Janne Salminen 9.9.2021

Perustuslakivaliokunta

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

1. Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tartuntatautilain 58 d §:ää. Kysymyksessä on tartuntatautilain väliaikaisesti voimassa oleva asiakkaille ja osallistujille tarkoitettujen tilojen käytön edellytyksiä covid-19-epidemian leviämisen estämiseksi koskeva säännös. Säännöksestä ehdotetaan poistettavaksi lähikontaktin tarkka määritelmä sekä soveltamisen kriteerinä käytetty ilmaantuvuusluku. Lisäksi ehdotetaan, että soveltamiskriteeriä tartuntaryppäiden osalta tarkennettaisiin siten, että säännöksen tarkoittaman päätöksen tekeminen edellyttäisi, että alueella on todettu merkittäviä tartuntaryppäitä, jotka aiheuttaisivat merkittävän riskin uusien tartuntojen laajaan leviämiseen alueella. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

2. Esityksessä on selvitetty ajankohtainen tilanne tiiviisti. Ensinnäkin todetaan, että asiantuntijaviranomaisen toimenpideohjeen mukaan suuren riskin altistumisia voi tapahtua etenkin tietyn ajallisen keston kattavissa lähikontakteissa. Hallituksen esityksen mukaan todettujen tartuntojen määrä Suomessa on edelleen suuri ja epidemiatilanne voi kääntyä myös heikompaan suuntaan. Selvityksen mukaan tauti leviää tällä hetkellä erityisesti rokottamattomien nuorten ja nuorten aikuisten piirissä. Suuret tartuntamäärät eivät kuitenkaan ole johtaneet sairaalahoidon tarpeen kasvuun kuten aikaisempien epidemiahuippujen aikana, kun valtaosa väestöstä oli vielä rokottamatta. Samoin tuodaan esiin, että rokotuskattavuuden lisääntymisestä huolimatta on olemassa riski siitä, että rajoitusten purkaminen johtaa tautitilanteen pahenemiseen ja sairaalahoidon kuormituksen merkittävään kasvuun lähiaikana. Edelleen tuodaan esiin, että rokotusten vaikutuksesta epidemian hallintaan ei ole yhteneväistä ja laajaa tutkimusnäyttöä. Myös joko uudet virusmuunnokset tai rokotusten tehon hiipuminen voivat vaikuttaa merkittävästi epidemiatilanteeseen. Esityksen mukaan alueelliset ja paikalliset toimenpiteet ovat avainasemassa epidemian ehkäisyssä ja toimintasuunnitelmalla on ohjattu näitä toimia.

3. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ehdotusta tarkastellaan suhteessa useisiin perustuslain säännöksiin.

4. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

5. Kuten hallituksen esityksestä ilmenee, tartuntatautilaki itsessään ja siihen myöhemmin tehdyt nyt ehdotettujen väliaikaisten muutosten kanssa vastaavat väliaikaiset muutokset on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 7/2021 vp, PeVL 44/2020 vp, PeVL 9/2021 vp, PeVL 31/2020 vp, ks. myös PeVL 14/2020 vp). Myös nyt muutettavaksi ehdotettua säännöstä viimeksi tarkistettaessa valiokunta on antanut siitä lausuntonsa (PeVL 16/2021 vp).

6. Ehdotus on, kuten myös perustuslakivaliokunnan aikaisemmista vastaavia muutoksia koskevista lausunnoista ilmenee, relevantti useiden perusoikeuksien kannalta. Myös muutosta esitetyllä tavalla voidaan perustella perusoikeusjärjestelmän kanssa yhteensopivilla syillä (kulttuuri- ja tapahtuma-alan laajemman avaamisella parantaen elinkeinonharjoittajien ja eri alojen toimijoiden asemaa, yksilöiden parantuvilla harrastus- ja osallistumismahdollisuuksilla, mikä vaikuttaa sosiaalisiin suhteisiin, osallisuuteen ja yhteisöllisyyteen ja luo edellytyksiä päättää väljemmin omasta ja perhe-elämästä).

7. Kuten aikaisemminkin, edelleen voidaan mielestäni myös ajankohtaiseen tilanteeseen liittyen todeta, että väestön terveyden suojeleminen on epäilemättä perusoikeusjärjestelmän kannalta erittäin painava peruste. Samoin 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 §:n 3 momentti) ja joka oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia (PeVM 2/2020 vp, s. 4—5, PeVM 3/2020 vp, s. 3, PeVM 7/2020 vp, s. 4, PeVM 9/2020 vp, s. 4). Sääntelylle on siten edelleen hyväksyttävät perusteet.

8. Suhteessa voimassa olevaan sääntelyyn ja ottaen huomioon myös nyt muutettavaksi esitetyn säännöksen sijoittumisen osaksi tartuntatautilain määräaikaisesti voimassa olevia muita säännöksiä, katson, että käsillä on nimenomaisesti esitys, joka mahdollistaa kokonaisuudessaan rajoitustoimien väljentämistä ja tuo siihen liikkumavaraa mahdollisesti muuttuvissa tilanteissa. Lähtökohtaisesti on katsottavissa, että tartuntatautilain tällaisten rajoitustoimien säädännäinen lieventäminen ja purkaminen on asianmukaista perustuslain kannalta.

9. Esitys on linjassa perustuslakivaliokunnan aikaisempien lausuntojen kanssa, koska niissä on pitkällekin menevien rajoitustoimien osalta korostettu tartuntatautilain mukaisten yksilökohtaisten rajoitusten ensisijaisuutta (PeVM 11/2020 vp, s. 5). Lähtökohdiltaan sääntely on siten asianmukainen. Edelleen on kuitenkin todettavissa, ettei käsillä tästä lähtökohdasta huolimatta ole kuitenkaan tavanomainen normaaliolojen lainsäädäntö (PeVL 40/2020 vp). Edelleen on kysymys nimenomaan väliaikaisesta ja ainoastaan meneillään olevaan koronaepidemiaan liittyvästä järjestelystä, ja tämä muutos on ymmärrettävissä nimenomaan osana sitä. Perustuslakivaliokunta pn myös muistuttanut, että ”[v]aikka täsmällisyys- ja tarkkarajaisuus on sinänsä perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin lukeutuva vaatimus (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5/II), saattaa nyt ehdotettujen säännösten kasuistinen, muusta tartuntatautilaista poikkeava sääntelytekniikka aiheuttaa ongelmia ja ennakoimattomuutta tartuntatautilain sääntelyn soveltamisessa vastaisuudessa myös jo voimassa olevan sääntelyn osalta esimerkiksi nyt ehdotettavasta sääntelystä tehtävien vastakohtaispäätelmien vuoksi.” (PeVL 40/2020 vp). Osaltaan nyt tehty ehdotus yhden säännöksen tarkistamisesta puuttuu mainittuun kasuistisuuteen.

10. Rajoitustoimen esitettävästä väljentämisestä huolimatta on kiinnitettävä huomiota myös välttämättömyyteen ja oikeasuhtaisuuteen. Perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi (PeVM 25/1994 vp). Lakiehdotuksen mukainen perusoikeuksiin puuttuva velvoite tai rajoitus voidaan asettaa vain, jos epidemian leviämistä ei voitaisi estää perusoikeuksiin

vähemmin puuttuvin keinoin. Perusoikeusrajoitusten voimakkuuden aste vaihtelee epidemiatilanteen vaiheen mukaan. Tämä on perustuslakivaliokunnan aikaisemmin asianmukaiseksi toteama lähtökohta. Sääntelyssä, myös nyt tarkistettavaksi ehdotetussa säännöksessä, on useita tätä merkitseviä elementtejä (58 d 1 mom. ”*Jos on ilmeistä, että 58 c §:n mukaiset ja muut jo toteutetut toimenpiteet* eivät ole *riittäviä* ja jos covid-19-epidemian *leviämisen estämisek*si 2 *momentissa säädettyjen edellytysten täyttyessä* on *välttämätöntä* - - - ”). Käsitykseni mukaan nyt tartuntatautilakiin voidaan sisällyttää perustuslainmukaisena myös nyt ehdotetulla tavalla muutettu säännös, kun samalla korostettaan, että kysymys on tietyissä rajatuissa tilanteissa poikkeuksellisesti sovellettavasta säännöksestä, joka mahdollistaa toimivallan käytön: onkin korostettava, että säännöksissä tarkoitetut viranomaiset voivat soveltaa ehdotettuja toimivaltuuksia vain kun ne ovat välttämättömiä ja jos covid-19-tartuntuntatautitilanne muuttuu niin, että toimivaltuudet käyvät tarpeellisiksi. Tällainen lainsäädäntö on tavanomaista varautumista koskevaa lainsäädäntöä, joka lisäksi tässä tapauksessa liittyy vain ajankotaiseen covid-19-tilanteeseen, mitä myös ehdotus sääntelyn määräaikaisuudesta ilmentää. Näihin, jo voimassa oleviin sisältöihin ei puututa ehdotetun muutoksen yhteydessä.

Perustuslakivaliokunta on itse useaan otteeseen painottanut asiaa seuraavasti (esim. PeVL 16/2021 vp, kohta 7)

> Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan valmiuslain mukaisia käyttöönottoasetuksia pitänyt välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusarvion kannalta merkityksellisenä myös, että säännöksen muotoilu valtuuksien soveltamisesta on mahdollistava ("voidaan soveltaa") eivätkä toimivaltuudet siis tule automaattisesti ilman erillistä harkintaa sovellettaviksi (ks. esim. PeVM 2/2021 vp, kappale 13, ks. myös PeVL 6/2009 vp, s. 4/I). Merkitystä on siten lisäksi sillä, että sääntely on luonteeltaan mahdollistavaa. Tartuntatautilain koronavirusepidemiaan sisältyvä rajoitussääntely edellyttää joko valtioneuvoston asetusta tai erillistä viranomaispäätöksentekoa, jotka on oikeudellisesti sidottu välttämättömyysvaatimukseen. Valiokunnan mielestä mahdollistava muoto on tällaisessa sääntely-yhteydessä paremmin yhteensopiva välttämättömyysvaatimuksen kanssa (ks myös PeVL 12/2021 vp, kappale 31).

Tällaisenaan sääntely myös mahdollistaa alueellisten ja paikallisten tilanteiden huomioon ottamisen, mitä perustuslakivaliokunta on useaan otteeseen edellyttänyt ajankohtaisen epidemian eri vaiheissa.

11. Hallituksen esitykseen sisältyy tämänhetkiset tiedot epidemian tilanteesta, mikä edelleen puoltaa ehdotuksen hyväksymistä välttämättömänä. Kysymys on esityksen perustelujen valossa nimenomaan välttämättömästä varautumisesta siihen, että paikallis- ja aluetason viranomaisilla on arvaamattoman epidemian oloissa riittävät toimivaltuudet tilanteeseen puuttumiseksi, jos epidemiologinen tilanne yllättäen nykytilanteesta ja nykyisistä arvioista poiketen heikkenee ja joudutaan uudelleen ottamaan käyttöön tiukempia rajoitustoimia ja vastaavasti niitä voidaan joustavammin muuttaa lievempää suuntaa. Tältäkin kannalta käsitykseni mukaan nyt tarkistettavaksi ehdotetulla säännöksellä on edelleen asemansa kokonaisuudessa ja siis osana niitä tartuntatautilain mahdollistamia toimenpiteitä, jotka voivat tulla asteittain sovellettavaksi epidemiatilanteen muuttuessa (ohjaus, hygieniatoimet, turvaetäisyydet, asiakastilojen väljennys, tilojen sulkeminen ym.). Tällä asteittaisuudella on merkitystä myös sääntely oikeasuhtaisuuden kannalta.

12. Välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusarvioinnin osana perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös sääntelyn määräaikaisuuteen. Voimassaolo päättyy vuoden vaihteessa. Siten säännös

myös tarkistetussa muodossa on voimassa vain lyhyen aikaa. Myös tältä kannalta ehdotettu rajoitus on oikeasuhtainen.

13. On hyvä huomata, että käsillä olevan sääntelyn soveltaminen viranomaisessa ei ole erityisen yksinkertaista. Nykyinen sääntely ja myös ehdotetulla tavalla tarkistettu sääntely nostaa esiin vastuuministeriön ohjauksen keskeisen merkityksen, jotta soveltamiskäytäntö voi pysyä yhdenmukaisena ja päätöksenteon kohteiden samanlainen kohtelu samanlaisissa tilanteissa turvataan. Esimerkiksi välttämättömyyskriteerin soveltaminen asianmukaisesti edellyttää ohjeita ja ajantasaista tietoa. Jos soveltamiskäytännön etääntyvät merkittävästi toistaan ilman näkyvää perustetta esimerkiksi niin, että turvaetäisyyksillä on eri yhteyksissä perustelematta erilainen sisältö, sääntelyn ja myös viranomaiskäytännön legitimiteetti kärsii.

14. Käsitykseni mukaan lakiehdotus voidaan näillä perusteilla käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.