OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Marietta Keravuori-Rusanen
LsN Mira Turpeinen

Lausunto

12.1.2021

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (HE 245/2020 vp)

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa otsikossa mainitusta esityksestä.

Esityksen lähtökohdista

Esityksessä ehdotetaan otettavaksi tartuntatautilakiin säännökset sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn turvaamiseksi viimesijaisesta mahdollisuudesta alueellisesti tai valtakunnallisesti velvoittavasti muuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa. Lisäksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi hygieniavaatimuksista, joita noudattamalla erilaisia palveluja voidaan koronavirusepidemian aikana tarjota asiakkaille ja toimintaan osallistuville siten, että uusien tartuntojen leviämistä voitaisiin mahdollisimman tehokkaasti estää.

Alueellisen tautitilanteen niin vaatiessa kunta tai aluehallintovirasto voisi lisäksi tehdä päätöksen, jossa se edellyttää elinkeinonharjoittajia ja muita toimijoita ryhtymään toimenpiteisiin, joilla estetään lähikontaktit asiakastiloissa ja muissa toimintaan osallistuville avoimissa tiloissa. Viimesijaisena keinona esityksessä ehdotetaan, että kunta tai aluehallintovirasto voisi sulkea asiakkaiden tai osallistujien käyttöön tarkoitetut elinkeino- tai muun toiminnan tilat määräajaksi säännöksessä erikseen määritellyn toiminnan osalta.

Esityksessä ehdotetaan myös säädettäväksi vastaavista hygieniavaatimuksista sekä tarvittaessa viranomaispäätöksellä toteutettavasta matkustajamäärien rajoittamisesta henkilöliikenteessä. Liikenteen terveysturvallisuutta koskeva liikenteen palveluntarjoajiin kohdistuva valtakunnallinen päätöksenteko keskitettäisiin Liikenne- ja viestintävirastolle.

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	oikeusministerio@om.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

Esityksessä ehdotetaan lisäksi säädettäväksi edellä mainittujen velvoitteiden valvonnasta sekä tartuntatautilain mukaisten viranomaisten oikeudesta saada virka-apua.

Ehdotetut muutokset olisivat pääosin väliaikaisia ja tarkoitettu olemaan voimassa 31.12.2021 saakka.

Valmistelun tausta ja lausunnon sisältö

Oikeusministeriö on antanut asiasta sosiaali- ja terveysministeriölle esityksen valmisteluvaiheessa lausuntonsa. Esityksen sisältö on monilta osin muuttunut ja täsmennyt lausuntokierroksella olleesta esitysluonnoksesta. Oikeusministeriön asiantuntijoilla on ollut mahdollisuus kommentoida lakiehdotuksia jatkovalmistelussa ja muutoinkin valmistelun eri vaiheissa. Kyse on kaikkiaan poikkeuksellisen haastavasta sääntelystä, jota on jouduttu valmistelemaan varsin rajallisessa aikataulussa ja tilanteessa, jossa pandemian kehittymisestä ei ole varmaa tietoa.

Oikeusministeriön asiantuntijat ovat myös antaneet lausuntonsa esityksestä perustuslakivaliokuntaan, hallintovaliokuntaan ja liikenne- ja viestintävaliokuntaan. Koska ehdotettuun sääntelyyn liittyvät keskeiset valtiosääntöoikeudelliset näkökohdat tulevat arvioiduksi perustuslakivaliokunnan asiasta antamassa lausunnossa, niin tässä lausunnossa ei ole katsottu aiheelliseksi ottaa valtiosääntöoikeudellisiin kysymyksiin kantaa muutoin kuin korkeintaan viitteellisesti. Hallintovaliokunnalle annettavassa lausunnossa on puolestaan tarkasteltu erityisesti valvontaa ja virka-apua koskevaa sääntelyä. Liikenne- ja viestintävaliokunnalle annetussa lausunnossa on käsitelty 58 e-f §:ää koskevaa sääntelyä. Tässä lausunnossa nostetaan esiin osin samoja huomioita.

Yleisiä arvioita lakiehdotuksesta

Esityksen ydinsisältöä olisivat sosiaali- ja terveydenhuollon toimintakyvyn varmistamista koskeva 9 a § ja eri toimijoihin kohdistuvia rajoitustoimia koskevat 58 c-g §, jotka muodostuvat monelta osin perusoikeuksien näkökulmasta merkityksellisiksi.

Oikeusministeriö on lakiehdotuksen valmistelun aikana painottanut normaaliolojen lainsäädännön ja poikkeusololainsäädännön selvärajaista erottamista toisistaan erityisesti siten, että tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä annettuja lakiehdotuksia tulee arvioida normaalisti perusoikeuksien yleisten ja erityisten rajoitusedellytysten kautta, eikä lakiehdotusten antaminen väliaikaisenakaan sinänsä oikeuta rajoittamaan perusoikeuksia enemmän kuin olisi mahdollista, jos kyseessä olisi pysyvien muutosten tekeminen tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä). Selvänä lähtökohtana lisäksi on, että valmiuslain tai perustuslain 23 §:n nojalla annetun lainsäädännön poikkeusololainsäädännön sisältöä ei voida sellaisenaan ”siirtää” tavalliseen lakiin, eikä tästä lähtökohdasta voida poiketa myöskään nyt käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen yhteydessä.

Käsillä olevan covid-19-epidemian vakavuus ja uhka niin ihmisten terveydelle kuin terveydenhuoltojärjestelmän toimivuudelle huomioiden esityksessä on lähdetty siitä, että ehdotettavalle sääntelylle on perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävä peruste, joka on myös painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Perustuslain 22 §:n mukaisesti julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, joihin kuuluu erityisesti julkisen vallan velvollisuus edistää jokaisen oikeutta elämään perustuslain 7 §:n nojalla sekä perustuslain 19 §:n 3

momentin mukainen oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä väestön terveyden turvaaminen myös epidemian aikana. Sääntelyn hyväksyttävyyden lisäksi ehdotettujen perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja muutenkin suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Sääntelyn hyväksyttävyyttä, oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä koskevien vaatimusten täyttyminen tulee arvioiduksi perustuslakivaliokunnan aikanaan antamassa lausunnossa.

Tartuntatautilakiin ehdotetut, laajasti eri toimijoihin ja näiden käytössä oleviin asiakas- ja osallistujatiloihin kohdistuvat rajoitukset muodostavat kolmiportaisen puuttumisen covid 19 -taudin leviämisen estämiseksi asiakkaille tarkoitetuissa tiloissa. Ensimmäisen vaiheen rajoitukset, jotka tulevat voimaan suoraan lain nojalla, koskevat hygieniaa ja etäisyyden ylläpitämistä koskevia velvoitteita (58 c ja 58 e §). Toisen vaiheen rajoitukset tulevat voimaan alueellisen viranomaisen päätöksellä ja koskevat lähikontaktin välttämistä tai matkustajamäärien rajoittamista (58 d ja 58 f §). Nämä rajoitukset voivat myös 58 d §:n osalta koskea asiakasmäärien rajoituksia tiettyjen toimijoiden osalta, mikäli lähikontaktia ei ole muuten mahdollista tosiasiallisesti välttää. Kolmantena ja viimesijaisena keinona nyt ehdotettu sääntely mahdollistaa tiettyjen asiakas- ja osallistujatilojen sulkemisen tietyltä toiminnalta (58 g). Edellä mainitun sääntelyn porrasteisuus on osin sidottu valtioneuvoston hybridistrategian mukaisen epidemian tilannekuvan kolmeen eri vaiheeseen (perustaso, kiihtymisvaihe ja leviämisvaihe), joskin kriteereitä on jonkin verran tiukennettu ottaen huomioon sääntelyn eri perusoikeuksiin kohdistamat rajoitukset.

Vaikka covid 19 -tauti on vaikutuksiltaan vielä suurelta osin tuntematon ja tartuntamekanismeiltaan vaikeasti ennakoitavissa, hygieniakäytäntöjen ja ihmisten välisen riittävän etäisyyden ylläpitämisen on esityksen mukaan katsottu olevan tämänhetkisen tutkimustiedon valossa tehokkaimpia keinoja estää tartuntojen leviämistä. Ehdotetut rajoitustoimet on yleisiä hygieniakäytänteitä lukuun ottamatta lisäksi sidottu alueelliseen päätökseen ja kulloisenkin alueen epidemiatilanteen vakavuuteen, mikä osaltaan kuvastaa sitä, että epidemian leviämistä tulee ensi sijassa pyrkiä ehkäisemään perusoikeuksia vähemmän rajoittavien toimenpiteiden kautta.

Huomionarvoista on, että ehdotettu rajoitustoimien sääntely toisi toteutuessaan oikeasuhtaisuutta ilmentävää porrasteisuutta osin myös nykyisen tartuntatautilain 58 §:n soveltamiseen. On ajateltavissa, että myös 58 §:ssä säänneltyjen toimintojen osalta voitaisiin ensi sijassa turvautua lievempiin rajoitustoimiin siten, että esimerkiksi yleisötilaisuuden ja yleisten kokouksen kieltämisen sijaan tartuntoja voitaisiin pyrkiä ensi sijassa ehkäisemään hygieniaa ja lähikontaktin välttämistä koskevien rajoitusten kautta riippuen käsillä olevan epidemiatilanteen vakavuudesta.

Säännöskohtaisia huomioita

9 a §. Sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan laajentaminen

Lakiehdotuksen 9 a §:ssa säädettäisiin aluehallintoviraston ja sosiaali- ja terveysministeriön toimivaltuuksista tehdä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäjiä tai järjestämisvastuullisille palveluja tuottavia tahoja velvoittavia päätöksiä koronaepidemian vallitessa. Päätökset voivat kohdistua järjestäjä- tai tuottajatahoihin sekä niiden vaikutukset yksittäisiin toimintayksiköihin. Pykälän nojalla voitaisiin esimerkiksi velvoittaa kunta järjestämään sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja toisen järjestämisvastuullisen tahon asukkaille. Kyseisiä toimivaltuuksia olisi esityksen mukaan tarkoitus soveltaa vain välttämättömissä tilanteissa, jos on ilmeistä, että poikkeuksellinen koronaepidemia olennaisesti heikentää sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän toimintaky-

kyä. Sääntelyllä pyritään siten osaltaan hillitsemään koronaepidemian alueellista leviämistä väestössä sekä varmistamaan sosiaali- ja terveydenhuollon toimintakyky tilanteissa, joissa muut keinot eivät olisi käytettävissä tai mahdollisia tai määräysten antaminen olisi muutoin kokonaistilanne arvioituna välttämätöntä.

Sääntely muodostuu merkitykselliseksi erityisesti kunnallisen itsehallinnon kannalta. Siltä osin kuin velvoitteita voidaan kohdistaa kunnan järjestämisvastuulle kuuluvia tehtäviä hoitavaan yksityiseen palveluntuottajaan, sääntelyä on arvioitava myös perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Näitä kysymyksiä on arvioitu perustuslakivaliokunnalle annetussa lausunnossa.

Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota 9 a §:n 1 momentin 1-2 kohtiin, joiden kautta on mahdollista lisätä sosiaali- ja terveydenhuollon yksikössä olevia asiakas- ja hoitopaikkoja tai antaa hoitoa ja palveluja muille potilaille tai asiakkaille kuin yksikössä tavanomaisesti hoidetaan tai annetaan. Momentin 3 kohta puolestaan velvoittaisi sosiaalihuollon asumispalvelu- tai laitoshoidon toimintayksikön osallistumaan aluehallintoviranomaisen päätöksen mukaisesti potilaiden terveydenhuollon toteuttamiseen.

Valmistelun aikana oikeusministeriö on erityisesti kiinnittänyt huomiota siihen, että nyt ehdotettava sääntely ei saa vaarantaa potilas- ja asiakasturvallisuutta ja muutenkaan heikentää esimerkiksi laitokseen sijoitettujen asiakkaiden tai potilaiden asemaa. Oikeusministeriö on lisäksi painottanut, että yksityisten palveluntuottajien oikeusturvan ja toiminnan jatkuvuuden kannalta on tärkeää varmistua säännösperusteisesti siitä, ettei velvoitteen noudattaminen voi johtaa esimerkiksi sen kohteena olevan toiminnan muutoksen katsomiseen sopimusrikkomukseksi tai muutoinkaan aiheuttaa kohtuutonta haittaa toiminnalle. Palveluntuottajalle aiheutuvien kustannusten korvaamisesta säädetään 79 a §:ssä. Sopimusoikeudellisten sanktioiden poissulkeminen on sen sijaan todettu ainoastaan esityksen perusteluissa. Tämän seikan huomioimista säännösehdotuksessa saattaisi olla selvyyden vuoksi syytä harkita.

Ehdotetun 9 a §:n 7 ja 8 momentissa todetaan, että sosiaali- ja terveysministeriö voisi tietyin edellytyksin tehdä 1 ja 2 momentissa tarkoitetun päätöksen aluehallintoviraston asemesta. Sosiaali- ja terveysministeriö voisi tehdä päätöksen 7 momentin 1 ja 2 kohdan perusteella, jos valtakunnallisesti on välttämätöntä turvata tietyn sosiaali- tai terveyspalvelun saatavuus tai on välttämätöntä kohdistaa velvoite eri aluehallintovirastojen toimialueilla sijaitseviin kuntiin tai kuntayhtymiin. Lisäksi 8 momentissa todetaan, että sosiaali- ja terveysministeriö voi lisäksi edellä 1, 3 ja 6 momentissa säädettyjen edellytysten täyttyessä velvoittaa sosiaali- ja terveyspalveluita järjestävän tai tuottavan valtion yksikön sekä Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön antamaan palveluja 1 momentin 1-3 kohdassa.

Edellä mainittu valtakunnallinen toimivalta poikkeaa osin tartuntatautilain yleisestä sääntelylogiikasta, joka nojautuu alueellisten viranomaisten toimivaltaan. Perusteluiden mukaan päätös voitaisiin antaa, jos esimerkiksi valtakunnallista tehohoitopaikkojen kokonaistilannetta on välttämätöntä ohjata keskitetysti. Oikeusministeriö on esityksen valmisteluvaiheessa antamassaan lausunnossa pitänyt tärkeänä, että sosiaali- ja terveysministeriön toimivalta tämän pykälän nojalla selkeästi eroaa sen toimivallasta valmiuslain 86 §:n perusteella.

58 c § ja 58 e §. Hygieniakäytänteet ja riittävän etäisyyden ylläpitäminen

Pykälässä säädettäisiin hygieniakäytänteistä, joista yleisön tai asiakkaiden käyttöön tarkoitettujen tilojen hallinnasta vastaavien toimijoiden olisi huolehdittava tiloja käyttäessään. Säännös edellyttäisi myös asiakkaiden ja osallistujien oleskelun järjestämistä niin väljästi kuin se kyseisen toiminnan erityspiirteet huomioon ottaen olisi mahdollista ja mahdolliset asiakaspaikat tulisi sijoittaa vastaavasti riittävän etäälle toisistaan. Velvoitteet olisivat voimassa ja niitä sovellettaisiin koko väliaikaisen säännöksen voimassaoloajan. Vastaavanlaisista hygieniavaatimuksista henkilöliikenteessä käytettävissä liikennevälineissä säädettäisiin 58 e §:ssä.

Ehdotettu 58 c § tulisi sovellettavaksi laajasti erilaisissa yleisön ja asiakkaiden oleskeluun tarkoitetuissa tiloissa sekä kohdistuisi myös toimijoihin, joiden toiminnassa ei normaalisti sovelleta hygieniasääntelyä. Kyse on kuitenkin varsin laajasti jo suosituspohjaisesti käyttöön omaksutuista käytännöistä.

Soveltamiseen liittyvänä yksityiskohtana voidaan kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että 58 c §:n 3 momentin 5 kohdan mukaan (myös 58 d §:n 5 momentin 5 kohdan) rajoitukset kohdistuvat myös ’julkisoikeudellisiin laitoksiin’. Perusteluissa näistä mainitaan esimerkkinä Kansaneläkelaitos ja julkisoikeudelliset yliopistot. Viimeksi mainitut ovat valtionhallinnon linjaorganisaatiosta erillisiä itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia. Asianomaisia säännöksiä ei sen sijaan näytetä tarkoitetun sovellettavaksi valtioneuvostoon ja sen alaisiin viranomaisiin, jotka voidaan sinänsä organisoida myös laitosmuotoon. Säännös tulisi näin ymmärrettynä tarkistaa tarkoitustaan vastaavaksi täydentämällä sitä maininnalla *itsenäisistä* julkisoikeudellisista laitoksista.

Ehdotetun 58 c §:n 1 momentissa oleva viittaus 4 momentissa tarkoitettuun toimijaan tulisi korjata 3 momentiksi.

58 d §. Asiakkaille ja osallistujille tarkoitettujen tilojen käytön edellytykset

Jos epidemiatilanne tietyllä alueella pahenee kiihtymisvaiheeseen ja on ilmeistä, että yleisten hygieniakäytänteiden noudattaminen ei ole enää riittävä toimi epidemian leviämisen ehkäisemiseksi, kunta tai aluehallintovirasto voisivat 58 d §:n mukaan päätöksellään velvoittaa säännöksessä tarkoitetut toimijat järjestämään toimintansa siten, että asiakkaiden ja seurueiden olisi tosiasiallisesti mahdollista välttää lähikontakti toisiinsa. Laki jättää kuitenkin toiminnan harjoittajan päätäntävaltaan millä keinoin se toteuttaa pykälässä tarkoitetun velvoitteen ehkäistä lähikontaktien syntymistä hallinnoimissaan tiloissa. Alueellinen päätös tulee ehdotuksen mukaan kumota heti kun se ei ole välttämätön.

Oikeusministeriö on pitänyt tärkeänä, että velvoitteen sisältö käy sääntelystä ilmi mahdollisimman yksiselitteisesti siten, että se tarjoaa sen kohteena oleville selkeän soveltamispohjan. Täsmällisyysvaatimus korostuu ehdotetussa yhteydessä, jossa on kyse alueellisesti sovellettavasta yleisestä päätöksestä, joka on tarkoitettu tulevan voimaan välittömästi eikä päätöksen täytäntöönpano siten edellyttäisi lainvoimaa. Päätöksen yleisluonteisuus korostaa myös vaatimusta sen kohteena olevan velvoitteen soveltamisen alueellista yhdenmukaisuudesta. Säännökseen ei siten tulisi jättää erityistä harkintavaltaa velvoitteen yksityiskohdista päättämiselle, vaan päätösharkinnan merkitys on lähinnä soveltamiskynnyksen täyttymisen eli alueellisen käyttöönoton välttämättömyyden arvioinnissa.

Säännöksen soveltamisen osalta on tärkeää, että toimijoille ei jää epäselvyyttä velvoitteen sisällöstä ja sen asiallisesta kohdentumisesta. Tältä osin olisi ehkä syytä arvioida sitä, että erityisesti alueellisesti ja toiminnallisesti rajatun ulkotila –käsite jää säännöksen tasolla avoimeksi. Käsitettä

on täsmennetty asianmukaisesti perusteluissa, ja tältä osin itse säännöstekstiä voisi täsmentää perusteluita vastaavaksi.

Lakiehdotuksen 58 d §:n 1 momentin mukaan aluehallintovirasto voisi tehdä kuntaa vastaavan päätöksen, jos toimenpiteet ovat välttämättömiä usean kunnan alueella. Perusteluissa todetaan, että aluehallintovirasto voisi tehdä päätöksen, jos se olisi välttämätön sen alueella. Jos aluehallintoviraston päätöksessä asetettaisiin säännöksen mukainen velvoite, sitä tulisi noudattaa päätöksen kohteena olevan kunnan alueella. Sääntelystä ja perusteluista jää osin epäselväksi, antaako aluehallintovirasto aina päätöksen koko toimialueellaan vai voiko se antaa päätöksen vain koskien kahta tai mahdollisesti vain yhtä kuntaa sen alueella, jos kriteerit täyttyvät vain yhden kunnan osalta.

Vaikka 58 d §:n 1 momentissa tarkoitettu päätös annetaan yleisenä, sen edellyttämät toimenpiteet ja niiden vaikutukset saattavat merkittävästikin poiketa eri toimijoiden välillä riippuen kyseisen toiminnan luonteesta. Esimerkiksi vähittäiskaupan osalta lähikontaktia voidaan välttää erilaisin tilajärjestelyin ja asiakkaiden on usein tosiasiallisesti mahdollisuus välttää lähikontaktia toisiinsa kaupassa asioidessaan. Sen sijaan esimerkiksi teattereiden osalta lähikontaktin välttämisvelvoitteen noudattaminen voi käytännössä olla mahdollista vain asiakasmäärää rajoittamalla. Toisaalta ehdotettu 58 d §:n soveltaminen merkitsisi lievempää puuttumista esimerkiksi kulttuurialalla olevaan tapahtumatoimintaan nykyisen 58 §:n mahdollistaman sulkemisen sijaan, joten se saattaisi ainakin joissain soveltamistilanteissa lieventää eri toimijoiden välistä erilaista kohtelua. Tosin 58 d §:n ja voimassa olevan 58 §:n soveltamisalat näyttävät muodostuvan osin päällekkäisiksi.

Ehdotetun 58 d §:n 1 momentissa oleva viittaus 3 momentissa tarkoitettuun toimijaan tulisi korjata 5 momentiksi.

58 e ja f §. Henkilöliikennettä koskevat toimenpiteet ja matkustajamäärän väliaikainen rajoittaminen

Esityksen 58 e §:n hygieniaa ja etäisyyttä koskevat säännökset ja 58 f §:n matkustajamäärien rajoituksia koskevat säännökset soveltuvat molempien pykälien 1 momentin mukaan kuljetuspalvelun tarjoajaan ja tämän toimeksiannosta toimivaan liikennöitsijään, jolla on toimipaikka Suomessa tai joka on muuten Suomen oikeudenkäytön piirissä tai *jonka liikennöimän palvelun lähtö- tai saapumispaikka on Suomessa tai jonka palvelu kulkee Suomen kautta*.

Sääntelystä jää epäselväksi, onko ja missä määrin sääntelyllä mahdollista asettaa rajoituksia esimerkiksi ulkomaalaisille lentoyhtiöille tai muille ulkomaalaisille toimijoille. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan sääntelyä olisi syytä täsmentää tältä osin. Kysymys voi olla merkityksellinen myös EU-oikeuden näkökulmasta.

Ehdotetun 58 d §:ää vastaavalla tavalla oikeusministeriö on valmistelun aikana kiinnittänyt huomiota Liikenne- ja viestintäviraston 58 f §:n nojalla tekemän päätöksen muotoon ja sisältöön. Lakiehdotuksesta ja sen perusteluista jää vieläkin osin epäselväksi, onko Liikenne- ja viestintäviraston päätös tarkoitettu olevan yleinen siten, että se koskisi kaikkia henkilöliikenteen liikennevälineitä samalla tavalla vai onko päätös yksilöity siten, että se koskee tiettyä liikennevälinetyyppiä tai mahdollisesti vain tiettyä kulkuneuvoa. Tästä ei tulisi jäädä sääntelyn perusteella epäselvyyttä.
Ehdotetun 58 f §:n 1 momentissa tarkoitetun päätöksen välttämättömyysarviointi perustuu pykälän 2 momentin mukaan alueelliseen tautitilanteeseen sairaanhoitopiirin alueella. Kun otetaan

huomioon, että liikenneväline voi liikkua useamman sairaanhoitopiirin alueella, niin osin epäselväksi jää, minkä sairaanhoitopiirin alueen tautitilanteeseen alueellinen soveltamisala perustetaan. Tältä osin on syytä huomioida, että 58 f §:n mukainen matkustajamäärän rajoittamista koskeva päätös on pykälän 2 momentin mukaan nimenomaisesti rajattu koskemaan vain niitä palveluntarjoajia, jotka liikennöivät korkean ilmaantuvuuden alueilla.

58 g §. Tilojen väliaikainen sulkeminen asiakkailta ja osallistujilta

Esityksen mukaan mahdollisuus kieltää asiakkaiden tai osallistujien ottaminen tilaan voisi koskea ainoastaan toimintoja, joissa olisi erityinen mahdollisuus merkittävien tartuntaketjujen syntymiselle. Ehdotetussa 58 g §:ssa tällaisina on mainittu muun muassa joukkueurheiluun, ryhmäliikuntaan, ja kontaktilajien harrastamiseen käytettävät tilat, yleiset saunat ja uimahallien allastilat sekä huvi- ja teemapuistot. Säännöskohtaisissa perusteluissa on kunkin sulkemismahdollisuuden piiriin ehdotetun toiminnan osalta tuotu esille seikat, joiden perusteella niihin katsotaan liittyvän erityinen riski tartuntojen leviämiselle.

Oikeusministeriö on suhtautunut kuitenkin lähtökohtaisesti varauksellisesti tartuntatautilakiin sisällytettävään mahdollisuuteen viimesijaisena keinona sulkea elinkeino- ja yhdistystoiminnassa käytettäviä tiloja ja puoltanut sääntelyn kehittämistä tältä osin pikemminkin asiakas- tai osallistujamäärää koskevien rajoitusten suuntaan. Oikeusministeriö onkin valmistelun eri vaiheissa korostanut, että jos elinkeino- ja yhdistystoiminnan sulkemismahdollisuuden sisällyttämistä lakiehdotukseen pidetään sääntelyn tavoitteiden kannalta kuitenkin välttämättömänä, velvoite tulee rajata yksinomaan sellaisiin tiloihin tai toimintaan, joihin voidaan nykyisen asiantuntijatiedon mukaan todeta perustellusti liittyvän sellainen koronavirustaudin erityinen ja merkittävä tartuntariski, jota ei voida muilla lakiin ehdotettavilla keinoilla hallita. Sääntelyn välttämättömyys tulee tältäkin osin kyetä kestävästi perustelemaan.

Oikeusministeriöllä ei ole terveydenhuoltoalan asiantuntemusta eikä siten edellytyksiä arvioida perustelujen kestävyyttä. Ehdotettu sääntely ei näyttäydy kuitenkaan itsestään selvästi täysin johdonmukaisena suhteessa vastikään toteutettuun tartuntatautilain muutokseen (727/2020), jossa säädettiin sulkemisen asemesta niin ikään erityisen tartuntariskin toiminnaksi luonnehdittua ravitsemisliiketoimintaa koskevista asiakkaiden sijoittelua, asiakasmäärää ja liikkeiden aukioloa koskevista rajoituksista sosiaalisten lähikontaktien välttämiseksi. Nyt käsiteltävänä olevan esityksen perusteluissa on toisaalta tuotu esille myös muita kuin lähikontaktiin liittyviä tartuntariskiä lisääviä seikkoja, kuten hengästyminen ja voimakas äänenkäyttö, jotka ovat tyypillisiä ainakin osassa sulkemismahdollisuuden piiriin ehdotetuissa toiminnoissa. Osaa säännöksessä tarkoitetuista toiminnoista ei puolestaan voitane käytännössä harjoittaa välttämällä lähikontaktia.

Ravitsemisliiketoimintaa koskevat rajoitukset valmisteltiin nyt käsiteltävänä olevasta esityksestä erillisenä tartuntatautilain muutoksena eivätkä ne siten ole olleet arvioitavina tätä esitystä valmisteltaessa.

Sääntelyn täsmällisyyteen liittyvistä vaatimuksista voidaan viitata edellä 58 d §:stä todettuun. Huomionarvoista lisäksi on, että laki ei ehdottomasti edellytä 58 g §:n viimeisessä momentissa tarkoitetun valtioneuvoston asetuksen antamista. Tämä ei ole välttämättä ongelmatonta siihen nähden, että 4 momentin toimintokohtaiset määritelmät on muotoiltu säännöksessä osin viitteellisesti (esim. ”muuhun vastaavaan urheiluun tai liikuntaan käytettävät tilat”). Perusteltua olisi, että ne lueteltaisiin tyhjentävästi laissa, sen liitteessä tai valtioneuvoston asetuksessa.

Ehdotetun 58 g §:n 1 momentin mukaan alueellinen viranomainen voi antaa toimialueellaan kaikkia 4 momentin mukaista toimintaa harjoittavia ja tilojen hallinnasta vastaavia toimijoita velvoittavan päätöksen, jonka mukaan 58 d §:n 3 momentin mukaiset yleisölle avoimet tai rajatun asiakas- tai osallistujapiirin oleskeluun tarkoitetut asiakas-, osallistuja- ja odotustilat on suljettava asiakkailta ja osallistujilta. Vaikka sääntelyssä ja sen perusteluissa puhutaan yleisesti tilojen sulkemisesta, kyseessä oleva sääntely ei varsinaisesti oikeuta sulkemaan tiloja kokonaan, vaan tilat voidaan sulkea asiakkailta ja osallistujilta ainoastaan pykälän 4 momentissa tarkoitetun toiminnan osalta. Tilojen sulkeminen ei myöskään liene mahdollista, jos 58 d §:n 3 momentissa mainitut enimmäismäärät eivät ylity eli sisätiloja käytetään enintään 10 ja ulkotiloja enintään 50 asiakkaan tai osallistujan samanaikaiseen oleskeluun.

Ehdotetussa 5 momentissa säädetään päätöksenteossa huomioon otettavista seikoista. Tällaisia olisivat tiedossa oleva asiantuntemus siitä, muodostaako asiakkaiden tai osallistujien fyysinen läheisyys toisiinsa tai yhtä aikaa paikalla olevien ihmisten määrä tai muu sijoittuminen tilassa taikka taudin leviäminen pintojen välityksellä erityisen riskin covid-19-taudin leviämiselle, sekä se, onko toiminnassa tai siihen käytettävissä tiloissa erityinen mahdollisuus merkittävien tartuntaketjujen syntymiselle.

Tarkoituksena ei liene antaa alueelliselle viranomaiselle toimivaltaa ratkaista tapauskohtaisesti kysymystä toimintaan liittyvän erityisen tartuntariskin muodostumisesta. On sen sijaan mahdollista katsoa, että edellä mainitut seikat tulevat huomioon otetuiksi jo 58 g §:n piiriin tarkoitetuista toimialoista säädettäessä. Ehdotettu 5 momentti olisikin asianmukaisinta poistaa lakiehdotuksesta.

Oikeusministeriö on valmistelun aikana myös kiinnittänyt huomiota mahdollisesta sulkemisesta aiheutuviin taloudellisiin menetyksiin. Lakiehdotus ei sisällä säännöksiä taloudellisten korvausten kompensaatiosta. Ravitsemisliikkeiden sulkemisen osalta perustuslakivaliokunta lausui nimenomaisesti rajoitusten kompensoimisesta. Valiokunta piti välttämättömänä, ottaen huomioon tuolloin ehdotetun sääntelyn poikkeuksellisen huomattavat vaikutukset ja vaikutusten äkillisyys, että lailla säädetään sekä 3 a §:n mukaisen kiellon aiheuttamien menetysten kohtuullisesta kompensoimisesta että vaikutuksia lieventävistä järjestelyistä elinkeinonharjoittajille (PeVL 7/2020 vp, s. 6).

Ravitsemisliikkeiden sulkeminen toteutettiin perustuslain 23 §:n mukaisena perusoikeus-poikkeuksena ja sulkeminen toteutettiin asetuksen nojalla. Nyt käsiteltävänä olevan esityksen perusteluissa todetaan, että koska ehdotettavan 58 g §:n mukainen sulkeminen perustuisi alueellisen viranomaisen päätökseen, eikä siten tulisi suoraan valtakunnallisesti sovellettavaksi, ja koska sulkeminen on rajattu verrattain lyhyeen aikaan eli 2 viikkoon, nyt ehdotetut velvoitteet ja rajoitukset ovat oikeasuhtaisia niillä tavoiteltaviin päämääriin nähden eivätkä edellytä erillistä lailla säädettävistä velvoitteista ja rajoituksista johtuvaa kohtuullista kompensaatiota.

Ehdotetun 58 g:n mukainen sulkeminen lakiehdotuksessa tarkoitetulla tavalla poikkeaa osin ravitsemisliikkeitä koskevasta sulkemisesta. Tämän osalta on kuitenkin syytä huomioida, että 58 g §:n 7 momentissa ei ole rajoitettu sitä, kuinka monta kertaa 2 viikon määräaika voidaan uusia, joten tältä osin kyse voi käytännössä olla myös pidemmästä sulkemisesta. Lisäksi sulkemisen vaikutuksia tulee arvioida yksittäisten toimijoiden kannalta. Selvää on, että läheskään kaikilla sulkemismahdollisuuden piiriin ehdotetuilla toimijoilla ei ole alueiden rajat ylittävää toimintaa, joka käytännössä kompensoisi yksittäisellä alueella toteutettavia rajoituksia. Kompensaatiokorvauksen arvioinnin kannalta ratkaisevaa merkitystä ei siten ole sulkemisen toteuttamisella alueellisen viranomaisen päätöksellä.

59 a §. Valvonta

Pykälän 1 ja 2 momentti jaottelee valvontatoimivallan viranomaisten kesken eri pykälien osalta, mutta osin tämä toimivalta on rinnakkaista. Oikeusministeriö on painottanut, että epäselvyyttä ei tulisi olla siitä, millä taholla on ensi sijassa valvontavastuu ja mitä valvonta käsittää, etenkin kun kyseessä on useimmille viranomaisille kokonaan uudesta valvontatehtävästä.

Pykälän 4 momentin mukaan poliisi valvoo 58 §:n nojalla annettujen yleisötilaisuuksia ja yleisiä kokouksia koskevien päätösten noudattamista yleisö- ja ihmismäärää sekä etäisyyksien ylläpitoa koskevien velvollisuuksien ja rajoitusten osalta. On syytä huomata, että nykyisen 58 §:n nojalla ei voida antaa etäisyyden ylläpitoa koskevia rajoituksia vaan nämä johtuisivat nyt ehdotettavasta 58 c-d §:stä. Säännöstä tulisi täydentää näitä pykäliä koskevalla viittauksella.

59 b §. Tarkastukset

Esityksen 59 b §:n 1 momentissa luetellaan viranomaiset, jotka voivat suorittaa tarkastuksia tartuntatautilain nojalla, ja 2 momentissa täsmennetään tarkastustoimivaltuuksien sisältöä. Oikeusministeriö on aikaisemmassaan lausunnossaan painottanut, että tarkastustoimivalta tulee rajata koskemaan niitä asiakas- ja osallistujien oleskeluun käytettäviä tiloja, jotka ovat rajoitusten ja velvoitteiden kohteena.

Liikenne- ja viestintäviraston tarkastustoimivalta muodostuu 59 b §:n 1-3 momentin perusteella varsin epäselväksi. Ehdotetussa 59 b §:n 1 momentissa säädetään viraston tarkastusoikeudesta ja tarkastajan toimivaltuuksista 2 momentissa. Kuitenkin 59 b §:n 3 momentin sisältämän viittaussäännöksen mukaan Liikenne- ja viestintäviraston oikeudesta tehdä tarkastuksia säädetään liikenteen palveluista annetun lain 196 §:ssä ja tiedonsaantioikeudesta 197 §:ssä. Momentissa edelleen todetaan, että edellä mainittuja pykäliä sovelletaan siitä huolimatta, mitä tartuntatautilain 59 b §:n 2 momentissa säädetään tarkastuksiin liittyvistä toimivaltuuksista. Tältä osin näyttäisi siltä, että Liikenne- ja viestintäviraston tartuntatautilain nojalla suorittama tarkastuksen sisältö ja tarkastajan toimivaltuudet määrittyisivät olennaisilta osin liikenteen palveluista annetun lain 196 ja 197 §:n nojalla, jotka koskevat siis Liikenne- ja viestintäviraston oikeutta tehdä tarkastuksia liikenteen palveluista annetun lain nojalla.

Lähtökohtana on, että valvonnallisiin tarkastuksiin liittyvistä viranomaisen toimivaltuuksista säädetään kattavasti asianomaisessa erityislaissa eli tässä tapauksessa tartuntatautilaissa. Nyt epäselväksi jää, mikä on esityksen 59 b §:n 2 momentissa olevien tarkastustoimivaltuuksien suhde liikenteen palveluista annetussa laissa säänneltyihin tarkastusvaltuuksiin ja onko jälkimmäisillä säännöksillä tarkoitus laajentaa esityksen 59 b §:n 2 momentissa säänneltyjä tarkastusvaltuuksia, jos liikenteen palveluista annetun lain 196 ja 197 §:ää voidaan soveltaa esityksen 59 b §:n 2 momentista huolimatta. Ehdotettu 59 b §:n 3 momentti olisi asianmukaisinta poistaa lakiehdotuksesta.

Esityksen 59 b §:n 4 momentissa säädetään, että esityksen 59 d §:n mukaisen kunnan toimivaltaisen viranomaisen lisäksi myös kunnan terveydensuojelulain 7 §:n ja elintarvikelain 32 §:n nojalla toimivaltaiset viranomaiset saavat mainittujen lakien nojalla tekemiensä tarkastusten yhteydessä tarkastaa tämän lain mukaisten velvollisuuksien ja rajoitusten sekä niitä koskevien päätösten noudattamisen. Myös 4 momentin osalta epäselväksi jää, määräytyykö 4 momentissa mainittujen kunnallisten viranomaisten tarkastustoimivallan sisältö tartuntatautilain 59 b §:n 2 momentin vai terveydensuojelulain ja elintarvikelain nojalla. Sääntelyä tulee täsmentää tältä osin,

jotta tartuntatautilaista käy selkeästi ilmi kunnallisten viranomaisten tarkastukseen liittyvät toimivaltuudet sen suorittaessaan tartuntatautilaissa säädettyä valvontaa. Tältä osin on syytä toistaa tässä lausunnossa aikaisemmin esitetty huomio siitä, että lähtökohtana on se, että valvonnallisiin tarkastuksiin liittyvistä viranomaisen toimivaltuuksista säädetään kattavasti asianomaisessa erityislaissa eli tässä tapauksessa tartuntatautilaissa.

Lisäksi 59 b §:n 4 momentin viimeisessä virkkeessä todetaan, että siinä mainittujen viranomaisten oikeudesta asettaa määräyksiä ja pakkokeinoja säädetään 59 c ja 59 d §:ssä. Tästä oikeudesta ei kuitenkaan muodollisesti säädetä suoraan näissä pykälissä, vaan 59 d §:n 2 momentin mukaan kunnanvaltuusto voi antaa 59 d §:n 1 momentissa tarkoitetulle viranomaiselle oikeuden siirtää 59 c §:n 1 ja 2 momentin mukaisen toimivallan edelleen kunnan tartuntataudeista vastaavalle lääkärille, muulle kunnan viranhaltijalle tai kunnan toimielimen jaostolle.

Pykälän 5 momentin osalta jää epäselväksi, onko tarkoituksena, että pykälän 4 momentin mukaan tarkastusta suorittavat viranomaiset toimittavat tarkastuksen aluehallintoviraston tai Liikenne- ja viestintäviraston puolesta vai pyynnöstä. Nyt ehdotettu sääntely rajoitusvaltuuksien osalta rakentuu olennaisilta osin tehokkaalle ja toimivalla valvonnalle, siksi on erityisen tärkeää, että valvovilla viranomaisilla on riittävä osaaminen ja asiantuntemus nimenomaisesti tartuntatautilain mukaisten velvoitteiden noudattamiseksi. Vastaava huomio koskee myös 59 d §:n nojalla määrättävää toimivaltaista viranomaista.

58 h §. Suunnitelma toimenpiteistä covid-19-epidemian leviämisen estämiseksi

Ehdotetun 58 h §:n 1 momentin mukaan, jos kunnan tartuntatautien torjunnasta vastaava toimielin tai aluehallintovirasto on tehnyt 58 d §:n 1 momentissa tarkoitetun päätöksen, asiakkaille tai osallistujille tarkoitettujen tilojen hallinnasta vastaavan ja niitä toiminnassaan käyttävän toimijan on laadittava kirjallinen suunnitelma siitä, miten se toteuttaa päätöksessä asetetut velvollisuudet ja rajoitukset. Säännöksestä tai sen perusteluista ei käy ilmi, kuinka mainitusta, suoraan lain nojalla noudatettavasta liitännäisvelvoitteesta laatia 58 h §:n mukainen suunnitelma informoidaan toimijoita. Toimijoille ei tulisi jäädä tästä epäselvyyttä ottaen erityisesti huomioon, että laatimisvelvoitteen noudattamatta jättäminen voi johtaa myös valvonnallisiin seuraamuksiin.

59 c §. Määräykset ja pakkokeinot

Esityksen 59 c §:n osalta oikeusministeriö on aikaisemmassa lausunnossaan kiinnittänyt huomiota myös valvontasääntelyn oikeasuhtaisuuden arviointiin siten, että ehdotetut valvonnalliset seuraamukset ovat oikeassa suhteessa rikkomuksen laatuun ja vakavuuteen.

Pykälän 4 momentin mukaan niin 58 c §:n 1 ja 6 momentin kuin 58 e §:n olennainen rikkominen ja toiminnassa havaittujen puutteiden sekä epäkohtien korjaamatta jättäminen asetetussa määräajassa voivat johtaa siihen, että kunta ja aluehallintovirasto voivat määrätä kyseisen toiminnan välittömästi keskeytettäväksi ja kyseisen tilan pidettäväksi suljettuna asiakkailta tai muilta valvottuun toimintaan osallistuvilta enintään kuukauden ajaksi, jos se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Vastaavalla tavalla myös 58 d ja 58 f §:n olennainen rikkominen ja puutteiden sekä epäkohtien korjaamatta jättäminen asetetussa määräajassa voi johtaa siihen, että säännösten nojalla päätöksen tehnyt viranomainen määrää vastaavan seuraamuksen.

Myös nyt ehdotetun sääntelyn osalta viranomaisen tulee pyrkiä ensi sijassa ohjaamaan eri toimijoita nyt ehdotettujen säännösten noudattamisessa. Tätä korostaa etenkin se, että kyse olisi alu-

eellisesti ja yleisesti voimaan saatettavista sekä kokonaan uusista velvoitteista ja rajoitteista laajalle ja vaihtelevalle toimijajoukolle. Ohjaustarve on otettava huomioon erityisesti arvioitaessa eri valvonnallisten seuraamuksien kohdistamista ja oikeasuhtaisuutta. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta voisi vielä harkita 4 momentin mahdollistaman valvonnallisen sulkemisen ajallista rajaamista ehdotetun kuukauden enimmäismääräajan asemesta esimerkiksi enintään 2 viikkoon.

Säännöksen perusteluissa todetaan, että selkeät rikkomukset voisivat johtaa siihen, että viranomaisten tehokkaan reagoimisen turvaamiseksi 4 momentissa mainittu viranomainen voisi määrätä toiminnan välittömästi keskeytettäväksi ja tilan suljettavaksi. Samalla todetaan, että päätös olisi välittömästi kumottava, jos se ei enää olisi välttämätön koronavirustaudin leviämisen estämiseksi. On syytä korostaa, että 59 c §:n 4 momentti edellyttää, että rikkomuksen olennaisuudesta huolimatta toimijalle tulee antaa mahdollisuus määräajassa korjata toimenpiteensä ennen tilojen sulkemista.

Sääntelyn määräaikaisuudesta

Lakiehdotuksen mukaan lain 9 a, 58 c – 58 h, 59 – 59 d ja 79 a § sekä 91 §:n 1 momentti ovat voimassa 31 joulukuuta 2021 asti. Lakiehdotuksen väliaikaisten muutosten voimassaolo oli aikanaan lausunnolla olleessa esitysluonnoksessa tarkoitettu päättymään vuoden 2021 kesäkuun lopussa. Määräajan pituudella on erityistä vaikutusta etenkin lakiehdotuksen 58 c ja 58 e §:n osalta, joihin sisältyvät velvoitteet ja rajoitukset ovat suoraan lain nojalla voimassa koko lain määräajan.

Oikeusministeriö on aiemmin sosiaali- ja terveysministeriölle antamassaan lausunnossaan todennut, että myös lain määräajan välttämättömyys tulee erikseen perustella perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti. Esityksen voimaantuloa koskevassa jaksossa lain määräaikaisuutta on perusteltu lähinnä vaikeudella arvioida ennalta epidemia-tilanteen kehittymistä tai rokotetilannetta sekä tarpeella reagoida mahdollisesti nopeasti mahdollisiin uusiin tautiaaltoihin. Lisäksi todetaan, että eniten perusoikeuksia rajoittavat säännökset edellyttävät viranomaisen päätöstä.

On syytä huomata, että säännösten alueelliset soveltamiskynnykset esimerkiksi ilmaantuvuusluvun osalta ovat täyttyneet useamman alueen osalta jo kuukausia, joten käytännössä rajoitukset voisivat tulla alueellisesti sovellettavaksi varsin pitkäksikin aikaa. Kun lisäksi otetaan huomioon, että lakiehdotukseen sisältyy myös elinkeino- ja yhdistystoiminnassa käytettävien asiakas- ja yleisötilojen sulkemisen mahdollistavat säännökset, jotka mahdollistaisivat myös päätöksen määrällisesti rajoittamattoman uusimisen, lain määräajan välttämättömyydeltä on syytä edellyttää kestäviä perusteluja.