Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 14.1.2021 KELLO 9.30
HE 245/20 vp laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan vuonna 2016 säädettyyn tartuntatautilakiin (1227/2016) joitakin muutoksia , jotka on tarkoitettu lähtökohtaisesti pysyviksi. Merkittävämpi osa ehdotetuista muutoksista liittyy kuitenkin konkreettisesti menossa olevasta covid-19-epidemiasta johtuviin säätelytarpeisiin ja on tarkoitettu sen vuoksi olemaan voimassa vain väliaikaisesti. Vuoden 2016 tartuntatautilaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (pevl 11 / 16 vp).Lakiin on viime vuoden valtiopäivilllä tehty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella useita, pääasiassa väliaikaisiksi tarkoitettuja muutoksia (pevl 14/20 vp, pevl 17/20vp, pevl 20/20 vp, pevl 31/20 vp ja pevl 42/20vp). Hallituksen esityksen perusteluihin sisältyy nyt epätavallisen laaja (n.29 s.) suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Jaksossa painottuvat - välistä monisanaisestikin - erilaiset yleiset, perustuslaissa järjestettyihin oikeushyviin kajoamisen hyväksyttävyyteen vaikuttavat näkökohdat. Jaksossa on kuitenkin pyritty myös seuraamaan konkreettisia linjauksia perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä eivätkä jaksossa esitetyt päätelmät yleiseltä linjaltaan anna nähdäkseni tässä aihetta enempiin huomautuksiin.

Lienee varsin tavanomaista, että hallituksen esityksen perusteluissa esitettyihin linjauksiin perustuslainmukaisuudesta voidaan lain tavoitteiden ja toimenpidevalintojen yleisessä arvioinnissa helposti yhtyä. Valiokunnan PL 74 §:n mukaisessa tehtävässä jää merkittäväksi kysymykseksi usein se, millä tavoin lakiehdotuksessa edellytetyt erilaiset käytännön järjestelyt tulevat yksityiskohdissaan,

laissa tarkoitetulla tavalla toteutettuina, turvaamaan käytännössä sen, mitä perustulaissa on edellytetty. Tästä on tässäkin asiassa kysymys. Lakiehdotuksen yleisiä tavoitteita ja valittuja toimenpidetyyppejä voidaan pitää esim. myös perusoikeusnormien kannalta hyväksyttävinä Erikseen joudutaan kuitenkin vielä arvioimaan, onko lakiehdotus yksityiskohdissaankin sellaisenaan hyväksyttävä esim. peruoikeusnormien kannalta, vai edellyttääkö perustuslainmukaisuus tässä muutoksia lakiehdotuksen yksityiskohtiin.

Edellä tarkoitettu lakiehdotuksen säännösten käytännön vaikutusten arviointi perustuslain normien toteutumisen kannalta tulee väistämättä lähelle säännösten yleisen toimivuuden (tehokkuuden, tarkoituksenmukaisuuden, vähämerkityksiseksi jäämisen, taloudellisuuden) arviointia, joka taas tyypillisesti on ensisijaisesti lainsäätäjän poliittiseen harkintaan kuuluva asia. Tämä erilaisten tarkastelukulmien samanaikaisuus ei mielestäni mitenkään estä tai vapauta perustuslakivaliokuntaa tarkastelemasta - kuten se näyttää tarkastelleen esim sote-lakien käsittelyssä viime vaalikaudella – lakiehdotusten käytännön toimivuutta perustuslain normien toteuttamisessa.

- - - - - - -

Perusoikeuksien suojaan kajoavien lakiehdotusten käsittelyssä on valiokunnan käytännössä kehitelty erilaisia, esim. välttämättömyyteen, oikeasuhtaisuuteen ja kohtuullisuuteen liittyviä vaatimuksia tai kriteerejä, joita lakiehdotuksen tulee täyttää. Nämä vaatimukset on yleensä pyritty ottamaan huomioon myös lakiehdotusten valmistelussa ja niin on tehty huolella myös tässä esityksessä. Valiokunnan linjauksia on esityksessä pyritty seuraamaan myös esim. kuntien asemaa ja asetuksenantovallan käyttöä koskevissa kysymyksissä . Pidän tähän nähden aiheellisena tarkastella seuraavassa vain joitakin sinänsä ehkä vähäisiltä vaikuttavia yksityiskohtia esityksessä.

Yksi pieni yksityiskohta on, miten jonkin rajoitustoimen edellytykseksi asetettu välttämättömyys kuvataan toimenpiteisiin valtuuttavassa säännöksessä. Ehdotetun 58 d §:n 1 momentissa asetetaan tiettyjen toimenpidepäätösten edellytykseksi ”jos....voidaan pitää välttämättömänä...” Samanlainen muotoilu on 58 f §:n 1 momentin alussa. Ehdotetun 58 g §;n 1 momentin säännnöksessä taas asetetaan tiettyjen toimenpiteiden edellytykseksi ” jos se on...välttämätöntä...” Kohtien

perusteluissa käytetään mutoilua ”on /olisi välttämätöntä ” (s.84 ja s. 95) tai ”voitaisiin pitää välttämättömänä” (s.91). Voidaan kyllä kysyä, mikä säännöksissä käytettyjen erilaisten muotoilujen tosiasiallinen käytännön merkitys on. Perustuslakivaliokunta on nähdäkseni kuitenkin ollut välttämättömyysedellytysten lakiin kirjaamistavassa varsin tarkka eikä ole kannattanut harkinnanvaraisuuteen viitttaavaa ”voidaan pitää...”-tyyppistä muotoilua.”On välttämätöntä”-muotoilu on tässä selvemmin turvaava. Yleisenä lähtökohtana voidaan joka tapauksessa viitata myös siihen, että yhden ja saman lain eri kohdissa ei pitäisi hyvin samankaltaisessa yhteydessä käyttää selvästi erilaisia ilmaisuja, jos ei tarkoiteta erilaisia sisältöjä.

Nykyisen tartuntatautilain säätämisvaiheessa antamassaan lausunnossa (pevl 11/16 vp,s.6) valiokunta kiinnitti huomiota viranomaisten toimivaltasuhteiden riittävään selvyyteen. Nyt käsiteltävässä ehdotuksessa viranomaisten toimivaltasuhteet voivat hyvinkin olla riittävän selvät. Voidaan kuitenkin havaita, että ainakin 58 d §:n 1 momentin lopun ja 58 g §:n 1 momentin lopun mukaan aluehallintovirastolla on kunnan toimielinten kanssa rinnakkainen toimivalta tietynlaisten (rajoittavien) päätösten tekemiseen. Ehdotetun 58 g ,1 §:n perusteluissa todetaan näistä mahdollisesti rinnakkaisina ilmenevistä päätöksistä (s.95):

> ”Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että aluehallintovirasto voisi tehdä kyseisen viranomaispäätöksen alueellaan, jos toimenpiteet ovat välttämättömiä usean kunnan alueella. Jos aluehallintoviraston päätöksessä asetettaisiin tiukempi velvoite kuin mahdollisessa aiemmassa aluehallintoviraston alueella sijaitsevan kunnan päätöksessä, tulisi noudattaa aluehallintoviraston päätöstä. Toisaalta kunta voisi tehdä alueellaan aluehallintovirastoa tiukemman päätöksen, jos se olisi kyseisen kunnan tautitilanteesta johtuen välttämätöntä.”

Minusta olisi ollut paikallaan, että eri elinten päätösten rinnakkainoloon mahdollisesti liittyviä kysymyksiä olisi tarkasteltu esityksessä tarkemmin yleensä ja erityisesti päätösten kohteena olevien kannalta. Maallikko voisi kysyä vaikkapa, onko jonkin päätöksen velvoitteen tiukemmuus aina selvä asia, vai onko mahdollista, että vertailtava päätös on jossakin kohden tiukempi ja jossakin kohden sallivampi kuin rinnakkainen päätös. Voitaisiin myös kysyä, onko selvää, että eri viranomaisten päätöksistä ”tiukemmille päätöksille ” annettava etusija sopii tässä järjestää pelkillä perusteluilla.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan oikeusturvajärjestelyjen riittävyydestä mm.:

> ”Toimenpiteitä koskeviin säännöksiin ei sisältyisi erillisiä muutoksenhakua koskevia säännöksiä, vaan toimenpiteitä koskeviin päätöksiin haettaisiin muutosta tartuntatautilain voimassa olevan 90 §:n perusteella eli valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään. Ehdotettavan sääntelyn nojalla tehtävistä päätöksistä on perustuslain 21 §:n mukainen muutoksenhakuoikeus. Korkein hallinto-oikeus totesi lausunnossaan, ettei sillä ollut tältä osin huomautettavaa, ja ehdotettu sääntely vaikutti korkeimman hallinto-oikeuden mukaan tältä osin selkeältä.”

Rajoittavien toimenpiteiden kohteiksi joutuneiden käytettävissä olevia oikeusturvakeinoja voidaan yleisesti ottaen kai pitää riittävinä. En pysty arvioimaan muutoksenhakuoikeuden tosiasiallista merkitystä oikeusturvakeinona kun otetaan huomioon lakiehdotuksen mukaisten rajoitusten usein rajoitettu voimasssaoloaika ja toisaalta ehdotuksen säännökset päätösten täytäntöönpanosta muutoksenhausta huolimatta ja tiettyjen muutoksenhakujen käsittelystä kiireellisinä (91 ja 92 §). Eräässä yksityiskohdassa muutoksenhakuoikeuden toimivuus oikeusturvakeinona näyttää kuitenkin jäävän vähintäänkin ongelmalliseksi. Ehdotuksen useiden säännösten lopulla todetaan samaan tapaan kuin esim. 58 f §:n loppumomentissa: ””Päätös on välittömästi kumottava, jos edellytykset päätöksen voimassaoloon eivät enää täyty.” Lainkohta selvästi koskee rajoittavan toimenpiteen kohteeksi joutuneen oikeutta. Oikeus hakea viranomaisen päätökseen muutosta ei oikein toimi viranomaisen passiivisuustilanteissa. Lakiehdotuksen mukaisissa, usein määräaikaisissa rajoituksissa ei toimivana voitaisi pitää sitäkään, että viranomaiselta pitäisi ensin pyytää aikaisemman rajoittavan päätöksen kumoamista koskeva päätös, johon mahdollinen muutoksenhaku sitten kohdistuisi.

Lakiehdotuksen 9 a §:n 7 momentin mukaan sosiaali-ja terveysministeriö tekee säännöksen 1 ja 2 momentissa tarkoitetut päätökset, jos valtakunnallisesti on välttämätöntä turvata tietyn sosiaali- ja terveyspalvelun saatavuus tai on välttämätöntä kohdistaa velvoite eri aluehallintovirastojen toimialueilla sijaitseviin kuntiin tai kuntayhtymiin. Säännöksen 8 momentin mukaan ministeriö voi lisäksi säännöksessä säädettyjen edellytysten täyttyessä velvoittaa sosiaali-ja terveyspalveluja järjestävän tai tuottavan valtion yksikön sekä Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön antamaan palveluja säännöksen 1 momentissa tarkoitetulla tavalla. Mainittujen 7 ja 8 momentin perusteluisssa todetaan ministeriölle osoitetusta päätösvallasta mm. (s.73):

> ”Ministeriö voisi tehdä päätöksen, jos esimerkiksi valtakunnallista tehohoitopaikkojen kokonaistilannetta on välttämätöntä ohjata keskitetysti. Lisäksi aluehallintovirastojen toimivalta on sidottu niiden toimialueeseen, joten

> jos on välttämätöntä kohdistaa velvoite eri aluehallintovirastojen toimialueilla oleviin kuntiin tai kuntayhtymiin, on luontevaa, että päätöksen tekee valtakunnallinen viranomainen.”

Ministeriön rooli päätöksentekijänä on sopusoinnussa sen kanssa, että tartuntatautilain valtakunnallista torjuntatyötä koskevan 7 §:n mukaan tartuntatautien torjunnan yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Ministeriön päätösvallan rajoitettu luonne on toisaalta sopusoinnussa sen kanssa, että tartuntatautilaissa varsinainen torjuntatoiminta on kuitenkin osoitettu kunnallisille ja alueellisille elimille. Ministeriön päätösvaltaa voidaan siten edellä lainatun perustelukohdan mukaisesti hyvin pitää ”luontevana”, jos sitä sanaa halutaan käyttää.

Minusta olisi kuitenkin ollut toivottavaa, että myös valtioneuvoston tosiasiallista roolia ja vastuuta epidemian torjuntatyön valtakunnallisessa johtamisessa olisi selvemmin tuotu realiteettina esille esityksessä. Kysymys ei tässä tietysti ole sellaisesta teknissävyisestä, pykälinäkin näkyvästä roolista, jollainen ehdotuksen mukaan nyt on sosiaali - ja terveysministeriöllä. Valtioneuvoston rooli ja vastuu epidemian torjuntatyön valtakunnallisessa johtamisessa ei toisaalta tietysti rajoitu vain tartuntatautilain soveltamisen ulkopuolelle jääviin kysymyksiin. Valtioneuvostolla, joka toimii eduskunnan luottamuksen varassa ja paljolti vastaa eduskunnan lainsäädäntöpäätösten ja budjettipäätösten valmistelusta, on viimekätinen vastuu kaikesta epidemian torjuntatyön valtakunnallisesta johtamisesta - riippumatta siitä, miten ja keiden tehtäväksi torjuntatyön käytännön toteutus on järjestetty. Valtioneuvoston roolin tarkasteluun tässä yhteydessä voisi hyvin liittyä myös se, miten ehdotetun lain täytäntöönpanon valvonta ja seuranta on järjestetty. Valtiosäännönkin kannalta merkittävää voisi tässä olla esim. se, ettei alueellisten erojen sinänsä tarpeellisessa huomioon ottamisessa nojauduta yhdenvertaisuusnormin kannalta sopimattoman erilaisiin kriteereihin. Kun lakiin nyt ehdotetut rajoitus-valtuudet ovat epätavallisia, voitaisiin ehkä ajatella, että eduskunnan lausumassa (jollei jo säännöksessä) asetettaisiin valtioneuvoston erityiseksi tehtäväksi seurata ja valvoa lain asianmukaista täytäntööpanoa.

(Asian ulkopuolelta: Ehdotetun 58 c §:n viimeisen momentin tekstissä näyttäisi lopussa olevan virheellinen - korjattava – viittaus 7 momenttiin , vaikka kai pitäisi viitata 6 momenttiin (ks.myös perustelut s.82).