Janne Salminen 20.1.2021

Perustuslakivaliokunta

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

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on ehdotus tartuntatautilain muuttamisesta. Ehdotus sisältää myös säännöksiä, joiden on tarkoitus olla voimassa väliaikaisesti. Tämä koskee lain 9 a, 58 c-58 h, 59 a-59 d ja 79 a §:ää sekä 91.1 §:a, jotka olisivat voimassa 31.12.2021 saakka.

2. Tällä tavoin väliaikaiset sisällöt koskisivat lakiehdotuksen säännöksiä sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan laajentamisesta, hygieniatoimenpiteistä sekä asiakkaille ja osallistujille tarkoitettujen tilojen käytön edellytyksistä sekä säännöksiä väliaikaisesta sulkemisesta, matkustajamäärän väliaikaista rajoittamisesta, suunnitelmasta toimenpiteistä covid-19-epidemian leviämisen estämiseksi, valvonnasta, tarkastuksista, määräyksistä ja pakkokeinoista, toimivaltaisista viranomaista kunnassa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan laajentamista koskevista päätöksistä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta.

3. Muilta osin ehdotukset olisivat voimassa toistaiseksi.

4. Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on ensiksi todettava, että poikkeuksellisen haasteellisen ja sisällöllisesti laaja-alaisen ja myös heterogeenisen kokonaisuuden perustuslaillisista ulottuvuuksista on tehty laajasti selkoa esityksen säätämisjärjestysperusteluissa. Säätämisjärjestysperustelut sisältävät omasta mielestäni asianmukaisen ja perustuslakivaliokunnan viimeaikaiseenkin lausuntokäytäntöön nojautuvan selvityksen ehdotetun sääntelyn suhteesta perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin. Tarkoitan tällä, että siinä on analysoitu ehdotusta lailla säätämisen vaatimuksen ja oikeusturvajärjestelyjen riittävyyden, rajoitusperusteen hyväksyttävyyden, oikeasuhtaisuusvaatimuksen ja myös ydinalueen koskemattomuuden vaatimusten kannalta.

Säätämisjärjestysperustelut myös välittömästi osoittavat, kuinka laajasti perustuslakia ehdotettu sääntely koskee. Perusteluissa käsitellään ehdotuksen suhdetta elämän ja terveyden suojaamiseen sekä oikeuteen riittäviin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin. Perusoikeuksista ehdotuksella on välitöntä merkitystä perustuslakin säännöksiin elinkeinovapaudesta ja omaisuuden suojasta sekä työllisyyden edistämisvelvoitteesta, kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta, uskonnonvapaudesta, yksityis- ja perhe-elämän suojasta sekä henkilökohtaisesta vapaudesta, yhdenvertaisuudesta ja lasten oikeuksista. Säännösehdotukset

koskevat myös sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia. Ehdotukset ovat lisäksi relevantteja perusoikeussääntelyä edempänäkin perustuslakia esimerkiksi kunnallisen itsehallinnon kannalta. Ehdotuksessa on käsitelty myös Ahvenanmaan itsehallintoa.

5. Ehdotus on perustuslakivaliovaliokunnan yleisesti sekä erityisesti covid-19-pandemian sekä siihen liittyneiden keväällä 2020 vallinneiden poikkeusolojen aikana omaksumien kannanottojen kanssa linjassa sikäli, että se perustuu nimenomaan tavallisen eduskuntalain muuttamiseen niin, että se paremmin vastaisi ajankohtaiseen pandemiaan. Voimassa oleva tartuntatautilaki on lopulta osoittautunut riittämättömäksi käsillä olevan poikkeuksellisen laajalle levinneen, vakavan ja tarttuvan covid-19-taudin kannalta, mikä on jo johtanut pistemäisiin tartuntatautilain muutoksiin ja muutosyrityksiin. Samalla on todettava, että myös valmiuslaki osoittautui toimivaltuuksiltaan puutteelliseksi pandemian kannalta.

6. Nyt käsillä olevat tartuntatautilain muutosehdotukset liittyvät normaaliolojen lainsäädännön ja perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttuvien toimivaltuuksien ensisijaisuutta korostavaan perustuslailliseen lähtökohtaan, joka käy ilmi esimerkiksi perustuslakivaliokunnan mietinnöistä PeVM 17/2020 ja PeVM 9/2020 vp sekä lausunnosta PeVL 14/2020 vp. Perustuslakivaliokunta on käytännössään nimenomaisesti todennut, että pandemian pitkittyessä on myös toteutettava normaaliolojen lainsäädännön mahdollisesti edellyttämiä muutoksia. Toisaalta se on katsonut, että toistaiseksi voimassa olevia muutoksia olisi perusteltua säätää vasta normaalioloissa tapahtuvan huolellisen valmistelun jälkeen (PeVL 14/2020 vp ja PeVM 11/2020 vp). Valmiuslain tarkistamisen aiheista se on todennut samansuuntaisesti.

7. Tätä taustaa vasten käsillä on lähtökohdiltaan perustuslakivaliokunnan tarkoittama tartuntalain, siis normaaliolojen lainsäädännön, tarkistamishanke, jossa pääosa perustuslain kannalta keskeisistä sääntelyehdotuksista on nimenomaan määräaikaisia muutoksia. Ehdotukseen sisältyy toki myös muita ehdotuksia. Ehdotus siis vastaa kahdessakin suhteessa perustuslakivaliokunnan toiveita, ensinnäkin kysymys on tavallisen lainsäädännön tarkistamisesta ja toiseksi kysymys on pääosin väliaikaisista muutoksista.

8. Määräaikaisilla ehdotuksilla pyritään ymmärtääkseni siihen, että niitä voidaan soveltaa pandemian Suomessa mahdollisesti pahentuessa tavalla, jolla voitaisiin välttää valmiuslain käyttäminen tai muun poikkeusolosääntelyn säätäminen perustuslain 23 §:n nojalla.

9. Ehdotetuista muutoksista huolimatta jää siis tarve sekä tartuntatautilain pysyvämpien muutosehdotusten tarkasteluun että valmiuslain tarkasteluun pandemioiden varalta.

10. Perustuslain 23 §:stä ilmenevän ja muun muassa valmiuslain 4 §:n 2 momentissa esitetyn periaatteen mukaan viranomaisten säännönmukaiset toimivaltuudet ovat poikkeusoloissakin ensisijaisia. Näin ollen omaksuttu lähtökohta on sinänsä valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävä. Samalla se merkitsee sitä, että ehdotuksiin sisältyvistä rajoitustoimenpiteistä voidaan säätää, kunhan ne täyttävät perusoikeuksien yleiset ja erityiset rajoitusedellytykset.

11. Käsitykseni mukaan ehdotetulle sääntelylle on kyetty esittämään perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perustelut. Perustelut liittyvät yksiselitteisesti väestön terveyden suojelemiseen ja terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttämiseen. Sääntelytarkoituksena on vahvistaa viranomaisten mahdollisuuksia ennakoivasti ja nopeasti ryhtyä

pandemian leviämisen estämiseksi toimiin, jotka tähtäävät väestön terveyden suojelemiseen covid-19-taudilta ja myös sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilymiseen. Väestön terveyden suojeleminen on perusoikeusjärjestelmän kannalta erittäin painava peruste. Perustuslakivaliokunnan aikaisemman käytännön mukaisesti 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 sekä turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä (perustuslain 19.3 §:n 3 momentti) ja joka oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia (esim. PeVM 2/2020 vp ja PeVL 14/2020 vp).

12. Ehdotetut muutokset on omasta mielestäni itse lakiehdotukseen muotoiltu tarkkarajaisesti ja täsmällisesti. (Tosin on todettava, että olen saanut kutsun asiantuntijaksi 14.1.2021, mikä on jättänyt minulle ylipäätään enintään kolme arkipäivää lakiehdotuksen tarkasteluun ennen kuulemista, minkä vuoksi eri säännösehdotuksen taustalla olevat tarkoitukset ovat osin kursorisesti tarkasteltuja suhteessa säännösmuotoiluihin.)

Samalla on kuitenkin todettava, että täsmällisyys ja tarkkarajaisuus on johtanut paikoin, erityisesti ehdotetuissa 58 c-58 g §:n säännöksissä varsin vaikeaselkoiseen ja yksittäistapauksia luettelevaan sääntelytapaan, mikä on riski säännöksen soveltamiselle ja säännöksissä tarkoitettujen päätösten kohteille, jotka ovat myös yksityisiä. Tavallaan myös lailla säätämisen vaatimuksen kannalta ehdotettu sääntely on varsin vaikeaselkoista, mikä voi merkit myös tässä yhteydessä ongelmallista tulkinnanvaraisuutta, jota viranomaset voisivat käyttää. Tämä voi hankaloittaa myös sääntelyn sovellettavuutta.

Päädyn kuitenkin siihen, että lopulta yksityiskohtainen sääntelytapa on tarpeen nimenomaan säännösten adressaattien suojaksi ylimitoitettuja ja väärinkohdennettuja tai ajallisesti liian pitkäkestoisia viranomaistoimivaltuuksien käyttöä vastaan. Siltä osin kuin lisäksi on kysymys väliaikaisista muutoksista, säännösehdotukset on omasta mielestäni riittävän tarkasti rajattu koskemaan nimenomaan covid-19-pandemiaa, eikä väliaikaisten säännösten soveltamiseen tältä kannalta havaintojeni mukaan liity epätäsmällisyyttä.

13. Säätämisjärjestysperusteluissa on tehty selkoa ehdotettujen säännösten välttämättömyyteen ja oikeasuhtaisuuteen vaikuttavista seikoista. Paikoin tämä jää kuitenkin liian ylimalkaiseksi, eikä mielestäni ota täysin huomioon sitä, että pandemiatilanne elää eikä myöskään sitä, että nyt on jo olemassa myös rokote tautia vastaan. Olennainen osa ehdotuksen oikeasuhtaisuus- ja välttämättömyysarviointia rakentuu siinä omaksuttuun viranomaisten toimivaltuuksien sekä niiden merkitsemien velvoitteiden ja perusoikeusrajoitusten vaiheistamiseen, jossa vallitseva epidemian järjestetään perustaso-, kiihtymis- ja leviämisvaiheisiin. Perusoikeuspuuttumisen intensiivisyys ja rajoitusvaikutus vaihtelevat epidemiatilanteen vaiheen mukaan. Rajoitusvaikutukset olisivat suurimmat kolmannessa vaiheessa.

Esityksen tarkoittamaa tällaista mallia voidaan lähtökohdiltaan pitää asianmukaisena oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden vaatimusten toteutumisen kannalta.

14. Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on kuitenkin ongelmallista, että kulloisessakin vaiheessa käytössä olevan rajoituksen välttämättömyyttä

ja oikeasuhtaisuutta ei perustella mielestäni ehdotuksessa riittävästi. Samalla voidaan kuitenkin edelleen todeta perustuslakivaliokunnan aikaisemmin toteamin tavoin, että ”käytettävissä oleva tieto epidemiasta on edelleen väistämättä puutteellista. Epidemian hidastuminen syntyy hallituksen esityksessä kuvatun mukaisesti useiden eri toimenpiteiden yhteisvaikutuksena sekä niiden toisiaan tehostavana vaikutuksena.” (PeVL 14/2020 vp). Tämä pitää edelleen paikkansa. Katsoisin kuitenkin, että rajoituksia valmisteltaessa tulee yksityiskohtaisemmin pystyä perustelemaan juuri ehdotettujen toimenpiteiden välttämättömyys.

15. Oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden kannalta on keskeistä, että ehdotetun, pääosin väliaikaisen sääntelyn soveltamiseen liittyy alueellisen variaation mahdollisuus. Tällöin sääntelyn soveltamisen yhteydessä tulee lisäksi arvioitavaksi sääntelyyn sisällytetyn toimivaltuuden käytön välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus. Sääntely merkitsee kokonaisuudessaan sitä, että eriasteiset ja portaittaiset rajoitukset ovat mahdollisia ja että ne vaihtelevat alueittain. Välttämättömyysedellytyksen tulee olla osa päätöksentekoa alueellisessa soveltamisessa. Lisäksi valtioneuvoston on seurattava, että rajoituksia otetaan käyttöön ja pidetään voimassa vain välttämättömissä tilanteissa.

16. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on ajankohtaiseen pandemiaan liittyen annettu merkitystä ehdotetun sääntelyn väliaikaisuudelle osana välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus arviota. Näin on ollut esimerkiksi lausunnoissa PeVL 14/2020 vp ja PeVL 20/2020 vp. Tämän käytännön mukaisesti mukaisesti katson, että sääntelyn välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta merkitystä on myös sillä, että ehdotetun lain on tarkoitettu olevan voimassa väliaikaisesti.

Väliaikaisuuden pituutta ei erikseen mielestäni perustella erityisen vakuuttavasti.

Aikaisemmin käsillä olleisiin tilanteisiin nähden väliaikaisesti voimassaoleviksi ehdotettujen säännösten voimassaoloaika on omasta mielestäni lisäksi selvästi pidempi. Tällä perusteella ja koska lisäksi pandemiaa koskeva tieto muuttuu koko ajan ja myös rokotukset ovat alkaneet, paljoksun väliaikaisiksi tarkoitettujen säädösehdotusten keston pituutta. Lisäksi vaikuttaa siltä, että pandemiatilanne on jo nyt erilainen kuin mitä esityksestä ilmenee.

Ajankohtaiseen tilanteeseen nähden – ja jos väliaikaisuutta voidaan ylipäätään pitää osana välttämättömyys ja oikeasuhtaisuusarvioon vaikuttavana – pidän perustellumpana sellaista sääntelyä, joka olisi väliaikaisuuden kestoltaan olennaisesti lyhyempi. Se olisi linjassa myös aikaisemman lainsäädännön ja sen perustuslakiarvioinnin kanssa. Joka tapauksessa ehdotetun sääntelyn voimassaolo on intensiivisimpien toimivaltuuksien osalta ajallisesti rajattava aivan välttämättömään, minkä ”lisäksi valtioneuvoston on seurattava tarkkaan sääntelyn voimassaolon välttämättömyyttä sekä soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia ja ryhdyttävä toimenpiteisiin näiden ongelmien korjaamiseksi” (PeVL 14/2020 vp).

17. Osana oikeasuhtaisuusarviota olisi hallituksen esityksessä ollut käsiteltävä myös niitä mahdollisia toimenpiteitä, joilla mahdollisten rajoitustoimenpiteiden vuoksi aiotaan tukea rajoitusten kohteeksi joutuneita toimintoja.

18. Koska käsillä oleva ehdotus lähtee normaalisuusperiaatteesta ja pääosin väliaikaisista muutoksista tartuntatautilakiin, ehdotuksesta on jäänyt merkittävästi puuttumaan periaat-

teellisesti ja myös valtiosääntöoikeudellisesti keskeinen kysymys siitä, mikä on ehdotuksen suhde valmiuslakiin tai ylipäätään niihin sääntelymahdollisuuksiin, joita perustuslain 23 §:n perusteella on säännellä viranomaisten normaalioloista poikkeavia toimivaltuuksia olisi ollut käytettävissä osaan nyt ehdotetuista muutoksista.

19. Oman käsitykseni mukaan pohdinta suhteesta sellaisiin toimivaltuuksiin, joita säädetään perustuslain 23 §:n nojalla tekemällä poikkeuksia perusoikeuksiin olisi ollut paikallaa. Jo aikaisemmin on nimittäin katsottu, että pandemia sinänsä kuuluu myös perustuslain 23 §:n tarkoittamien poikkeusolojen alaan ja myös valmiuslaki tuntee pandemia-poikkeusolot.

Vaikka yleisesti ottaen tartuntatautilakiin ja esimerkiksi pelastustointa koskevaan lainsäädäntöön on voitu sisällyttää rajattuja viranomaisten säännönmukaisista toimivaltuuksista poikkeavia toimivaltuuksia ja eräitä pitkälle meneviä, pistemäisiä perusoikeusrajoituksia perusoikeuksien yleisten ja erityisten rajoitusedellytysten puitteissa, nyt käsillä olevassa ehdotuksessa kokonaisuutena arvioiden on kysymys erittäin poikkeuksellisista ja laajoista melkein koko perusoikeussääntelykokonaisuutta koskevista intensiivisistä rajoituksista perusoikeuksiin. Muutamat ehdotukset eivät mielestäni ole luonnehdittavissa muuten kuin poikkeustoimivaltuuksina - ja oikeastaan ehdotusten määräaikaisuuskin alleviivaa sitä, että ehdotuksessa ei ajatellakaan olevan kysymys säännönmukaisista, normaalioloissa käytettävinä toimivaltuuksina. Näin laaja-alaisia ja intensiivisiä puuttumisia on vaikea perustella tavanomaisten toimivaltuuksien kannalta ja sen mukaisesti myös arvioida yleisten ja erityisten rajoitusedellytysten kannalta. Tältä kannalta ehdotuksessa olisi ollut arvioitava sen suhdetta myös valmiuslain toimivaltuuksiin tai valmiuslain muuttamismahdollisuuksiin tai muuhun perustuslain 23 §:n nojalla annettavan sääntelyn mahdollisuuksiin.

20. Etenkin se sääntely, joka kohdistuu epidemian leviämisvaiheen toimivaltuuksiin, asiallisesti merkitsee alueellisia ja potentiaalisesti myös valtakunnallisia velvoitteita ja rajoituksia, jotka itse asiassa näyttäisivät tarkoittavan poikkeusvaltuuksia, joita käytetään poikkeusoloissa ja joita olisi arvioitava suhteessa perustuslain 23 §:n tarkoittamiin tilapäisiin poikkeamisiin perusoikeuksista pikemminkin kuin väkisin luonnehdittava perusoikeuksien rajoituksiksi.

21. Kysymys on ennen kaikkea lakiehdotuksen 9 a §:ästä, jossa säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan laajentamisesta covid-19-pandemian aikana. Samoja piirteitä on lakiehdotuksen 58 d, 58 f ja 58 g §:ssä. Niissä säädettäisiin asiakkaille ja osallistujille tarkoitettujen tilojen käytön edellytyksistä covid-19-pandemian leviämisen estämiseksi ja esimerkiksi matkustajamäärän väliaikaisesta rajoittamisesta covid-19-pandemian leviämisen estämiseksi. Kysymys voisi olla myös tilojen, tosin lyhytaikaisesta sulkemisesta asiakkailta ja osallistujilta covid-19-pandemian leviämisen estämiseksi.

Kuten jo yllä olen tuonut esiin, puuttuminen on niissä perusoikeusvaikutusten kannalta erittäin merkittävää ja yksityiskohtaisesta sekä äärimmäisissä tilanteissa myös perusoikeuden käytön osin estävää. Sääntelyyn sisältyy kuitenkin myös elementtejä, jotka tasaavat vaikutusta.

22. Vaikka perustuslakivaliokunta on alussa viittaamassani käytännössä painottanut tavallisen lainsäädännön kehittämistä ja muuttamista, se ei ole voinut tarkoittaa sitä kuin ensisijaisesti kysymyksessä olevana keinona; kysymys ei voi olla siitä, että normaaliolojen lain-

säädännössä voitaisiin säätää viranomaisille de facto poikkeusvaltuuksia, jotka merkitsevät intensiivisiä perusoikeuspuuttumisia, itse asiassa poikkeamia perusoikeuksista, olosuhteissa, jotka osin rinnastuvat myös poikkeusoloihin.

23. Perustuslain pandemian aikana hyväksymä ravintoloita koskeva sääntely (PeVL 14/2020 vp) on perusoikeusrajoitusten osalta sisältänyt vastaavia piirteitä. Pidän sitä taustaa vasten mahdollisena, että etenkin jos väliaikaisuutta ja sen kestoa vielä arvioidaan uudelleen esittämässäni valossa, myös valtiosääntöiseltä kannalta ehdotus voisi edellä esittämistäni kriittisistä perustuslain 23 §:n käytön mahdollisuuteen liittyvistä huomioista huolimatta tulla pääosin hyväksytyksi, vaikka pitäisinkin yleisesti ottaen tarpeellisena arvioida etenkin pisimmille meneviä toimia myös perustuslain 23 §:n ja esimerkiksi valmiuslain muuttamisen kannalta.

24. Kuitenkin lakiehdotuksen 9 a § on tällöinkin ongelmallinen. Sen ongelmallisuus johtuu pitkälti siitä, että ehdotus pitkälti sisällöllisesti vastaa sitä, mistä on kysymys valmiuslain 86 §:ssä. Lakiehdotuksen 9 a § menee erittäin pitkälle poikkeustoimivaltuuksien perustamisessa, ja se koskee sekä julkisia että yksityisiä toimijoita ja sen vaikutukset ulottuvat myös sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaisiin. Tällä perusteella ja lisäksi yllä muutoin ehdotuksen toimivaltuuksien poikkeusellisuusluonteesta esittämäni perusteella sekä siitä syystä, että vastaavasta on säännelty valmiuslaissa, katson, että kyseinen säännösehdotus 9 a §:ää koskevilta osin ei ole käsiteltävissä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.