Veli-Pekka Viljanen

HE 245/2020 vp LAIKSI TARTUNTATAUTILAIN MUUTTAMISESTA JA VÄLIAIKAISESTA MUUTTAMISESTA

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 20.1.2020

1. Arvioinnin lähtökohtia

Hallituksen esityksessä ehdotetaan tartuntatautilakiin tehtäväksi useita muutoksia, jotka johtuvat covid-19-epidemiasta. Useimmat ehdotetut säännökset olisivat voimassa väliaikaisesti 31.12.2021 saakka. Ehdotetuilla säännöksillä puututtaisiin varsin tuntuvasti perusoikeuksiin, erityisesti perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinovapauteen, perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan ja perustuslain 13 §:ssä turvattuihin kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen.

Hallituksen esitykseen sisältyy hyvin laaja esityksen suhdetta perustuslakiin koskeva jakso (s. 113-142), jota vaivaa monisanaisuus ja samojen asioiden toistaminen useaan kertaan. Esityksessä ei varsinaisesti perustella valtiosääntöoikeudelliselta kannalta valittua perusratkaisua, tartuntatautilain väliaikaista muuttamista. Esityksen lähtökohtana on kuitenkin, että pääosin väliaikaiseksi tarkoitettua lakiehdotusta on arvioitu perustuslain yleisten ja erityisten rajoitusedellytysten kannalta. Hallituksen esityksessä ei ole arvioitu ehdotuksia perustuslain 23 §:n tilapäisiä perusoikeuksista tehtäviä poikkeuksia koskevan sääntelyn näkökulmasta, eikä myöskään esityksen suhdetta valmiuslain sääntelyyn.

Perustuslakivaliokunta on keväällä 2020 valmiuslain soveltamisen yhteydessä korostanut normaaliolojen lainsäädännön ja perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttuvien toimivaltuuksien ensisijaisuutta. Valiokunta on tuolloin todennut, että epidemiatilanteen pitkittyessä tulee ryhtyä normaaliolojen lainsäädännön mahdollisesti tarvittaviin muutoksiin (ks. PeVM 17/2020 vp, s 4). Hallituksen esityksen sisältämää lakiehdotusta ei voida kuitenkaan pitää perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla ”normaaliolojen lainsäädäntönä”, vaan kyse on nimenomaan väliaikaisesta ja ainoastaan meneillään olevaan covid-19-epidemiaan liittyvästä järjestelystä.

Perustuslakivaliokunta on keväällä 2020 käsitellessään hallituksen esitystä 72/2020 vp laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta torjunut ravitsemisliikkeitä koskevien rajoitusten perustamisen perustuslain 23 §:n varaan. Valiokunta totesi tuolloin, että säädettäväksi ehdotettu puuttuminen elinkeinovapauteen voi olla vaikutuksiltaan hyvin merkittävää ja osin toiminnan järjestämiseen varsin yksityiskohtaisesti puuttuvaa. Kuitenkin ravitsemisliikkeiden toimintaa ehdotettiin rajoitettavan pitkälti sellaisten esimerkiksi anniskeluaikoja, tiloissa oleskelevien henkilöiden enimmäismäärää ja toiminnan hygieniaa koskevien seikkojen suhteen, joihin kohdistuu normaalistikin toiminnan sääntelyä. Valiokunnan mielestä tuolloin ehdotetuista määräaikaisista toimenpiteistä voitiin vallitsevissa olosuhteissa säätää perusoikeusrajoituksina, kunhan sääntely täyttää kaikilta osin perusoikeuksien yleiset ja erityiset rajoitusedellytykset (PeVL 14/2020 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunnan tuolloin ottamaa kantaa seuraten hallituksen esityksessä omaksuttu-perusratkaisu, jonka mukaan ehdotetut väliaikaiset muutokset säädettäisiin perusoikeusrajoituksina tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, on sinänsä valtiosääntöoikeudellisesti mahdollinen, kunhan perusoikeuksien yleiset ja erityiset rajoitusedellytykset täyttyvät kunkin säännöksen osalta. Tosin on huomautettava, ettei ehdotettu sääntely covid-19-epidemiaan yksinomaan liittyvänä ja kirjoittamistavaltaan hyvin kasuistisena lainsäädäntöteknisesti kovin hyvin sovi tartuntatautilain muuhun kokonaisuuteen.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt koronaepidemian aikana erityistä huomiota rajoitusten voimassaoloaikaan. Valiokunta on esimerkiksi ravitsemisliikkeiden rajoitusten osalta pitänyt mahdottomana tehdä arviota rajoitusten välttämättömyydestä ehdotetun viiden kuukauden voimassaoloajan osalta ja katsonut, ettei perustuslain 23 §:n tilapäisyysvaatimus täyttynyt (PeVL 14/2020 vp, s. 3). Vaikka lakiehdotusta ei sittemmin säädettykään perustuslain 23 §:n nojalla, valiokunta korosti, että sääntelyn voimassaolo on myös ajallisesti rajattava välttämättömään (PeVL 14/2020 vp, s. 6).

Nyt käsiteltävänä olevaan lakiehdotukseen sisältyvät koronavirusepidemiaan liittyvät rajoitussäännökset olisivat voimassa vuoden 2021 loppuun. Ehdotus sisältäisi erittäin pitkälle meneviä elinkeinovapauden rajoituksia muun muassa tilojen sulkemisen ja henkilöliikenteen rajoitusten johdosta. On ilmeistä, että tässä vaiheessa ei ole mahdollista luotettavasti arvioida koronaepidemian tilannetta ja siten ehdotettujen rajoitustoimenpiteiden välttämättömyyttä loppuvuoteen 2021 asti. Tähän mennessä koronaepidemiasta johtuvien perusoikeusrajoitusten voimassaolo-

aika on säädetty nyt ehdotettua merkittävästi lyhyemmäksi. Tämän johdosta katson valtiosääntöoikeudellisesti perustelluksi, että lain väliaikaisesti voimassa oleviksi ehdotettujen säännösten voimassaoloaikaa lyhennetään tuntuvasti, esimerkiksi kesäkuun 2021 loppuun. Sääntelyn voimassaoloajan pituudella on olennainen merkitys myös arvioitaessa rajoitusten oikeasuhtaisuutta.

2. Sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan laajentaminen covid-19-epidemian aikana (9 a §)

Ehdotetun 9 a §:n mukaan aluehallintovirasto voisi toimialueellaan velvoittaa kunnan tai kuntayhtymän taikka siinä tarkoitetun sosiaali- ja terveyspalvelun yksityisen palvelun tuottajan 1) lisäämään terveydenhuollon toimintayksikössä hoitopaikkoja tai hoitamaan muita potilaita kuin toimintayksikössä tavanomaisesti hoidetaan, 2) lisäämään sosiaalihuollon asumispalvelu- tai laitoshoidon toimintayksikössä asiakaspaikkoja tai antamaan palveluja muille asiakkaille kuin yksikössä tavanomaisesti annetaan; tai 3) velvoittamaan sosiaalihuollon asumispalvelu- tai laitoshoidon toimintayksikön osallistumaan potilaiden terveydenhuollon toteuttamiseen. Aluehallintovirasto voisi lisäksi velvoittaa kunnan tai kuntayhtymän antamaan sosiaali- ja terveyspalveluja sellaisille asiakkaille ja potilaille, jotka eivät kuulu kunnan tai kuntayhtymän järjestämisvastuun piiriin. Päätöksentekijänä olisi kuitenkin sosiaali- ja terveysministeriö, jos valtakunnallisesti on välttämätöntä turvata tietyn sosiaali- ja terveyspalvelun saatavuus tai jos on välttämätöntä kohdistaa velvoite eri aluehallintovirastojen toimialueilla sijaitseviin kuntiin tai kuntayhtymiin.

Ehdotus vastaa samankaltaiseen sääntelytarpeeseen kuin voimassa olevan valmiuslain 86 § (Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden toiminta).

Voidessaan kohdistua myös yksityisiin sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoihin ehdotus merkitsisi puuttumista näiden perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinovapauteen. Päätös voitaisiin tehdä riippumatta kuntayhtymän tai kunnan ja yksityisen palveluntuottajan välillä tehdystä sopimuksesta (9 a § 4 mom.). Siten kyse olisi puuttumisesta jo tehtyihin yksityisoikeudellisiin sopimuksiin, joten sääntelyä on arvioitava myös perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöksestä johdettavan perusteltujen odotusten suojan periaatteen kannalta.

Aluehallintoviraston tai sosiaali- ja terveysministeriön päätöksen edellytyksenä on, että covid-19-epidemian aikana on ilmeistä, että covid-19-taudin leviäminen heikentää tai perustellusti

arvioiden saattaa heikentää sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän toimintakykyä palveluiden saatavuutta olennaisesti vaarantavalla tavalla ja jo toteutetut toimenpiteet eivät ole riittäviä näiden palveluiden saatavuuden turvaamiseksi (9 a § 1 mom.). Lisäksi velvoitteen on oltava välttämätön riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi (4 mom.). Päätös ei saa myöskään vaarantaa asiakkaiden ja potilaiden oikeutta riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin eikä potilas- ja asiakasturvallisuutta. Päätös ei saa myöskään aiheuttaa kohtuutonta haittaa asianomaisen yksityisen palvelun tuottajan toimintaan (6 mom.). Lakiehdotuksen 79 a §:ssä säädetään tässä tarkoitetuista päätöksistä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta. Pykälän 2 momentin mukaan yksityiselle palveluntuottajalle aiheutuneet ylimääräiset kustannukset ja muut taloudelliset menetykset on korvattava.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin koronavirusepidemian aikana katsonut, että väestön terveyden suojeleminen ja terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen ovat perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painavia perusteita, joilla on yhteys perustuslain 7 §:n 1 momentin julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään sekä turvata pandemian oloissa perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisesti jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä. Valiokunnan mukaan kyseiset perusteet voivat oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia (ks. esim. PeVL 14/2020 vp, s. 4).

Arvioitaessa ehdotettua sääntelyä elinkeinovapauden ja perusteltujen odotusten suojan kannalta on otettava huomioon sääntelyn taustalla olevien perusteiden erityinen painavuus. Sääntely kohdistuu sosiaali- ja terveydenhuollon alalla toimiviin elinkeinonharjoittajiin, joiden voidaan edellyttää toiminnassaan ottavan huomioon myös pandemian kaltaisten erityisten tilanteiden asettamia vaatimuksia. Lisäksi yksityiselle palveluntuottajille aiheutuvat ylimääräiset kustannukset ja taloudelliset menetykset ehdotetaan korvattaviksi. Siten sääntelyä ei voida pitää näiden toimijoiden kannalta kohtuuttomana.

3. Asiakkaille ja osallistujille tarkoitettujen tilojen väliaikainen sulkeminen (58 g)

Pisimmälle elinkeinovapauteen (PL 18 § 1 mom.), omaisuudensuojaan (PL 15 §) sekä kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen (PL 13 §) puuttuu ehdotettu 58 §, joka koskee tilojen väliaikaista sulkemista asiakkailta ja osallistujilta covid-19-epidemian leviämisen estämiseksi.

Ehdotettu pykälä on hyvin vaikeaselkoisesti kirjoitettu. Pykälän 1 momentin mukaan kunnan tartuntatautien torjunnasta vastaava toimielin 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”. Aluehallintovirasto voi tehdä vastaavan päätöksen, jos toimenpiteet ovat välttämättömiä usean kunnan alueella. Lakiehdotuksen 58 d §:n 3 momentissa tarkoitetaan sisätiloja, joita käytetään yli 10 asiakkaan tai osallistujan samanaikaiseen oleskeluun sekä alueellisesti ja toiminnallisesti rajattuja ulkotiloja, joita käytetään yli 50 asiakkaan tai osallistujan samanaikaiseen oleskeluun.

Tilojen sulkemispäätöksen soveltamisala rajautuu kuitenkin olennaisesti suppeammaksi 4 momentin säännöksen perusteella, jossa hyvin kasuistisesti luetellaan erilaisia tiloja ja rajataan tilojen sulkeminen liikunta- ja urheilutoimintaan sekä huvi- ja virkistystoimintaan.

Suljettavien tilojen piiriin jää kuitenkin sellaisia tiloja, joiden väliaikainen sulkeminen voi keskeyttää kokonaisuudessaan yksityisen elinkeinonharjoittajan elinkeinotoiminnan (esimerkiksi yksityiset kuntosalit ja sisäliikuntatilat, huvipuistot ja tanssipaikat).

Sinänsä lakiehdotuksessa tilojen sulkemiselle on asetettu varsin tiukat edellytykset. Edellytyksenä on, että on ilmeistä, ettei 58 d §:n mukaisia ja muita jo toteutettuja toimenpiteitä voida pitää toimintaan liittyvän erityisen tartuntariskin vuoksi riittävinä. Lisäksi sulkemispäätöksen on oltava epidemian hallitsemattoman leviämisen estämiseksi välttämätöntä. Päätös saadaan tehdä vain, jos asianomaisen sairaanhoitopiirin alueella tartuntojen ilmaantuvuus viimeisten 14 vuorokauden aikana on 100 000 asukasta kohden vähintään 50. Tällä hetkellä (tilanne 19.1.2021) tällaisia sairaanhoitopiirejä Suomessa 6 kappaletta (HUS, Varsinais-Suomi, Vaasa, Kymenlaakso, Pohjois-Pohjanmaa ja Länsi-Pohja). Lisäedellytyksenä on, että alueella on todettu tartuntaryppäitä, joiden tartuntaketjuja ei pystytä enää luotettavasti jäljittämään, ja tartuntojen määrän arvioidaan johtavan sairaala- ja tehohoidon tarpeen merkittävään lisääntymiseen, henkilöstön riittävyyden tai asiakkaiden hoivan tai potilaiden hoidon olennaiseen vaarantumiseen tai muuhun vastaavaan sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän ylikuormittumiseen. Tältä osin ehdotettua sääntelyä voidaan pitää oikeasuhtaisena ottaen huomioon sääntelyn taustalla olevan erittäin painavan perusoikeuksien turvaamiseen palautuvan perusteen.

Päätös voitaisiin tehdä kahden viikon ajaksi kerrallaan, mutta päätösten määrälle ei ole asetettu ylärajaa. Tämä voisi merkitä lain ehdotetun voimassaoloajan johdosta, että tilojen sulkemisen

jatkuessa elinkeinon harjoittaminen estyy asianomaisilta elinkeinonharjoittajilta lähes vuoden ajaksi. Tätä on pidettävä erittäin pitkälle menevänä elinkeinovapauden rajoituksena, joka johtuu suoraan julkisen vallan toimenpiteestä.

Lakiesitys ei sisällä ehdotuksia tilojen sulkemisen aiheuttamien taloudellisten menetysten korvaamisesta asianomaisille elinkeinonharjoittajille.

Perustuslakivaliokunta on ravitsemisliikkeiden väliaikaisen sulkemisen osalta todennut, että sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkitystä on myös sillä, millaisia mahdollisuuksia elinkeinonharjoittajalla on sopeuttaa toimintaansa lainsäädännön muutoksin. Valiokunta piti ottaen huomioon sääntelyn poikkeuksellisen huomattavat vaikutukset ja vaikutusten äkillisyys, että lailla säädetään sekä kiellon aiheuttamien menetysten kohtuullisesta kompensoimisesta että vaikutuksia lieventävistä järjestelyistä elinkeinonharjoittajille (PeVL 7/2020 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunta täsmensi myöhemmin, ettei se edellyttänyt täyden korvauksen maksamista menetyksistä, vaan piti sittemmin ehdotettua sääntelyä lieventävistä järjestelyistä ja toiminnan rajoitusten hyvittämisestä lainsäätäjän harkintamarginaaliin mahtuvana tukemisen ja hyvityksen määrien suhteen (PeVL 13/2020 vp, s. 3).

Vastaavalla tavalla kuin ravitsemisliikkeiden osalta on valtiosääntöoikeudellisista syistä perusteltua säätää kohtuullisesta kompensaatiosta elinkeinonharjoittajilla näille kunnan tai aluehallintoviraston tilojen sulkemispäätöksestä aiheutuvista taloudellisista menetyksistä.

4. Matkustajamäärän väliaikainen rajoittaminen henkilöliikenteessä (58 f §)

Lakiehdotuksen 58 f §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voisi tehdä päätöksen, jolla rajoitetaan kuljetuspalvelun tarjoajan tai tämän toimeksiannosta toimivan liikennöitsijän suurinta sallittua matkustajamäärää, joka voidaan ottaa liikennevälineeseen.

Päätöksen edellytyksenä on muiden toimenpiteiden riittämättömyys ja matkustajamäärän rajoittamisen välttämättömyys covid-19-epidemian leviämisen estämiseksi. Päätöksen edellytyksenä on, että sairaanhoitopiirin alueella tartuntojen ilmaantuvuus viimeisten 14 päivän aikana on 100 000 asukasta kohden vähintään 25 ja että todettujen tartuntaryppäiden tartuntaketjuja ei pystytä luotettavasti jäljittämään, mikä aiheuttaa merkittävän riskin uusien tartuntojen leviämiseen alueella. Matkustajamäärää voidaan velvoittaa rajoittamaan enintään puoleen suurimmasta sallitusta matkustajamäärästä. Päätös voitaisiin tehdä enintään kuukaudeksi kerrallaan.

Sääntely vaikuttaa merkittävästi kuljetuspalvelun tarjoajan tai liikennöitsijän elinkeinonharjoittamisen taloudelliseen kannattavuuteen, joskaan päätös ei sellaisenaan estä kokonaan henkilöliikenteen harjoittamista. Sääntely rinnastuu pitkälti perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella tavallisella lailla säädettyihin väliaikaisesti voimassa oleviin ravitsemisliikkeiden asiakasmääriä koskeviin rajoituksiin (tartuntatautilain 58 a §, 727/2020, joka on voimassa 1.11.2020 – 28.2.2021; ks. PeVL 31/2020 vp).

Katson, että ehdotettu sääntely täyttää perusoikeuksien rajoittamiselle asetettavat yleiset edellytykset, eikä muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.