

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain 58 d §:n muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain 58 d §:n muuttamisesta (HE 118/2021 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- osastopäällikkö Taneli Puumalainen, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Liisa Katajamäki, sosiaali- ja terveysministeriö
- lakimies Maija Neva, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöneuvos Mira Turpeinen, oikeusministeriö
- johtaja Mika Salminen, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- professori Tuomas Ojanen
- professori Janne Salminen
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Olli Mäenpää

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tartuntatautilakia väliaikaisesti.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Hallituksen esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan perustuslain 6 §:ssä turvatus yhdenvertaisuuden, 7 §:ssä turvatus oikeuden elämään ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, 16 §:ssä turvatus sivistyksellisten oikeuksien, 18 §:ssä turvatus oikeuden työhön ja elinkeinovapauden sekä 19 §:n 3 momentissa säädetyn julkisen vallan velvol-

Valiokunnan lausunto PeVL 28/2021 vp

lisuuden turvata riittävät terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä ja perustuslain 22 §:ssä säädetyn perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen kannalta.

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tartuntatautilain väliaikaisesti voimassa olevaa 58 d §:ää poistamalla siitä lähikontaktin tarkka määritelmä sekä soveltamisen kriteerinä aikaisemmin ollut ilmaantuvuusluku. Lisäksi ehdotetaan, että soveltamiskriteeriä tartuntaryppäiden osalta tarkennetaan siten, että 58 d §:ssä tarkoitettun päätöksen tekeminen edellyttää, että alueella on todettu merkittäviä tartuntaryppäitä, jotka asiantuntija-arvion mukaan aiheuttavat merkittävän riskin uusien tartuntojen laajaan leviämiseen alueella.

(2) Muutettavat säännökset on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 44/2020 vp, ks. myös PeVL 16/2021 vp). Voimassa olevien säännösten tarkoituksena on vahvistaa paikallisten ja alueellisten viranomaisten mahdollisuuksia ennakoivalla ja nopealla tavalla ryhtyä koronaviruksen leviämisen estämiseksi ja siten väestön terveyden suojelemiseksi covid-19-taudilta välttämättömiin ja oikeasuhtaisiin toimiin tilanteessa, jossa covid-19-tartuntojen määrä lähitisi uudelleen nousuun. Tavoitteena on osaltaan myös turvata sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän kantokyky sellaisessa tilanteessa. Valiokunta on arvioinut voimassa olevalle sääntelylle olevan siten osoitettavissa selvästi hyväksyttävät perusteet (ks. PeVL 16/2021 vp, kappale 3 ja 4).

(3) Hallituksen 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 esityksen (s. 6) mukaan edelleen turvata ihmisten henkeä ja terveyttä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen riittävyyttä.

(4) Perustuslakivaliokunnan mukaan väestön terveyden suojeleminen on epäilemättä perusoikeusjärjestelmän kannalta erittäin painava peruste (ks. esim. PeVL 7/2021 vp, kappale 7). Perustuslakivaliokunnan mukaan 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). Ehdotetulle sääntelylle on siten selvästi hyväksyttävät perusteet. Valiokunta pitää kuitenkin valitettavana, että sääntelyä arvioidaan hallituksen esityksessä lähinnä rajoitusten lieventämisen näkökulmasta eikä niinkään perusoikeuksien rajoittamisena.

Valiokunnan lausunto PeVL 28/2021 vp

(5) Perustuslakivaliokunta painottaa, että lievennetyinkin rajoituksen on osoitettava täyttävän perusoikeuksien yleiset ja erityiset rajoitusedellytykset. Valiokunta on koronavirusepidemian aikana painottanut erityisesti rajoitusten välttämättömyyden merkitystä ja yksilökohtaisten rajoitusten ensisijaisuutta (ks. esim. PeVL 16/2021 vp, kappale 7, PeVL 44/2020 vp, ks. myös esim. PeVM 11/2020 vp, s. 5). Valiokunnan mukaan rajoitustoimivaltuuksien perusteluissa tulee pysyä perustelemaan juuri ehdotettujen toimenpiteiden välttämättömyys (ks. esim. PeVL 12/2021 vp, kappale 39 ja PeVL 11/2021 vp, kappale 6). Samalla on valiokunnan mukaan tarkasteltava perusoikeuksien kannalta vähemmän rajoittavia muita sääntelyvaihtoehtoja (ks. esim. PeVL 31/2020 vp ja PeVL 14/2020 vp, s. 5).

(6) Perustuslakivaliokunta on koronavirusepidemian aikana kiinnittänyt lisäksi erityistä huomiota tarpeeseen arvioida perusoikeusnäkökulmasta rajoitustoimien yhteiskunnalle aiheuttamia kokonaisuuhaittoja suhteessa niillä saavutettuun hyötyyn (ks. esim. PeVM 10/2020 vp). Valiokunta pitää sinänsä perusteltuna nyt arvioitavan esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa omaksuttua tapaa arvioida rajoituksia useiden perusoikeuksien näkökulmasta. Valiokunta pitää kuitenkin valitettavana, että tällaista arviota ei ole valtioneuvostossa tehty kokonaisarviona kaikki rajoitustoimet huomioiden. Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota asiaan ja painottaa tarvetta arvioida rajoitustoimien pitkänkin aikavälin yhteiskunnallisia vaikutuksia.

Arvio sääntelystä

(7) Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan muun muassa nyt voimassa olevaa tartuntatautilain 58 d §:ää kiinnittänyt erityistä huomiota välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden osalta siihen, että esityksessä omaksuttu perusratkaisu ehdotettujen viranomaisten toimivaltuuksien sekä niiden merkitsemien velvoitteiden ja perusoikeusrajoitusten asettamisesta vaiheistetusti oli valiokunnan koronaepidemiaan liittyvässä käytännössä omaksutun välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden näkökulmasta lähtökohtaisesti perusteltu ja asianmukainen (PeVL 10/2021 vp, kappale 8, PeVL 44/2020 vp). Nyt ehdotettavien säännösten osalta merkityksellistä on myös, että sääntelyssä edelleen asetetaan useita edellytyksiä perusoikeuksia rajoittavalle viranomaispäätökselle, esimerkiksi muiden toimenpiteiden riittämättömyys, välttämättömyys epidemian leviämisen estämiseksi, tautiryppäille asetettava merkittävyysvaatimus ja asiantuntija-arvioon perustuva vaatimus merkittävästä riskistä uusien tartuntojen laajaan leviämiseen alueella.

(8) Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä 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. PeVL 16/2021 vp, kappale 7, PeVM 2/2021 vp, kappale 13, ks. myös PeVL 6/2009 vp, s. 4/I). Tartuntatautilain koronavirusepidemiaan liittyvä 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).

(9) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että säännöksessä mainittujen edellytysten täyttyessä tilojen käyttö on järjestettävä siten, että asiakkaiden ja toimintaan osallistuvien sekä seurueiden on tosiasiallisesti mahdollista välttää lähikontakti toisiinsa. Valiokunta on

Valiokunnan lausunto PeVL 28/2021 vp

liikkumisrajoituksia koskevaa hallituksen esitystä arvioidessaan katsonut, että vaikka ehdotettujen kieltojen kohteena ollut liikkuminen ainakin tietyissä tilanteissa olisi muodostanut välttämättömän edellytyksen tartuntariskin sisältävälle kohtaamiselle tai kokoontumiselle ja voinut toimia myös itsenäisenä tartuntariskin lähteenä, liikkumista voidaan kuitenkin toteuttaa ja usein myös toteutetaan tavalla, joka ei välttämättä sisällä riskiä virustartunnasta (PeVL 12/2021 vp, kappale 42). Vastaavanlaisia huomioita voidaan tehdä myös nyt ehdotetusta lähikontaktin sääntelystä ja sen suhteesta lähikontaktin aiheuttamaan tartuntarisktiin. Valiokunnan mukaan välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissa on erityistä merkitystä myös sillä, voisiko samaan sinänsä hyväksyttävään tavoitteeseen päästä vähemmän perusoikeuksiin puuttuvien keinoin (PeVL 12/2021 vp, kappale 52). Valiokunnan mielestä sosiaali- ja terveysvaliokunnan on syytä tarkastella, voitaisiinko sääntelyn päämäärät saavuttaa velvollisuudella järjestää tilojen käyttö siten, että lähikontaktien välttämisen asemasta vähennettäisiin asiakkaiden ja toimintaan osallistuvien sekä seurueiden lähikontaktin aiheuttamaa tartunnanriskiä.

(10) Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus voidaan ehdotetussa muodossa käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että hallituksen esityksen perustelujen (s. 10) mukaan tartuntaryppäiden merkittävyys arvioitaisiin lähinnä epidemiologisin ja lääketieteellisin perustein epidemian torjunnan edellytysten kannalta. Valiokunnan mielestä lisäksi esimerkiksi yhteiskunnallisilla ja sosiaalisilla tekijöillä sekä yhteiskunnan avoimuuteen liittyvillä näkökohdilla voisi olla merkitystä tässä arvioinnissa. Tautiryppäiden merkittävyyden arviointiperustetta olisi syytä täsmentää. Valiokunnan mukaan on ollut myös selvää, että rajoituksia valvovat viranomaiset ovat olleet poikkeusoloissakin velvollisia noudattamaan tarkoin lakia ja toimimaan hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti (ks. PeVL 12/2021 vp, kappale 66, PeVM 11/2020 vp, s. 11). Valiokunta painottaa hallintolain 6 §:ssä hyvän hallinnon periaatteista säädetyn merkitystä myös tartuntatautilain soveltamisessa.

(11) Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan voimassa olevaa 58 d §:n sääntelyä kiinnittänyt huomiota siihen, että sääntely ei koronaepidemiaan yksinomaan liittyvänä ja näin myös siihen säädöstasolla soveltamisedellytyksiltään sidottuna miltei kasuistisena sääntelynä lainsäädäntöteknisesti sovi oikeussystemaattisesti tartuntatautilain muun sääntelyn kokonaisuuteen. Vaikka täsmällisyys- ja tarkkarajaisuus on sinänsä perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin lukeutuva vaatimus (ks. myös PeVM 25/1994 vp, s. 5/II), kiinnitti valiokunta huomiota siihen, että tuolloin 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 44/2020 vp, s. 4).

(12) Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan epidemiatilanteen muuttuneen. Ottaen huomioon myös sanotun kasuistisuuden aiheuttamat ongelmat sosiaali- ja terveysvaliokunnan olisi syytä tarkastella, mahdollistaisiko nopeasti muuttuva epidemiatilanne myös nyt muutettavan 58 d §:n kumoamisen. Valtioneuvoston on joka tapauksessa seurattava tarkoin sääntelyn vaikutuksia. Valiokunta on painottanut koronavirusepidemian aikana myös tarvetta varmistaa perusoikeuksien toteutuminen asianmukaisella ohjeistuksella (ks. esim. PeVM 5/2021 vp, kappale 16, PeVM 14/2020 vp, s. 6). Valiokunnan mielestä asianmukainen ohjeistus on nyt ehdotettavan sääntelyn

Valiokunnan lausunto PeVL 28/2021 vp

kohdalla erityisen merkityksellistä lain yhdenvertaisen soveltamisen turvaamiseksi oikeudellisesti samanlaisissa tapauksissa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 15.9.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Tuula Väättäinen sd
varajäsen Mari Holopainen vihr
varajäsen Johannes Koskinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen