

## Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain 58 g §:n muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain 58 g §:n muuttamisesta (HE 31/2021 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Liisa Katajamäki, sosiaali- ja terveysministeriö
- lakimies Mirka-Tuulia Kuoksa, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Maija Neva, sosiaali- ja terveysministeriö
- ylilääkäri Taneli Puumalainen, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- dosentti, tenure track -professori Anu Mutanen
- professori Janne Salminen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Ahvenanmaan maakunnan hallitus

### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tartuntatautilakia.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian ja olemaan voimassa 30.6.2021 asti.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin tarkastellaan perustuslakivaliokunnan muun muassa perustuslain 19 §:ää koskevan käytännön kannalta.

## Valiokunnan lausunto PeVL 10/2021 vp

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Asiassa on hallituksen mukaan kuitenkin aiheellista hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto.

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Arvion lähtökohdat*

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi väliaikaisesti tartuntatautilakia täsmentämällä kunnan ja aluehallintoviraston mahdollisuutta sulkea asiakkaiden tai osallistujien käyttöön tarkoitetut elinkeino- tai muun toiminnan tilat määräajaksi. Mahdollisuus kieltää asiakkaiden tai osallistujien pääsy tilaan koskisi edelleen tiloja ja toimintoja, joissa on erityinen mahdollisuus merkittävien tartuntaketjujen syntymiselle.

(2) Tartuntatautilaki ja muutoksen kohteena oleva lain väliaikaisesti voimassa oleva 58 g § on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 9/2016 vp, PeVL 44/2020 vp).

(3) Tartuntatautilain 58 g §:n tarkoituksena on hallituksen esityksen mukaan mahdollistaa laissa säädettyjen tilojen sulkeminen asiakkailta ja osallistujilta kokonaan. Hallituksen esityksen antamisen taustalla on perustelujen mukaan (s. 3) voimassa olevasta sääntelystä omaksuttu tulkinta, joka ei hallituksen esityksen mukaan vastaa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn lain tarkoitusta. Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksen perusteluista välittyy vaikutelma siitä, että hallitus pitää tulkintaa virheellisenä. Valiokunta ei ole kuitenkaan vakuutunut tulkinnan virheellisyydestä.

(4) Hallituksen esityksen tavoitteena on selkeyttää määräajaisesti voimassa olevaa sääntelyä, joka koskee laissa säädettyjen tilojen väliaikaista sulkemista asiakkailta ja osallistujilta covid-19-epidemian leviämisen estämiseksi. Esityksen perustelujen (s. 4–5) mukaan korkean tartuntariskin toiminnan tilojen sulkemista koskevalla viranomaispäätöksellä tartuntataudin leviäminen saataisiin niissä tehokkaasti estettyä. Esitetyn muutoksen tarkoituksena on siten estää covid-19-epidemian leviämistä eli suojella ihmisten terveyttä ja viime kädessä erityisesti niiden ihmisten oikeutta elämään, joilla on kohonnut riski sairastua vakavasti covid-19-tartunnan seurauksena. Ehdotuksen tarkoituksena on myös osaltaan turvata sosiaali- ja terveystalouden toimintakykyä estämällä epidemian hallitsematon leviäminen, jotta ihmisten oikeus riittävään huolenpitoon ja riittäviin sosiaali- ja terveystalouteen voisi toteutua (HE s. 8–9).

(5) Perustuslakivaliokunnan mukaan väestön terveyden ja ihmisten elämän suojeleminen on epäilemättä perusoikeusjärjestelmän kannalta erittäin painava peruste. Valiokunnan mukaan myös terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen nyt meneillään olevan koronavirusepidemian aikana on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painava peruste, jolla on yhteys perustuslain 7 §:n 1 momentin julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään ja turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveystaloudelliset palvelut sekä edistää väestön terveyttä (perustuslain 19 §:n 3 momentti). Tällainen peruste oikeuttaa valiokunnan mukaan poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaisistoimia (ks. esim. PeVM 2/2020 vp, s. 5, PeVM 3/2020 vp, s. 3, PeVM 7/2020 vp, s. 4).

## Valiokunnan lausunto PeVL 10/2021 vp

### *Tilojen sulkeminen*

(6) Ehdotuksen mukaan tartuntatautilain 58 g §:n soveltaminen ei enää riippuisi siitä, kuinka laajalle asiakas- ja osallistujamäärälle kyseisiä tiloja käytettäisiin, vaan sulkemismahdollisuus koskisi kaikkia 58 g §:n 4 momentissa tarkoitettuja tiloja. Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 5) arvioidaan ehdotetun sääntelyn vaikutusten olevan vähäisiä. Sääntelyn vaikutukset ulottuvat kuitenkin hallituksen esityksen mukaan (s. 6) myös niihin pieniin toimijoihin, jotka eivät ole voimassa olevan sääntelyn soveltamisalan piirissä. Lisäksi sääntely vaikuttaa niihin toimijoihin, jotka nykyisen soveltamiskäytännön mukaan ovat voineet harjoittaa toimintaansa rajoitetusti. Perustuslakivaliokunnan mielestä muutoksessa ei ole kyse vain sääntelyn teknisluonteisesta tarkistamisesta vaan muutos on periaatteellisesti merkittävä suhteessa tartuntatautilain aikaisempaan sanamuotoon.

(7) Perustuslakivaliokunnan mukaan tartuntatautilain 58 c—58 h §:ssä on kyse osittain varsin syvälle käyvästäkin puuttumisesta perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen, mutta kuitenkin perusoikeuksien rajoittamista tarkoittavasta sääntelystä (PeVL 44/2020 vp). Perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi (PeVM 25/1994 vp, s. 5/I). Nyt arvioitavassa ehdotuksessa tilojen sulkemista koskevan päätöksen voimassaolo on edelleen ajallisesti ja alueellisesti rajattu vain välttämättömään.

(8) Perustuslakivaliokunta kiinnitti arvioidessaan mainittuja tartuntatautilain säännöksiä erityistä huomiota myös siihen, että esityksessä omaksuttu perusratkaisu sitoa ehdotettujen viranomaisen toimivaltuuksien sekä niiden merkitsemien velvoitteiden ja perusoikeusrajoitusten asettaminen vaiheistetusti epidemian perustaso-, kiihtymis- ja leviämisvaiheisiin oli valiokunnan koronapandemiaan liittyvässä käytännössä omaksutun välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden näkökulmasta lähtökohtaisesti perusteltu ja asianmukainen (PeVL 44/2020 vp). Valiokunta toistaa arvionsa.

(9) Nyt arvioitava sääntely ehdotetaan toteutettavaksi täsmentämällä 58 g §:n säännöstä siten, että pykälän 1 ja 4 momentista poistetaan viittaus 58 d §:n 3 momentissa olevaan määritelmään yleisölle avoimista tai rajatun asiakas- ja osallistujapiiriin oleskeluun tarkoitetuista tiloista. Perustuslakivaliokunnan mielestä tartuntatautilain sääntely on näiltä osin erittäin vaikeaselkoisesti kirjoitettu eikä se muutu juurikaan selkeämmäksi tämän ehdotuksen johdosta. Valiokunnan käsityksen mukaan säännös johtaa kuitenkin siihen, että pienet tilat voidaan sulkea asiakkailta ja osallistujilta lakiehdotuksen 58 g §:n mukaan, mutta niihin ei voi kohdistaa 58 d §:n mukaista päätöstä toiminnan järjestämisestä siten, että asiakkaat ja osallistujat tosiasiallisesti välttävät tartuntatautilain 58 d §:ssä tarkoitettut lähikontaktit toisiinsa.

(10) Tartuntatautilain 58 g §:n mukaan siinä säädettyjä toimivaltuuksia tilojen sulkemiseen voidaan käyttää vain, jos on ilmeistä, että 58 d §:n mukaisia ja muita jo toteutettuja toimenpiteitä ei voida pitää toimintaan liittyvän erityisen tartuntariskin vuoksi riittävinä ja jos se on covid-19-epidemian hallitsemattoman leviämisen estämiseksi välttämätöntä. Perustuslakivaliokunta on korostanut toimivaltuuksien käytön välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimuksia. Valiokunta on vakiintuneesti katsonut, että perusoikeusrajoitusten on täytettävä oikeasuhtaisuuden vaatimus. Rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5). Perusoikeuksiin puuttuva velvoite tai rajoitus voi-

## Valiokunnan lausunto PeVL 10/2021 vp

daan koronaepidemian torjumiseksi siten asettaa vain, jos epidemian leviämistä ei voida estää perusoikeuksiin vähemmin puuttuvien keinoin (ks. esim. PeVL 44/2020 vp).

(11) Lain 58 g §:n soveltamisalan piiriin ehdotetaan sellaisiakin toimintoja ja tiloja, joiden osalta ei olisi käytössä lainkaan 58 d §:n mukaista lievempää rajoitusta. Vastaavasti arvio tällaisen tilan sulkemisesta ei voisi perustua 58 d §:n mukaisten toimenpiteiden riittämättömyyteen. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu sääntely on tältä osin välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastainen. Sääntelyä on täydennettävä säätämällä lievemmistä toimenpiteistä ja niiden ensisijaisuudesta, esimerkiksi laajentamalla 58 d §:ää kattamaan kaikki 58 g §:n piiriin kuuluvat tilat. Tällainen täydentäminen on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

### *Kohtuullinen kompensatio*

(12) Perustuslakivaliokunta arvioi nyt ehdotettavan sääntelyn pohjana olevien tartuntatautilain 58 c—58 h §:n säätämisen yhteydessä, että valtiosääntöoikeudellisista syistä on perusteltua säätää kohtuullisesta kompensatiosta elinkeinonharjoittajille näille kunnan tai aluehallintoviraston tekemästä tilojen sulkemispäätöksestä aiheutuvista taloudellisista menetyksistä erityisesti silloin, kun rajoitus kestää pidemmän ajan kuin yhden sulkemispäätöksen enimmäisajaksi säädetyn 14 vuorokauden ajan (PeVL 44/2020 vp).

(13) Eduskunta edellytti lausumassaan (EV 3/2021 vp), että valtioneuvosto valmistele pikaisesti säännökset siitä, että tartuntatautilain 58 g §:ssä tarkoitetun asiakastilojen sulkemisen aiheuttamia taloudellisia menetyksiä korvataan elinkeinonharjoittajille yleisen kustannustuen kautta tai erillisenä korvauksena, jos 14 vuorokautta kestänyttä sulkemista on jouduttu jatkamaan.

(14) Hallituksen esityksen mukaan työ- ja elinkeinoministeriössä on käynnissä valmistelu asiakastilojen sulkemisen aiheuttamien taloudellisten menetysten korvaamiseksi elinkeinonharjoittajille kustannustukijärjestelmän kautta. Perustuslakivaliokunta painottaa kohtuullisen kompensatian tarpeellisuutta myös nyt ehdotettavan sääntelyn johdosta.

### *Muita seikkoja*

(15) Perustuslakivaliokunta on toistuvasti todennut, että valtioneuvoston on syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuksia koskevan sääntelyn asianmukaiseen käsittelyyn säätämisyjärjestysperusteluissa (ks. esim. PeVL 39/2016 vp, s. 6, PeVL 38/2016 vp, s. 3 ja PeVL 19/2016 vp, s. 2—3). Valtioneuvoston piirissä laadittujen hallituksen esitysten laatimisohjeiden mukaan kuvattaessa esityksen suhdetta perustuslakiin on mainittava, mistä perustuslain pykälästä tai mistä perusoikeudesta on kysymys.

(16) Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt arvioitun esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ei ole varsinaisesti tehty lainkaan lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden arviointia. Esityksessä viitataan lähinnä tartuntatautilain voimassa olevaa 58 g §:ää koskevaan hallituksen esitykseen (HE 245/2020 vp) ja siitä annettuun, asiassa sinänsä hyvin olennaiseen perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 44/2020 vp) sekä majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annettuun perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 6/2021 vp). Lakiehdotus-

## Valiokunnan lausunto PeVL 10/2021 vp

ten suhdetta perustuslain säännöksiin ei kuitenkaan arvioida. Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota asiaan.

### VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain, jos valiokunnan 58 g §:ää lievemmistä toimenpiteistä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 24.3.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Antti Rinne sd  
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok  
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr  
jäsen Bella Forsgrén vihr  
jäsen Jukka Gustafsson sd  
jäsen Maria Guzenina sd  
jäsen Petri Honkonen kesk  
jäsen Mikko Kinnunen kesk  
jäsen Anna Kontula vas  
jäsen Mats Löfström r  
jäsen Jukka Mäkynen ps  
jäsen Sakari Puisto ps  
jäsen Wille Rydman kok  
jäsen Ari Torniainen kesk  
jäsen Heikki Vestman kok  
jäsen Tuula Väättäinen sd  
varajäsen Johannes Koskinen sd

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen  
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala