OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Mira Turpeinen

Lausunto

9.9.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa otsikossa mainitusta esityksestä.

Esityksen lähtökohdat

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tartuntatautilain väliaikaisesti voimassa olevaa asiakkaille ja osallistujille tarkoitettujen tilojen käytön edellytyksiä covid-19-epidemian leviämisen estämiseksi koskevaa pykälää. Pykälästä poistettaisiin lähikontaktin tarkka määritelmä sekä soveltamisen kriteerinä käytetty ilmaantuvuusluku. Lisäksi ehdotetaan, että soveltamiskriteeriä tartuntaryppäiden osalta tarkennettaisiin siten, että pykälän mukaisen päätöksen tekeminen edellyttäisi, että alueella olisi todettu merkittäviä tartuntaryppäitä, jotka aiheuttaisivat merkittävän riskin uusien tartuntojen laajaan leviämiseen alueella.

Oikeusministeriö on asian valmisteluvaiheessa antanut asiasta kommentit sosiaali- ja terveysministeriölle pikaisessa aikataulussa ja tässä lausunnossaan keskittyy arvioimaan vain nyt käsittelyssä olevaa esitystä.

Lähikontaktin lakitasoisen määritelmän poistaminen

Esityksen tavoitteena on voimassa olevaa sääntelyä paremmin turvata oikeutta elinkeinonharjoittamiseen ja työhön kannattavalla tavalla vaarantamatta kuitenkaan covid-19-taudin leviämisen ehkäisemistä ja siitä ihmisille ja yhteiskunnalle aiheutuvia haittoja. Lisäksi tavoitteena on edelleen turvata ihmisten henkeä ja terveyttä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen riittävyyttä. Täten esitysluonnoksessa tuodaan alussa esille osin, mm. rokotusten vuoksi, muuttunutta epidemiatilannetta sekä koronarajoituksien vaikutuksia erityisesti tietyille elinkeinoille, kuten tapahtumateollisuudelle.

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	oikeusministerio@om.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

Tartuntatautilain väliaikaista lainsäädäntöä koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta on painottanut, että rajoitustoimien ja toimivaltuuksien sääntelyn on perustuttava asianmukaiseen arvioon rajoitustoimenpiteen tai toimivaltuuden välttämättömyydestä (PeVL 44/2021 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunnan mukaan on ollut myös selvää, että perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta (ks. PeVL 40/2017 vp, s. 4, PeVL 55/2016 vp, s. 4—5 ja PeVL 5/2009 vp, s. 3/II). Samalla valiokunta on kiinnittänyt huomiota tartuntatautilain kirjainpykälien kasuistiseen sääntelytapaan, joka osin poikkeaa tartuntatautilain muusta sääntelytavasta ja voi mahdollisesti luoda ongelmia ja ennakoimattomuutta tartuntatautilain sääntelyn soveltamisessa vastaisuudessa myös jo voimassa olevan sääntelyn osalta esimerkiksi nyt ehdotettavasta sääntelystä tehtävien vastakohtaispäätelmien vuoksi (PeVL 44/2020 vp, s. 5).

Nyt käsittelyssä olevassa esityksessä lain 58 d §:n 4 momentti, jossa säädetään lähikontaktin määritelmästä, ehdotetaan poistettavaksi. Vaikka alueellinen viranomainen on jo voimassa olevan lain mukaan tarkentanut päätöksessään, mitä lähikontaktilla tarkoitetaan, niin kyseinen määritelmä on sidottu laissa oleviin kriteereihin eli ihmisten oleskeluun samassa sisätilassa alle kahden metrin etäisyydellä toisistaan yli 15 minuutin ajan tai fyysiseen kontaktiin. Esityksen mukaan voimassa oleva 58 d §:n soveltaminen on 4 momentissa olevan tiukan määritelmän takia johtanut siihen, etteivät viranomaiset ole voineet täysimääräisesti harkintavaltansa rajoissa ottaa päätöksissään huomioon erilaisia vaihtoehtoisia keinoja määrätessään tilojen terveysturvallisesta käytöstä. Tältä osin säännös on osoittautunut, erityisesti ottaen huomioon väestön rokottamisesta aiheutuneet muutokset väestön alttiudelle saada covid-19 -infektio tai saada vakava tauti, liian kaavamaiseksi ja tiukaksi ilman, että siinä voidaan huomioida erilaisten tilojen eri käyttötarkoitukset ja muut käytössä olevat toimenpiteet viruksen leviämisen ehkäisemiseksi. Tämä on esityksessä esitetyllä tavalla johtanut jopa epäsuhtaiseen tilanteeseen tiettyjen toimijoiden aseman osalta.

Edellä mainitun mukaisesti nyt ehdotetun muutoksen voidaan osaltaan katsoa toteuttavan perustuslakivaliokunnan aikaisemmin ilmaisemaa kantaa siitä, että rajoitustoimien ja toimivaltuuksien sääntelyn on perustuttava asianmukaiseen arvioon rajoitustoimenpiteen tai toimivaltuuden välttämättömyydestä samoin kuin näkemykseen kasuistisen lainsäädännön haasteista ennakoida muuttuvia epidemiatilanteita. Perustuslakivaliokunta on tartuntatautilain muutoksia koskevassa käytännössään edellyttänyt, että kunkin rajoitustoimenpiteen välttämättömyyttä tulee arvioida erikseen ja yksityiskohtaisesti ja täten perustella juuri ehdotettujen toimenpiteiden välttämättömyys (PeVL 14/2020 vp, s. 5). Samalla on tarkasteltava myös perusoikeuksien kannalta vähemmän rajoittavia muita sääntelyvaihtoehtoja (ks. PeVL 14/2020 vp, s. 5 ja siinä oleva viittaus PeVM 14/2020 vp).

Siltä osin kun ehdotetun sääntelyn taustalla on nimenomaan tavoite rajata perusoikeusrajoitus välttämättömään sekä lisätä sääntelyn oikeasuhtaisuutta eri toimijoiden kannalta myös sääntelyn – edelleen kuitenkin valtiosääntöisesti edellytetysti muutoin rajatulla tavalla - joustavuuden kautta, niin sääntelylle on perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta esitettävissä hyväksyttävät perusteet ja sääntelyn voidaan katsoa paremmin täyttävän oikeasuhtaisuuden vaatimusta. Oikeusministeriö on kuitenkin sosiaali- ja terveysministeriölle esittämissään kommenteissa edellyttänyt sitä, että perusteluissa selkeytetään lähikontaktin välttämisen määritelmää siten, että perustelut ohjaisivat lain soveltajia yhtenäiseen tulkintaan lähikontaktin käsitteestä. Nyt perusteluissa todetaan yksiselitteisemmin, että ”[l]ähikontaktilla tarkoitettaisiin fyysisen kosketuksen lisäksi ainoastaan hyvin lähekkäistä oleskelua esimerkiksi ruuhkaisissa jonotustilanteissa (s. 11)”. Tämä rajaa viranomaisen tulkintaa lähikontaktista ilman, että laissa oleva tarkka määri-

telmä muodostuisi eräiden toimijoiden perusoikeuksien osalta kohtuuttomaksi tai epäsuhtaiseksi tilanteessa, jossa epidemian tilannekuva jatkuvasti kehittyy mm. rokotuskattavuuteen vuoksi.

Soveltamiskriteeri

Toisena muutoksena esityksessä ehdotetaan, että pykälän 2 momentista poistettaisiin ilmaantuvuutta koskeva kriteeri. Samalla 2 momenttia tarkennettaisiin niin, että soveltamisen kriteerinä olisi jatkossa kunnan tai sairaanhoitopiirin alueella todettavat merkittävät tautiryppäät, joiden tartuntaketjuja ei pystyttäisi luotettavasti jäljittämään ja jotka aiheuttaisivat asiantuntija-arvion mukaan merkittävän riskin uusien tartuntojen laajaan leviämiseen alueella. Myös edellä mainitussa muutoksessa tavoitteena on tuoda säännöksen soveltamiseen joustavuutta sekä huomioida muutokset epidemian tilannekuvassa erityisesti siltä osin, kun ilmaantuvuusluku ei yksinomaan riittävällä tavalla kuvaa epidemiatilannetta esityksessä kuvatuin tavoin.

Esityksessä on esitetty perustelut ilmaantuvuusluvun poistamiselle ottaen jälleen huomioon väestön rokottamisesta aiheutuneet muutokset taudin esiintyvyydelle tai vakavuudelle. Oikeusministeriö on sosiaali- ja terveysministeriölle antamissaan kommenteissaan kiinnittänyt huomiota siihen, että käsitteitä ”*merkittäviä* tautiryppäitä” ja ”*laajaan* leviämiseen” tuli vielä täsmentää sekä perustella lisää säännöskohtaisissa perusteluissa. Perusteluissa molempia käsitteitä onkin täsmennetty. Jos perustuslakivaliokunta tai eduskunta muutoin kuitenkin pitää välttämättömänä täsmentää lisäksi itse sääntelyä, voitaisiin se oikeusministeriön käsityksen mukaan mahdollisesti tehdä esimerkiksi ottamalla sääntelyyn viittaus päätöksen perustumisesta asiantuntija-arvioon (”…jos kunnan tai sairaanhoitopiirin alueella todetaan *asiantuntija-arvion mukaan* sellaisia merkittäviä tautiryppäitä, joiden…”).

Muutoksen taustalla on lähikontaktia koskevan muutoksen tavoin mahdollistaa nykyistä paremmin alueellisen epidemiatilanteen ja alueen rokotuskattavuuden huomioimisen osana päätöksentekoa ja täten rajata perusoikeuksia koskevat rajoitukset siihen, mitä on pidettävä oikeasuhtaisena ja välttämättömänä. Tältä osin sääntelylle on perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävät perusteet ja muutos pyrkii noudattamaan perustuslakivaliokunnan kantaa siitä, että perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta (PeVL 20/2020 vp, PeVM 11/2020 vp, s. 5, PeVL 40/2017 vp, s. 4, PeVL 55/2016 vp, s. 4—5 ja PeVL 5/2009 vp, s. 3).