Olli Mäenpää
10.9.2021

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi tartuntatautilain 58 d §:n muuttamisesta (HE 118/2021 vp)

Oleskelutilojen käyttöä koskevan päätöksenteon edellytykset

Tartuntatautilain 58 d §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi niin, että yleisölle avoimien tai rajatun asiakas- tai osallistujapiirin oleskeluun tarkoitettujen käyttöä rajoittavan päätöksenteon edellytyksenä ei enää olisi laissa säädetty tartuntojen vähimmäismäärän ilmaantuvuuden määrittelevä täsmällinen raja-arvo. Tällaisen oleskelu- ja asiakastilojen käyttöä rajoittavan päätöksen edellytyksenä olisi sen sijaan enää vain se, että kunnan tai sairaanhoitopiirin alueella ”todetaan merkittäviä tautiryppäitä, joiden tartuntaketjuja ei pystytä luotettavasti jäljittämään ja jotka aiheuttavat asiantuntija-arvion mukaan merkittävän riskin uusien tartuntojen laajaan leviämiseen alueella”.

Välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus

Arvioidessaan 58 d §:n 1 momentin säätämiseen johtanutta hallituksen esitystä perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota muun muassa siihen, että perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta. Valiokunta painotti, että rajoitustoimien ja toimivaltuuksien sääntelyn on perustuttava asianmukaiseen arvioon rajoitustoimenpiteen tai toimivaltuuden välttämättömyydestä ja korosti yleisemminkin rajoituksien ja toimivaltuuksien välttämättömyyden asianmukaisen ja riittävän perustelemisen merkitystä (PeVL 44/2020 vp, s. 5).

Vastaavat lähtökohdat ovat merkityksellisiä arvioitaessa ehdotusta, jonka mukaan asiallisesti lievennettäisiin sellaisen hallinnollisen päätöksenteon edellytyksiä, jolla voi olla ja on käytännössä ollut selvästi rajoittavia vaikutuksia muun muassa perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen ja oikeuteen työhön, 13 §:ssä turvattuun kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen ja 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen.

Ehdotuksen perusteluista (s. 10) käy ilmi, että ilmaantuvuusluvun merkitys 58 d §:n 1 momentissa tarkoitetun rajoittavan päätöksenteon edellytyksenä on olennaisesti vähentynyt. Väestön rokotuskattavuuden lisääntyessä lieväoireisten ja oireettomien tartuntojen osuus kasvaa, mikä vähentää testiin hakeutumista. Myös testauksen kohdentaminen rokottamattomiin henkilöihin merkitsee sitä, ettei tartuntoja enää välttämättä havaita samalla tavalla ja että ilmaantuvuus yksinomaan ei riittävällä tavalla kuvaa epidemiatilannetta. Sen sijaan tartuntojen jäljitettävyys on tartuntojen torjunnan kannalta keskeinen tekijä. Mikäli tartunnat ovat jäljitettävissä, voidaan tartuntatautilain mukaisilla eristys- ja karanteenipäätöksillä estää epidemian leviämistä.

Ilmaantuvuusluvun poistaminen lakisääteisistä rajoituspäätöksen kriteereistä mahdollistaisi esityksen perustelujen mukaan joustavamman ja kulloiseenkin epidemiatilanteeseen nykyistä paremmin mukautuvan päätöksentekomekanismin. Muutos mahdollistaisi nykyistä paremmin myös alueellisen epidemiatilanteen ja alueen rokotuskattavuuden huomioimisen osana päätöksentekoa ja mahdollistaisi näin oikeasuhtaisen ja vain todelliseen tarpeeseen perustuvan päätöksenteon. Tällöin päätöksen tarpeellisuuden arvioimiseen voisivat taudin ilmaantuvuuden lisäksi vaikuttaa myös muut epidemiologiset tekijät, kuten alueen rokotuskattavuus.

Ehdotuksen perusteluissa esitettyjen tietojen perusteella voidaan arvioida, että kiinteä ilmaantuvuusluku perusoikeusrajoituksen sisältävän 58 d §:n 1 momentissa tarkoitetun hallintopäätöksen edellytyksenä ei enää epidemiatilanteen muututtua ole tarkoitukseensa soveltuva ja siten välttämätön. Ilmaantuvuuslukuperusteisella päätöksenteolla ei välttämättä voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta. Sen sijaan tavoitteen saavuttaminen edellyttää esityksen perusteluissa esitettyjen tietojen ja arvioiden mukaan rajoittavan päätöksenteon edellytysten uudelleenmäärittelyä ehdotetulla tavalla. Se perustelee riskiperusteista arviointia keskeisenä kohteenaan merkittävät tautiryppäät, joiden tartuntaketjuja ei pystytä luotettavasti jäljittämään. Ehdotettu keino tavoitteen toteuttamiseksi kytkeytyy sinänsä hyväksyttävällä tavalla perustuslain 7 §:n 1 momenttiin perustuvaan julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään sekä 19 §:n 3 momentin mukaiseen velvollisuuteen turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä.

Täsmällisyys ja tarkkarajaisuus

Ehdotettu sääntely asiallisesti korvaisi ilmaantuvuuslukuun perustuvan täsmällisenä ja tarkkarajaisen kriteerin tulkinnanvaraisemmalla kriteerillä, joka perustuu tautiryppäiden merkittävyyteen. Useita perusoikeuksia rajoittavan päätöksenteon edellytykset muodostuisivat siten ehdotuksen mukaan voimassa olevaa sääntelyä selvästi joustavammiksi ja tulkinnanvaraisemmiksi. Tällaiselle joustavammalle kriteerille on myös esitetty edellä selostettuja hyväksyttäviä perusteita. Kun kuitenkin otetaan huomioon 58 d §:ssä määriteltyjen edellytysten perusteella tehtävien

hallintopäätösten perusoikeuksia rajoittavat vaikutukset, jotka voivat olla huomattavia, tautiryppäiden merkittävyyden arviointi olisi välttämätöntä sitoa täsmällisemmin määrittelemällä merkittävyyden arviointiperustetta tarkemmin.

Sääntelyn perustelujen mukaan merkittävyyttä arvioitaisiin lähinnä epidemiologisin ja lääketieteellisin perustein epidemian torjunnan edellytysten kannalta. Lisäksi yhteiskunnallisilla ja sosiaalisilla tekijöillä sekä yhteiskunnan avoimuuteen liittyvillä näkökohdilla voi olla merkitystä tässä arvioinnissa. Tautiryppäiden merkittävyyden arviointiperustetta olisi vastaavasti välttämätöntä täsmentää ainakin näissä suhteissa 1 momentin säännöksessä.

Lähikontaktin legaalimääritelmän kumoaminen

Tartuntatautilain 58 d §:n 1 momentissa tarkoitetun päätöksen keskeisenä sisältönä on velvoite, jonka mukaan asukkaiden ja toimintaan osallistuvien sekä seurueiden on tosiasiallisesti mahdollista välttää lähikontakti toisiinsa. Ehdotuksen mukaan kumottaisiin pykälän 4 momentissa säädetty lähikontaktin määritelmä, jonka mukaan lähikontaktilla tarkoitetaan ihmisten oleskelua samassa sisätilassa alle kahden metrin etäisyydellä toisistaan yli 15 minuutin ajan tai fyysistä kontaktia toisiinsa.

Muutosehdotuksen mukaan lähikontakti voitaisiin 1 momentissa tarkoitetussa päätöksessä määritellä myös väljemmin ja käytännössä erityisesti niin, että ihmisten oleskelu kahta metriä lähempänä toisiaan voisi olla sallittu lähikontakti. Yleisölle avoimien tai rajatun asiakas- tai osallistujapiirin oleskeluun tarkoitettujen tilojen käyttö olisi siten mahdollista päätöksen mukaisesti järjestää niin, että asiakkaiden ja toimintaan osallistuvien sekä seurueiden on tosiasiallisesti mahdollista käyttää tiloja myös esimerkiksi alle kahden metrin lähikontaktilla.

Esityksen perusteluissa (s. 7) esitettyjen tietojen mukaan lähikontaktin täsmällinen määritelmä laissa ei ole mahdollistanut lähikontaktin tilannesidonnaista ja riskiperusteista määrittelyä, vaan on johtanut kaavamaiseen päätöksentekoon. Lähikontaktin täsmällisen määritelmän poistamisen ei toisaalta arvioida lisäävän epidemian leviämisen riskiä, sillä aluehallintoviraston tai kunnan tartuntataudeista vastaavan toimielimen tulisi 58 d §:n 1 momentin mukaista rajoituspäätöstä tehdessään arvioida riskit tilaisuus- ja tapahtumakohtaisesti ja myös riskiperusteisesti. Lisäksi väestön rokotuskattavuuden kasvaessa riskikontakteja on aiempaa vähemmän, ja terveydenhuollon kapasiteetti hoitaa mahdolliset sairastuneet on hyvä. Lähikontaktin täsmällisen määritelmän poistaminen ei siten arvioida aiheuttavan vaaraa myöskään henkilön terveyden ja hengen turvaamiselle.

Lähikontaktin täsmällisen määritelmän poistaminen laista voi johtaa siihen, että lähikontaktin määritelmää sovelletaan epäyhtenäisesti eri kunnissa ja alueilla. Tätä voidaan pitää perusteltuna siltä kannalta, että ehdotetun sääntelyn mukaan aluehallintoviraston ja kunnan tartuntatautien torjunnasta vastaavan toimielimen tulisi riskiperusteisesti ja tapauskohtaisesti ottaa huomioon tartuntojen leviämiseen riskiin lähikontaktissa vaikuttavat tekijät ja rajoituspäätöksessään selostaa, mitä

lähikontaktilla tarkoitetaan kussakin tilanteessa. Ehdotetun sääntelyn voidaan siten arvioida vahvistavan rajoituksen suhteellisuutta ja välttämättömyyden arviointia, samalla kun sen tavoitteena on epidemiatilanteen muuttumista vastaavasti turvata jokaisen oikeus elämään sekä turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä.

Tartuntatautilain 58 d §:n voimassaolo

Tartuntatautilain 58 d §, johon ehdotetut muutokset kohdistuvat, on väliaikaisesti voimassa 31.12.2021 saakka. Esityksen perusteluissa ei erikseen arvioida säännöksen määrittelemän, useiden perusoikeuksien rajoittamiseen oikeuttavan hallinnollisen rajoitustoimivallan voimassaolon edellytyksiä. Esityksen perusteluissa todetaan kuitenkin epidemiatilanteen merkittävästi muuttuneen useiden eri perustekijöiden kannalta, mihin myös ehdotetut säännöksen muutokset perustuvat.

On mahdollista, että nämä epidemiatilanteen muutokset perustelevat riittävästi tai jopa edellyttävät 58 d §:n kumoamista etenkin sillä perusteella, että säännöksessä määritelty, perusoikeuksiin kohdistuva rajoitustoimivalta ei enää ole välttämätön eikä oikeasuhtainen sen tavoitteiden toteuttamiseksi. Jos 58 d § kumottaisiin, se ei kuitenkaan saisi olennaisesti heikentää perustuslain 7 §:n 1 momenttiin perustuvaa julkisen vallan velvollisuutta turvata jokaisen oikeus elämään sekä perustuslain 19 §:n 3 momenttiin perustuvaa velvollisuutta turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä. Käytettävissä olevat tiedot ovat tällaisen arvion kannalta puutteelliset. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on kuitenkin paikallaan arvioida myös 58 d §:n kumoamisen mahdollisuutta ja edellytyksiä.