoksi*…” Tarttuvan taudin leviämisen estämiseksi tapahtuvaa vapaudenriistoa on tämän vuoksi

pidetty mahdollisena esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisussa Enhorn v. Sweden (2005). Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan puuttuminen myös yksityiselämän suojaan on mahdollista, kun laki sen sallii ja kun se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa mm. **terveyden suojaamiseksi**. Ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan mukaisen yhdistymis- ja kokoontumisvapauden rajoittaminen on niin ikään mahdollista, jos rajoituksesta on säädetty laissa ja rajoitukset ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa esim. **terveyden suojaamiseksi**.

Suomessa henkilökohtaisen vapauden rajoittamista tartuntatautien leviämisen estämiseksi pidettiin perusoikeusuudistuksen yhteydessä melko ongelmattomana. Hallituksen esityksessä 309/1993 perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamiseksi todetaan, että Suomen perusoikeussäännöksiin ei ole sisällytetty luetteloa vapaudenriiston hyväksyttävistä perusteista. Tavoitteena oli estää mielivaltaiset toimenpiteet ja taata vapaudenmenetyksen kohteeksi joutuneen oikeusturva. Lisäksi Rajoitusten tulee perustua lakiin ja täyttää tulkintakäytännössä täsmentyvät hyväksyttävyys- ja välttämättömyysvaatimukset. Aiemman tartuntatautilain (583/1986) 14 § oli v. 2003 perustuslakivaliokunnan arvioitavana (PeVL 6/2003 vp). Silloisen säännöksen mukaan tartuntatautien torjunnasta vastaava kunnan toimielin voi toimialueellaan määrätä asuntoja ja huoltolaitoksia eristettäviksi sekä oppilaitoksia ja päiväkoteja suljettaviksi samoin kuin kieltää väkeä kokoavat tilaisuudet tai antaa näitä koskevia rajoittavia määräyksiä, kun tartunnan vaaraa aiheuttava yleisvaarallinen tartuntatauti oli todettu tai sen esiintyminen oli perustellusti odotettavissa. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että koska julkisen vallan on perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan edistettävä väestön terveyttä, ehdotetuille säännöksille mahdollisuudesta rajoittaa yksilön perusoikeuksia tartuntatautien leviämisen estämiseksi on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja painavat perusteet. Sääntely ei perustuslakivaliokunnan mukaan myöskään muodostunut oikeasuhtaisuuden kannalta epäasianmukaiseksi, *kun otetaan huomioon tartuntatautien erilaisuus ja niiden leviämisen estämiseksi välttämättömien toimenpiteiden vaihtelevuus*.

Vuoden 2016 tartuntatautilaki on sekin ollut säätämisensä yhteydessä perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Perustuslakivaliokunta totesi silloin lausunnossaan (PeVL 11/2016 vp), että lain 58 §:ää koskevaa säännösehdotusta oli syytä täsmentää siten, että siinä tarkoitetut toimenpiteet sidotaan välttämättömyyteen yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi silloin, kun toimenpiteen kohteena on muu kuin julkinen tila.

Käsitellessään hallituksen esitystä laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta perustuslakivaliokunta totesi (PeVL 7/2020 vp.), että lakiehdotuksen taustalla on hyvin painavia perusoikeuksiin kiinnittyviä perusteita. Perustuslakivaliokunnan mukaan terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen nyt meneillään olevan koronavirusepidemian aikana

on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painava peruste, jolla on yhteys perustuslain 7 §:n 1 momentin julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään ja turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveyspalvelut. Tällainen peruste oikeuttaa valiokunnan mukaan poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia (PeVL 7/2020 vp s. 3, PeVM 2/2020 vp, s. 4).

Perusoikeusrajoitusten välttämättömyysvaatimus

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän tavoitteen (tässä tapauksessa sekä jokaiselle kuuluvan hengen ja terveyden suojan että riittävien terveyspalvelujen turvaamiseksi). Perusoikeusrajoitusten välttämättömyyden arvioimisessa voidaan käyttää ns. demokraattisen oikeusvaltion standardia. Toisin sanoen, jos vastaavia perusoikeusrajoituksia ei ole tarvittu missään muissa eurooppalaisissa, Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittyneissä demokratioissa, ne tuskin voivat olla välttämättömiä Suomessakaan. Tartuntatautien leviämisen estämisessä asiaa voidaan tarkastella myös *e contrario* eli että jos rajoitus on ollut välttämätön useissa muissa eurooppalaisissa oikeusvaltiossa tartuntatautien leviämisen estämiseksi, on se mitä ilmeisimmin sitä myös Suomessa. Lisäksi on huomattava, että Suomi kuuluu Euroopan unioniin ja on sitoutunut sen perusvapauksiin. Noiden yhteisten perusvapauksien (erityisesti vapaa liikkuvuus) kannalta on tärkeää, että jäsenmaat tekevät yhteisiä toimia tarttuvien tautien estämiseksi. Jos Suomi ei toteuta samoja toimia koronatartuntojen estämiseksi (esim. matkustamisen osalta) kuin muut jäsenmaat, vaikeutuvat EU:n yhteiset pyrkimykset koronaepidemian hallintaan.

Euroopan tartuntatautivirasto (ECDC) seuraa EU:n jäsenmaissa toteutettuja rajoitustoimia [Data on country response measures to COVID-19 (europa.eu)]. Kunkin jäsenmaan rajoitustoimet (”public health measures”) on myös esitetty ECDC:n viikkoraportissa (Weekly COVID-19 country overview (europa.eu)). Vuoden 2020 viikon 53 maaraportin havainnekuvat eräiden maiden rajoitustoimista on lausuntoni liitteenä 1.

Tyypillisiä rajoitustoimia eri maissa ovat mm:

- viihdelaitosten sulkeminen (elokuvat, teatterit, konsertit ym.)
- liikuntapaikkojen sulkeminen
- ravintoloiden ja kahviloiden sulkeminen
- kauppojen sulkeminen
- hotellien ja majoituslaitosten sulkeminen

- julkisen liikenteen sulkeminen
- kirkkojen ja muiden pyhättöjen sulkeminen

Edellisen perusteella voidaan todeta, että hallituksen esityksessä 245/2020 vp esitetyt rajoitustoimet eivät mitenkään poikkea siitä, mitä muissa eurooppalaisissa oikeusvaltioissa on pidetty välttämättömänä koronavirustartuntojen ja covid-taudista aiheutuvien kuolemien estämiseksi.

Kasuistinen lainsäädäntö ja vallan kolmijako-oppi

Suomen perustuslain 3 §:ssä on klassiseen tapaan eroteltu lainsäädäntövalta ja toimeenpanovalta (”hallitusvalta”) toisistaan. Oikeusvaltiossa viranomaisten toiminnan tulee perustua lakiin. Toisaalta lainsäädäntöä ei pitäisi säätää kasuistisesti yksittäistä hallinnon ongelmatilannetta varten, vaikka Suomessa on joskus toki näin toimittu. Pidän ehdotettua määräaikaista lainsäädäntöä tämän vuoksi valtiosäännöllisesti ongelmallisena. Lainsäädännön määräaikaisuus aiheuttaa myös ongelmia yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta, kun määräaikaisen lain voimassa olon aikana tapahtuva päätöksenteko poikkeaa toistaiseksi voimassa olevan lainsäädännön sisällöstä.

Nyt ehdotetuista säännöksistä esimerkiksi tartuntatautilain 58 d §:ään ehdotetut määräykset ovat muodoltaan enemmän hallintopäätöksen, kuin hallintopäätökseen oikeuttavan lain kaltaisia. Säännöksessä asetetaan tarkkoja rajoja tartuntojen esiintyvyydelle taikka vaikkapa yhteisessä tilassa oleskelun kestolle. Pidän epätarkoituksenmukaisena näin yksityiskohtaisen säätelyn ottamista lakiin, sillä tarpeet rajoituksilla voivat nopeasti muuttua, kun esim. koronavirus muuntautuu ja uudet virusmuunnokset osoittautuvat aiempaa tartuttavammiksi. Vaikka perusoikeusrajoitusten tulee olla tarkkarajaisia, ei niistä ole tarkoitus tehdä pikkutarkkarajaisia. Muutoin helposti lainsäädäntövallan ja toimeenpanovallan suhteet sekoittuvat.

Ehdotetuista tartuntatautilain muutoksista valtaosan on ehdotettu olevan voimassa vuoden 2021 loppuun. Perusteena esitetään mm, että pysyvän lainsäädännön valmistelu olisi vaatinut pitemmän aikataulun. Pidän tätä perustetta outona. Tarve tartuntatautilain päivittämiselle on ollut tiedossa keväästä 2020 lähtien, joten normaali n. 6 kk lainvalmistelu muutaman ehdotetun pykälän osalta olisi mielestäni ollut mahdollista. Hallituksen esityksessä ehdotetaan lisäksi pysyväksi säännöksiä, jotka juuri kaikkein voimakkaimmin puuttuvat perusoikeuksiin eli mahdollisuutta henkilön eristämiseen laitokseen tarvittaessa poliisin voimakeinoja käyttäen.

Ehdotettujen säännösten tarkastelu

9 a §:ssä annetaan aluehallintovirastolle ja sosiaali- ja terveysministeriölle mahdollisuus ”pakko-ottoon” eli määrätä kunnalle tai kuntayhtymälle palveluja tuottavat yksityisen terveydenhuollon tai sosiaalihuollon yksikön luovuttamaan julkiseen käyttöön myös muita kuin palvelusopimuksessa tarkoitettuja resursseja. Jo voimassa olevan tartuntatautilain 6 §:n mukaan aluehallintovirasto sovittaa yhteen ja valvoo tartuntatautien torjuntaa alueellaan. Aluehallintovirasto valvoo, että sairaanhoitopiirien kuntayhtymät ovat varautuneet alueellisesti terveydenhuollon häiriötilanteita varten. Tartuntatautien yleinen ohjaus kuuluu tartuntatautilain 7 §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriölle. Ehdotettu säännös muistuttaa monelta osin valmiuslain 86 §:ää. Pidän ongelmallisena, että tartuntatautilakiin halutaan kirjata sisällöltään valmiuslain kanssa samankaltainen säännös ilman valmiuslakiin liittyviä eduskunnan valvontamahdollisuuksia.

24 §:ssä lisätään viranomaisen tiedonsaantioikeuksia mm. ilma-aluksen matkustajista. Pidän ehdotettuja yksityiselämän suojan rajoituksia perusteltuina ja yhteensopivina Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan kanssa.

57 §:ssä ehdotetaan tartuntataudeista vastaavalle taikka muulle kuntaan tai kuntayhtymään virkasuhteessa olevalle lääkärille oikeutta päättää oppilaitoksesta taikka työstä poissaolosta enintään 2 kk ajaksi. Tarkoituksena lienee, että tällaiseen päätöksentekoon oikeutetut virkalääkärit määritellään kunnan taikka kuntayhtymän omissa ohjeistuksissa.

58 c §:ssä laajennetaan mahdollisuutta antaa määräyksiä koskien yleisölle avoimissa sisätiloissa noudatettavia suojaustoimia. On vaikea keksiä syytä sille, miksi tämä säännös on määräaikainen ja rajattu koskemaan vain covid-tautia. Säännös mahdollistaa samankaltaiset toimet Suomessa kuin mitä useimmissa muissa EU:n jäsenmaissa on toteutettu.

58 d §:ssä mahdollistetaan kunnan tartuntataudeista vastaavalle toimielimelle sekä aluehallintovirastolle sitovasti määrätä asiakastilojen ym. henkilömääristä. Pidän esitettyjä edellytyksiä jossain määrin ongelmallisina, sillä esim. viruksen tartuttavuuden muutos voi nopeasti johtaa tarpeeseen arvioida rajoja uudelleen. Pidän kuitenkin asiakastilojen henkilömäärän sitovaa rajoittamista valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisena.

58 e §:ssä säädetään henkilöliikennettä koskevista suojatoimista. Pidän ehdotettua säännöstä valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä. On kuitenkin vaikea keksiä syitä sille, miksi säännös on määräaikainen ja koskee vain covid-epidemiaa.

58 f §:n mukaan on mahdollista rajoittaa kuljetuspalvelun tarjoajan tai tämän toimeksiannosta toimivan liikennöitsijän suurinta sallittua matkustajamäärää. Pidän esitettyjä edellytyksiä jossain määrin ongelmallisina, sillä esim. viruksen tartuttavuuden muutos voi nopeasti johtaa tarpeeseen arvioida rajoja uudelleen. Pidän kuitenkin matkustajamäärien rajoittamista tartuntatautien leviämisen estämiseksi valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisena.

58 g §:ssä tehdään mahdolliseksi kunnan tartuntataudeista vastaavalle toimielimelle sekä aluehallintovirastolle sulkea asiakastiloja ja odotustiloja ym. On vaikea keksiä syytä sille, miksi tämä säännös on määräaikainen ja rajattu koskemaan vain covid-tautia. Säännös mahdollistaa samankaltaiset toimet Suomessa kuin mitä useimmissa muissa EU:n jäsenmaissa on toteutettu.

58 h § edellyttää, että asiakastiloja ym. käyttävä toimija laatii kirjallisen suunnitelman siitä, miten se toteuttaa 58 d §.n mukaiset velvoitteet. Säännös on mielestäni valtiosääntöoikeudellisesti varsin ongelmaton.

59 a §:ssä säädetään tartuntataudin leviämisen estämiseksi asetettujen velvollisuuksien ja rajoitusten noudattamisen valvonnasta. Viranomaisten toiminnan tulee perustua lakiin, joten säännös on perusteltu. On vaikea keksiä syitä sille, miksi säännös on määräaikainen ja koskee vain covid-epidemiaa.

59 b §:ssä säädetään tartuntataudin leviämisen estämiseksi asetettujen velvollisuuksien ja rajoitusten noudattamisen valvomiseksi tehdyistä tarkastuksista. Viranomaisten toiminnan tulee perustua lakiin, joten säännös on perusteltu. On jälleen vaikea keksiä syitä sille, miksi säännös on määräaikainen ja koskee vain covid-epidemiaa.

59 c §:ssä säädetään pakkokeinoista aluehallintoviraston ja kunnan sekä Liikenne- ja viestintäviraston määräyksen toteuttamiseksi. Viranomaisten toiminnan tulee perustua lakiin, joten säännös on perusteltu. On jälleen vaikea keksiä syitä sille, miksi säännös on määräaikainen ja koskee vain covid-epidemiaa.

59 d §:ssä säädetään toimivaltaisesta viranomaisesta kunnassa. Viranomaisten toiminnan tulee perustua lakiin, joten säännös on perusteltu. On jälleen vaikea keksiä syitä sille, miksi säännös on määräaikainen ja koskee vain covid-epidemiaa.

3 ja 68 § koskevat eristämistä. Hallituksen esityksen 3 §:ssä määritellään eristäminen mielestäni asianmukaisesti. Esityksen 68 §:ssä todetaan, että karanteeni toteutetaan lähtökohtaisesti yhteisymmärryksessä karanteeniin määrätyn henkilön kanssa. Tahdosta riippumaton karanteeni ja eristäminen toteutetaan siihen soveltuvassa terveydenhuollon taikka sosiaalihuollon toimintayksikössä. Säännös puuttuu henkilökohtaiseen vapauteen, mutta täyttää perusoikeuksien rajoitusedellytyksien vaatimukset.

79 a §:ssä säädetään hoidosta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta 9 a §:n mukaisessa tilanteessa. Ehdotetussa säännöksessä viitataan terveydenhuoltolain 58 §:ään, jonka mukaan korvauksen on perustuttava tuotteistukseen tai tuotehintaan, jolla terveydenhuollon toimintayksikkö seuraa omaa toimintaansa tai jolla kuntayhtymä laskuttaa jäsenkuntiansa. Korvauksesta vähennetään hoidosta potilaan suorittama asiakasmaksu ja muut palvelun tuottajan hoitoon liittyen saamat toimintatulot. Käytännössä korvausjärjestely tarkoittaa, ettei korvauksen perusteena ole ns. markkinahinta (eli korvaus ei välttämättä tapahdu täyttä korvausta vastaan).

89 §:ssä säädetään virka-avusta tartuntatautilain leviämisen estämiseksi. Voimassa olevaa tartuntatautilain ao. pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että virka-avun antajaksi lisätään Tulli. Säännös on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton.

91 ja 92 §: Säännöksissä ehdotetaan, että useissa em. pykälissä tarkoitetut päätökset voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta. Yksilöä koskevia rajoitustoimia koskeva muutoksenhaku on toisaalta käsiteltävä kiireellisenä.

Yhteenveto

Tartuntatautien leviämisen estäminen on Suomessa vakiintuneesti katsottu hyväksyttäväksi syyksi perusoikeuksien rajoittamiseen. Hallituksen esityksessä ehdotetut rajoitukset kohdistuvat ennen kaikkea elinkeinovapauteen ja kokoontumisvapauteen. Ehdotetut rajoitustoimet ovat hyvin samankaltaisia, kuin mitä muissa EU:n jäsenvaltioissa on koronaepidemian aikana toteutettu ja vastaavat demokraattisen oikeusvaltion standardia. Pidän ehdotettuja rajoituksia sekä välttämättöminä että oikeasuhtaisina, koska ne on tarkoitettu potentiaalisesti tappavan taudin leviämisen estämiseen. Covid-taudin epidemiatilanne on Suomessa loppuvuonna 2020 pahentunut ja aikaisempaa tarttuvamman virusmuunnoksen (ns. brittivariantti B117) leviäminen voi lisätä rajoitustoimien tarvetta. Ehdotetut tartuntatautilain muutokset ovat tarpeellisia epidemiatilanteen pitämiseksi hallinnassa.

Mielestäni tapa säätää määräaikaisia ja yhtä tautia koskevia kasuistisia lainsäännöksiä on valtiosääntöoikeudellisesti kuitenkin ongelmallinen. Se johtaa lainsäädäntövallan ja toimeenpanovallan sekoittumiseen. Lisäksi määräaikainen lainsäädäntö luo yhdenvertaisuusongelmia julkisen vallan käytön suhteen, kun eri aikaan esiintyvät samankaltaiset tilanteet saavat erilaisen kohtelun.

Joltain osin ehdotetut tartuntatautilain määräaikaiset säännökset ovat hyvin yksityiskohtaisia. On ongelmallista, jos perusoikeusrajoitusten tarkkarajaisuusvaatimus muuttuu pikkutarkkarajaisuusvaatimukseksi. Käytännössä tämä voi lopulta johtaa huonosti vaikutuksiaan saavuttavaan ja tehottomaan lainsäädäntöön. Esim. koronaviruksen tartuttavuus on jo nyt leviävien virusmuunnosten johdosta

muuttunut, mikä voi aiheuttaa muutostarpeita esim. hallituksen esityksen 58 d §:ssä ehdotettuihin asiakastilojen käytön edellytyksiin.

Ehdotetuista säännöksistä tartuntatautilain 9 a § vastaa sisällöltään ja tavoitteiltaan pitkälti valmiuslain 86 §:ää ilman valmiuslakiin liittyviä eduskunnan kontrollimekanismeja. On kyseenalaista, onko tällainen erillissäännös välttämätön vai onko tilanteissa, joissa terveydenhuollon voimavarat uhkaavat alueellisesti tai valtakunnallisesti loppua jo kyse sellaisen poikkeustilan olemassaolosta, että valmiuslain käyttö olisi asianmukaista.

Kunnioittavasti,

Lasse Lehtonen, oik.tri, lääk.tri

terveysoikeuden professori, Helsingin yliopisto

Liite 1: Public health measures in some countries