Olli Mäenpää
14.1.2021

Perustuslakivaliokunnalle

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

Sääntelyn lähtökohdat

Ehdotetun sääntelyn yleisenä tarkoituksena on määritellä riittävät lakisääteiset rajoitukset ja viranomaisten toimivaltuudet epidemian leviämisen estämiseksi nykyoloissa. Vaikka epidemian leviämistilanne on olennaisesti muuttunut esityksen valmistelun jälkeen useissa Euroopan maissa, ehdotetun sääntelyn peruslähtökohdat eivät Suomessa ole olennaisesti muuttuneet. Samalla kuitenkin tulee esiin tarve täsmentää tartuntatauteja koskevaa sääntelyä siten, että yksittäisille ja väliaikaisille muutoksille ei olisi tarvetta ja viranomaisten säännönmukaiset toimivaltuudet olisivat poikkeusoloissakin ensisijaisia.

Lähtökohtana on tältä kannalta hyvin perusteltu se, että tällainen sääntely sisällytetään tartuntatautilakiin ja muuhun tavalliseen lainsäädäntöön, jonka soveltaminen ei edellytä poikkeusolojen toteamista. Perustuslakivaliokunta on tältä osin kiinnittänyt huomiota siihen, että lain muutosta tarkoittavan hallituksen esityksen antaminen eduskunnalle on erityisesti eduskunnan asemaa ja vaikutusmahdollisuuksia paremmin turvaava menettely kuin esimerkiksi valmiuslain mukaiset menettelytavat. Hallituksen esityksen muodossa eduskunnalle annettavaan lakiehdotukseen eduskunta voi myös tehdä muutoksia tavanomaiseen tapaan eduskuntakäsittelyn aikana, jos se pitää muutoksia tarpeellisina (PeVL 7/2020 vp, s. 2).

Samaa lähtökohtaa on epäilemättä perusteltua noudattaa myös valmisteltaessa mahdollisia uusia lakiperustaisia rajoituksia ja viranomaisten toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä. Jos poikkeusolot todetaan, tulevat lisäksi sovellettavaksi valmiuslain mukaiset toimivaltuudet siltä osin kuin ne päätetään ottaa käyttöön.

Toimenpiteet covid-19-epidemian leviämisen estämiseksi (58 c-58 g §)

Säännösehdotukset määrittelevät lain tasolla velvoitteita ja rajoituksia, joilla on vaikutusta useiden perusoikeuksien toteutumiseen. Relevantteina voidaan pitää sääntelyn rajoittavia vaikutuksia etenkin henkilökohtaiseen vapauteen sekä yhdistymisvapauteen, kokoontumisvapauteen ja uskonnonvapauteen. Säätämisjärjestysperusteluissa arvioidaan näitä vaikutuksia monipuolisesti. Koska sääntelyssä määritellään viranomaisille merkittäviä ja myös perusoikeuksien käyttöön vaikuttavia toimivaltuuksia, sääntelyä on arvioitava perusoikeuksien rajoittamisedellytysten sekä toimivallan määrittelyn selkeyden ja tarkkarajaisuuden kannalta.

Lakisääteiset velvoitteet ja rajoitukset

Ehdotettu 58 c § määrittelee julkisille toimijoille hygieniaa turvaavia ja oleskelua rajoittavia perusvelvoitteita, joita voidaan pitää hyvin perusteltuina epidemian leviämisen estämiseksi. Laissa säädetyt velvoitteet eivät koske yksityis- tai perheelämän piiriin kuuluvaa toimintaa, eivätkä ne saa estää lakisääteisten palvelujen toteuttamista, oikeutta saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa tai virkatehtävien hoitamista. Lasissa säädettäväksi ehdotettuja velvoitteita ja rajoituksia ei voida pitää ylimitoitettuina tai muuten perusoikeuksien kannalta ongelmallisina.

Viranomaisten toimivaltuudet

Jos on ilmeistä, että 58 c §:n mukaiset ja muut jo toteutetut toimenpiteet eivät ole riittäviä, 58 d § määrittelisi kunnan toimivaltaiselle viranomaiselle toimivallan päättää lähikontaktien välttämistä koskevasta velvoitteesta. Päätös olisi välittömästi kumottava, jos sen edellytykset eivät enää täyty. Velvoittava päätös rajoittaisi relevantteja perusoikeuksia vahvemmin kuin 58 c §:ssä säädetyt lakitasoiset rajoitukset. Ehdotuksen 58 f § määrittelisi kunnan toimivaltaiselle toimielimelle ja aluehallintovirastolle väliaikaisen sulkemistoimivallan, jonka kohteen olisivat asiakas-, osallistuja- ja odotustilat. Tällainen viimekätinen lockdown-toimivalta rajoittaisi relevantteja perusoikeuksia vahvimmin. Sulkemispäätös olisi voimassa enintään kahden viikon ajan kerrallaan ja se olisi välittömästi kumottava, jos päätösvallan käytön edellytykset eivät enää täyty.

Sääntelylle 58 d ja 58 f §:ssä on hyväksyttävät ja varsin painavat perusteet, jotka tukeutuvat etenkin julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyyn velvollisuuteen edistää väestön terveyttä. Säännöksissä määritellyn toimivallan käytölle on täsmällisesti laissa määritellyt perusteet, ja toimivallan määrittely on tarkkarajaista. Säännösten soveltaminen edellyttää sellaista toimivallan käyttämisen välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointia, jota perustuslakivaliokunta on edellyttänyt (esim. PeVL 31/2020 vp, s. 4). Säännöksissä määriteltyä viranomaisen toimivaltaa ei voida pitää ylimitoitettuna tai muutenkaan relevanttien perusoikeuksien kannalta ongelmallisena.

Ehdotettu 58 e määrittelisi liikenteen harjoittajalle huolehtimisvelvoitteet, jotka koskevat hygienian ja matkustajien riittävän etäisyyden toteuttamista. Liikenne- ja viestintävirasto voisi 58 f § nojalla säännöksessä määritellyin edellytyksin rajoittaa päätöksellään matkustajamääriä. Päätös olisi välittömästi kumottava, jos edellytykset päätöksen voimassaoloon eivät enää täyty. Ehdotetun matkustajaliikennettä koskevan sääntelyn voidaan arvioida mukautuvan valtiosääntöoikeudellisiin puitteisiin.

Velvoitteet 58 c, 58 d § ja 58 f §:ssä koskisivat julkisella sektorilla kuntien, kuntayhtymien ja julkisoikeudellisten laitosten yleisötiloja. Ne eivät sen sijaan koskisi valtion virastoja ja niiden asiakastiloja. Tätä soveltamisrajoitusta ei voitane pitää

sääntelyn tehokkuuden kannalta optimaalisena eikä johdonmukaisena, mutta tämä arvio ei vaikuta sääntelyn valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin.

Rajoitusten kompensoiminen

Esityksen perusteluissa arvioidaan, että ehdotetut velvoitteet ja rajoitukset eivät edellytä erillistä lailla säädettävistä velvoitteista ja rajoituksista johtuvaa kohtuullista kompensaatiota. Esitykseen ei myöskään sisälly säännöksiä erityisestä kompensaatiosta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt kompensaatioita välttämättöminä ravintolatoimintaan kohdistuvien osittain vastaavanlaisten rajoitusten poikkeuksellisen huomattavat vaikutukset ja vaikutusten äkillisyys huomioon ottaen (PeVL 7/2020 vp, s. 5).

Nyt ehdotetut toimivaltuudet mahdollistavat viranomaisten asettamat lyhytkestoiset rajoitukset ja kiellot, joiden voimassaoloa voidaan myös jatkaa epidemiatilanteen vaatiessa. Vaikka sääntelyä voidaan sinänsä pitää oikeasuhtaisena, se mahdollistaa elinkeinotoimintaan kohdistuvat hyvin voimakkaat rajoitukset. Rajoitusten ja kieltojen kohtuullista kompensaatiota koskevan sääntelyn tarpeellisuutta ei siten voitane kokonaan sulkea pois. Etenkin jos lockdown-tyyppiset rajoitukset olisivat voimassa useita kuukausia, niiden kokonaisvaikutukset voivat joillain elinkeinotoiminnan aloilla muodostua niin huomattaviksi, että oikeasuhtaisuuden vaatimus saattaisi edellyttää niistä aiheutuvien menetysten kohtuullista kompensaatiota. Kompensaatiosääntelyssä, joka voi perustua jossain määrin myös harkintaan, tulisi ottaa huomioon tällaisten tilanteiden mahdollisuus.

Sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan laajentaminen (9 a § ja 79 a §)

Ehdotetun 9 a §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriöllä tai aluehallintovirastolla olisi toimivalta velvoittaa kunta, kuntayhtymä ja yksityinen palveluntuottaja lisäämään hoito- ja asiakaspaikkoja sekä osallistumaan potilaan terveydenhuollon toteuttamiseen. Säännösehdotuksen mukaiset toimivaltuudet vastaisivat sisällöltään varsin pitkälti valmiuslain 86 §:n mukaista sääntelyä, jonka mukaan valmiuslain mukaisesti määritellyissä poikkeusoloissa sosiaali- ja terveysministeriöllä ja aluehallintovirastolla on toimivalta sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamiseksi päätöksellään muun muassa velvoittaa sosiaali- ja terveydenhuollon kunnallinen tai yksityinen toimintayksikkö laajentamaan tai muuttamaan toimintaansa.

Ehdotus merkitsee, että perustuslain säätämisjärjestyksessä säädetyn valmiuslain mukaisia viranomaisten poikkeusvaltuuksia sisällöllisesti vastaavat toimivaltuudet säädettäisiin sovellettavaksi normaalioloissa ilman valmiuslain mukaista poikkeustilaa ja valmiuslaissa säädettyä toimivaltuuksien käyttöönottomenettelyä. On ilmeistä, että tällainen valmiuslaissa säädettyjen poikkeusvaltuuksien normaalistaminen tavallisella lailla ei ole ehdotetulla tavalla mahdollista perustuslain puitteissa. Poikkeusvaltuuksien laajentamiselle normaalioloihin ei ole perusteita, kun myös otetaan huomioon, että viranomaisten säännönmukaiset toimivaltuudet ovat poikkeusoloissakin ensisijaisia (PeVL 7/2020 vp, s. 3). Ehdotettu sääntely on

ongelmallinen myös kunnallisen itsehallinnon, elinkeinovapauden, sopimusvapauden ja julkisen vallankäytön lainalaisuuden vaatimuksen kannalta.

Kunnallisen itsehallinnon kannalta voidaan todeta, että kyseessä olisi perustelujen mukaan viimesijainen velvoittavan ohjauksen mahdollistava säännös (s. 67). Valtion viranomaisen päätöksellä voitaisiin myös poiketa siitä, miten kunnallisen järjestämisvastuun piiriin kuuluvat sosiaali- ja terveyspalvelut muutoin järjestetään (s. 36). Ehdotuksen mukainen kunnan tehtävien olennaisen laajennuksen määrittely laista poiketen valtion viranomaisen velvoittavalla päätöksellä on ongelmallinen etenkin siltä kannalta, että kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan lailla. Perustuslakivaliokunta on pitänyt selvänä, että kunnan tehtävien lakisääteisyyden vaatimus sulkee pois sen mahdollisuuden, että kunnille voitaisiin antaa tai määritellä tehtäviä valtion viranomaisen ohjauksella (PeVL 17/2016 vp, s 7). Myös kuntien taloudellisten velvoitteiden kannalta olennaisten kysymysten määrittelystä on perustuslain 121 §:n vuoksi säädettävä ainakin perusteiden osalta laissa (PeVL 36/2012 vp, s. 3).

Täydentävästi voidaan todeta, että aluehallintovirastolla on toimivalta jo voimassa olevan lainsäädännön nojalla antaa kunnalle ja yksityiselle palveluntuottajalle määräys sosiaali- tai terveyspalvelujen toteuttamisessa havaittujen puutteiden korjaamisesta tai epäkohtien poistamisesta. Säännösehdotuksessa ei kuitenkaan ole kysymys tällaisesta lakiin perustuvasta valvonnallisesta määräyksestä, joka kohdistuisi lakisääteisten sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamiseen. Valvonnalliseen määräykseen ei liity edellä tarkoitettuja valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, jotka aiheutuvat uusien ja laajennettujen tehtävien antamisesta kunnille viranomaisen määräyksellä.

Elinkeinovapauden perusteista voidaan perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan elinkeinovapauden perusoikeussuoja huomioon ottaen säätää lailla. Laissa säädettävien elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoitusten olennaisen sisällön, kuten rajoittamisen laajuuden ja edellytysten, pitää ilmetä laista (esim. PeVL 69/2014 vp, s. 2). Pelkästään viranomaisen velvoittavaan päätökseen perustuva tehtävien laajentava määrittely yksityiselle sosiaali- tai terveyspalvelujen tuottajalle on tältä kannalta ongelmallinen.

Sopimusvapauteen vaikuttaisi viranomaisen ehdotetun pykälän 6 momentin nojalla päättämä velvoite, jolla voitaisiin poiketa palvelujen tuottamista koskevasta sopimuksesta. Tällaista sääntelyä ei voida pitää täysin ongelmattomana sopimusvapauden kannalta arvioituna, vaikka tietyin edellytyksin sopimussuhteeseen onkin mahdollista puuttua.

Hallinnon lainalaisuuden kannalta on otettava huomioon perustuslain 2 §:n 3 momentin vaatimukset, joiden mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Viranomaispäätöksillä ei voida ehdotetulla korvata perustuslain edellyttämää laintasoista sääntelyä eikä hallintopäätöksillä voida myöskään määritellä julkisen vallan käytön perusteita.

Ehdotetun säännöksen tarkoituksena on riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaaminen epidemian heikentäessä tai vaarantaessa sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän toimintakykyä sosiaali- ja terveyspalveluiden saatavuutta olennaisesti vaarantavalla tavalla. Ehdotetulla sääntelyllä pyritään siten toteuttamaan perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyä julkisen vallan velvollisuutta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut myös epidemian leviämisen aiheuttamassa tilanteessa. Perustuslakivaliokunnan mukaan myös terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen pandemian aikana on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painava peruste, jolla on yhteys perustuslain 7 §:n 1 momentin julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään, turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä (PeVL 14/2020 vp, s. 4, PeVL 31/2020 vp, s. 3). Sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuutta turvaavalle sääntelylle on siten perustuslaissa säädettyyn turvaamisvelvoitteeseen perustuva hyväksyttävä ja velvoittavakin peruste.

Riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuutta myös epidemian leviämisolosuhteissa turvaava sääntely on kuitenkin mukautettava perustuslain puitteisiin siten, että siinä otetaan huomioon etenkin kunnallisen itsehallinnon, elinkeinovapauden, sopimusvapauden ja hallinnon lainalaisuuden asettamat vaatimukset. Nämä vaatimukset edellyttäisivät ainakin uusien tehtävien ja laajennettavien velvoitteiden perusteiden riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista lakitasoista määrittelyä.

Tällaista kunnan uusia tehtäviä koskevaa laintasoista perussääntelyä on mahdollista täsmentää asetuksentasoisella sääntelyllä (PeVL 36/2012 vp). Koska asetuksia voidaan antaa vain laissa säädetyn valtuuden nojalla eikä asetuksia voida antaa asioissa, joista perustuslain mukaan on säädettävä lailla, on kunnan uusia tehtäviä koskeva asetuksenantovaltuus laadittava niin, että valtuuden sisältö selvästi ilmenee laista ja että se rajataan riittävän tarkasti. Perustuslain 80 §:n takia on olennaista, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa (PeVL 26/2017 vp, s. 26-28). Hallintoviranomaisen toimivaltaan voidaan lailla säätää kuuluvaksi uusien ja laajennettujen tehtävien perusteet määrittelevän lainsäädännön soveltaminen, ohjaus ja valvonta.

Uusien ja laajennettujen tehtävien hoitamisesta aiheutuvat kustannukset on korvattava kunnille, kuntayhtymille ja yksityisille palveluntuottajille. Kuntien osalta tätä edellyttää kunnalliseen itsehallintoon kiinnittyvä rahoitusperiaate (esim. PeVL 15/2020 vp, s. 4). Elinkeinovapauteen ja sopimusvapauteen voidaan lisäksi katsoa perustuvan yksityisen palveluntuottajan oikeus saada kohtuullinen korvaus laissa edellytetyn palvelun tuottamisesta. Näiltä osin ehdotettua 79 a §:ää voidaan pitää lähtökohdiltaan sinänsä oikeansuuntaisena, joskin sääntelyn sisältö tältä osin on riippuvainen laajennettujen ja uusien tehtävien tarkemmasta laintasoisesta määrittelystä.

Sääntelyn täsmällisyys ja tarkkarajaisuus

Epidemian leviämisen estäminen

Ehdotettua sääntelyä sovellettaisiin covid-19-epidemian leviämisen estämiseksi. Esityksen perustelujen mukaan sosiaali- ja terveysministeriön asettama covid-19-epidemian tilannekuva- ja mallinnusryhmä on jakanut epidemian tilannekuvan kolmeen vaiheeseen, jotka ovat perustaso, kiihtymisvaihe ja leviämisvaihe. Toimintasuunnitelman mukaan suositukset, rajoitukset ja muut toimenpiteet tulisi kohdentaa epidemiologisen ja lääketieteellisen tarkoituksenmukaisuuden perusteella (s. 29).

Myös voimassa olevan tartuntatautilain kohteena on yleisesti tartuntataudin leviämisen estäminen, joskaan lakiin ei sisälly tartuntataudin leviämisen määritelmää. Ehdotetun sääntelyn tehokkuuden kannalta olisi ongelmallista, jos toimivaltasäännöksiä ei voitaisi soveltaa epidemian perustasolla tai kiihtymisvaiheessa. Hallituksen esityksen tarkoituksena tosin lienee, että toimivaltasäännösten soveltamisalaan kuuluisivat tartuntataudin leviämisvaiheen lisäksi myös perustaso ja kiihtymisvaihe, joskaan tämä ei käy selvästi ilmi ehdotetuista säännöksistä tai esityksen perusteluista.

Myös tältä osin voidaan todeta, että lailla säätämiseen kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta (PeVL 10/2016 vp, s. 2). Sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (PeVL 32/2020 vp, s. 2, PeVL 45/2016 vp, s. 3, PeVL 41/2006 vp, s. 4). Koska yleisesti ja vakiintuneesti käytetty kolmivaiheinen hallinnollis-epidemiologinen terminologia saattaa aiheuttaa epäselvyyttä ehdotetun, vahvasti perusoikeuskytkentäisen sääntelyn soveltamisen edellytyksistä, olisi paikallaan säännöstekstissä tai ainakin substanssivaliokunnan mietinnössä selventää ehdotettujen toimivaltasäännösten soveltamisen kriteereitä.

Poissaolosta päättäminen (57 §)

Ehdotetun 57 §:n muutoksen mukaan lääkäri voi tehdä päätöksen tautiin sairastuneen tai sairastuneeksi perustellusti epäillyn henkilön työstä, varhaiskasvatuksesta tai oppilaitoksesta poissaolosta yhtäjaksoisesti yhteensä enintään kahden kuukauden ajaksi. Säännös ei olennaisesti poikkea perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn tartuntatautilain 57 §:n sisällöstä.

Tältä osin voidaan todeta, että lain 3 §:ssä on määritelty lain nojalla päätettävien keskeisten rajoitustoimenpiteiden sisältö. Poikkeuksena on kuitenkin poissaolo, jonka sisältämiä velvoitteita tai rajoituksia ei ole määritelty myöskään 57 §:ssä. Poissaolo sisältää normaalikielessä ainoastaan tietyn asiantilan kuvauksen, eikä siihen sisälly sellaisia velvoittavuuden elementtejä kuin esimerkiksi eristämiseen tai karanteeniin. Poissaoloa koskevan sääntelyn ei siten voida katsoa määrittelevän henkilön velvollisuuksien perusteita perustuslain 80 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla. Nämä velvollisuudet rajoittavat myös henkilön perusoikeuksia. Myös

tältä osin laintasoisen sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää huomiota, koska poissaoloa koskeva perusoikeuskytkentäinen sääntely koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa

Ehdotettua 57 §:ää olisi näistä syistä aiheellista täsmentää määrittelemällä poissaoloon sisältyvän velvoitteen perusteet esimerkiksi siten, että lääkäri voi tehdä päätöksen, jolla tautiin sairastunut tai sairastuneeksi perustellusti epäilty henkilö *velvoitetaan olemaan poissa* työstä, varhaiskasvatuksesta tai oppilaitoksesta. Mahdollista olisi lisäksi lisätä lain 3 §:ään poissaolon sisältämien perusvelvoitteiden ja -rajoitusten pääpiirteinen määritelmä.