

Janne Salminen

22.3.2021

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tartuntatautilain 58 g §:n muuttamisesta (HE 31/2021 vp)

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on ehdotus, joka kohdistuu tartuntatautilain väliaikaisesti voimassa olevaan säännökseen. Muutoksen kohteena oleva tartuntatautilain 58 g § on voimassa 30.6.2021 saakka. Kysymys on sääntelystä, joka koskee kunnan ja aluehallintoviraston mahdollisuutta sulkea asiakkaiden tai osallistujien käyttöön tarkoitettut elinkeino- tai muun toiminnan tilat määräajaksi. Kysymys on tiloista, joissa harjoitettavaan toimintaan liittyy erityinen riski merkittävien tartuntaketjujen syntymiseen. Lakia tarkistettaisiin niin, että siinä ei säädettäisi tilojen sulkemisen edellytyksenä olevasta henkilömäärästä. Tiloista ja toiminnoista, joita päätös voi koskea, säädetään voimassa olevassa tartuntatautilaissa. Niitä ovat liikunta- ja urheilutilat sekä kuntosalit, yleiset saunat, uimahallit ja kylpylät, tanssipaidat ja kuorolaulu- ja harrastajateatteritilat, huvi- ja teemapuistot, sisäleikkipuistot ja sisäleikkipaikat sekä kauppakeskusten yleiset oleskelutilat pois lukien vähittäiskaupan liiketilat ja palvelujen tarjoamiseen käytettävät tilat sekä kulku niihin. Ehdotetun sulkemispäätöksen voisi tehdä toiminnan laajuudesta riippumatta.
2. Sääntelyn tavoitteena on, että tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi viimesijaisena keinona kunta tai aluehallintovirasto voisi sulkea asiakkaiden tai osallistujien käyttöön tarkoitettut tietyt elinkeino- tai muun toiminnan tilat määräajaksi kokonaan asiakkailta.
3. Esityksen taustalla on se, että toimivaltainen viranomainen on omaksunut voimassa olevasta sääntelystä erilaisen näkemyksen kuin kyseisen lain valmistellut ministeriö. Viranomainen on käsitykseni mukaan voinut toimivaltansa puitteissa ne päätökset, joihin hallituksen esityksessä on viitattu.
4. Ehdotuksen kohteena oleva lain säännös on osa tartuntatautilain väliaikaisia säännöksiä, jotka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 44/2020 vp).
5. Hallituksen esityksen perusteluista voi saada sen käsityksen, että valiokunta niin ollen olisi nimenomaisesti ottanut kantaa myös nyt käsillä olevaan kysymykseen. Havaintojeni mukaan valiokunta ei kuitenkaan ole ottanut lausunnossaan mitään nimenomaista kantaa 58 g §:n tällaisiin yksityiskohtiin tai henkilörajoituksiin ylipäätään.

6. Tästä rippumatta yleisesti ottaen voidaan tämän tyyppisen muutoksen valtiosääntöoikeudellisten arviointipuitteiden osalta viitata valiokunnan lausuntoon PeVL 44/2020 vp.

7. Ehdotuksen mukaan tartuntatautilain 58 g § 1 ja 4 mom. poistettaisiin viittaukset saman lain 58 d § 3 mom. olevaan määritelmään yleisölle avoimista tai rajatun asiakas- ja osallistujapiirin oleskeluun tarkoitetuista tiloista. Muutos merkitsisi sitä, että olisi yksiselitteistä, että tartuntatautilain 58 g §:n soveltaminen ei olisi riippuvainen siitä, kuinka laajalle asiakas- ja osallistujamäärälle kyseisiä tiloja käytettäisiin. Tällöin sulkeminen koskisi kaikkia 58 g § 4 mom. säädettyjä tiloja. Tartuntatautilain 58 § on erittäin vaikeaselkoisesti kirjoitettu eikä se juurikaan selkeämmäksi tämän ehdotuksen johdosta tule.

8. Sinänsä on kysymys toimenpiteestä, joka tulee kysymykseen tilanteessa, jossa on ilmeistä, että yleisesti alueella tehdyt toimet kokonaisuutena arvioiden eivät enää riitä. Myös välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta on tällöin arvioitava nimenomaan lähikontaktien voimakkaan rajoittamisen ja siten tilan kokonaan sulkemisen välttämättömyyden näkökulmasta.

9. Kun tartuntatautilain 58 g §:n soveltaminen ei olisi enää riippuvainen siitä, kuinka laajalle asiakas- ja osallistujamäärälle kyseisiä tiloja käytettäisiin, vaan sulkeminen koskisi kaikkia 58 g §:n 4 mom. säädettyjä tiloja, muutos on periaatteellisesti merkittävä suhteessa tartuntatautilain aikaisempaan sanamuotoon. Sääntelyn piiriin tulevat kaikki vain pienemmille henkilömäärille tarkoitetut tilat sekä tilat, joissa lain soveltamisen johdosta osallistujien määrä tuli rajatuksi enintään kymmeneen ihmiseen. Tältä kannalta muutosta ei ole aiheetta luonnehtia mitenkään vähäpätöiseksi tai vain tarkistusluonteiseksi.

10. Muutos merkitsee sitä, että sulkeminen on yksiselitteisesti riippuvainen tiloissa harjoitettavasta toiminnasta, johon on arvioitu liittyvän riskiä taudin leviämisestä. Arvioinnissa ei miltään osin muutoksen jälkeen otettaisi huomioon sitä, kuinka moni samassa tilassa voi kyseistä toimintaa harjoittaa eikä sitä kuinka suuren ihmismäärän osallistumisen kyseinen tila sinänsä voisi mahdollistaa. Tällöin siis pienelläkin ihmismäärällä ei olisi mitään merkitystä.

11. Ehdotus koskettaa perustuslain 18.1 § tarkoittamaa elinkeinovapautta, perustuslain 15 §:ssä tarkoitettua omaisuudensuojaa ja myös perustuslain 13 §:n mukaista kokoontumis- ja yhdistymisvapautta. Kokonaan suljettavien tilojen piirissä on tiloja, joiden väliaikainen sulkeminen voi keskeyttää täysin yksityisen elinkeinonharjoittajan elinkeinotoiminnan (esimerkiksi yksityiset kuntosalit ja sisäliikuntatilat, huvipuistot ja tanssipaidat). Kuten valio-kunta on jo aikaisemmin todennut, kyse on varsin syvälleikäyvästä puuttumisesta perusoikeuksiin (PeVL 44/2020 vp). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut aikaisemmin, että kyse perusoikeuksien rajoittamisesta tarkoittavasta sääntelystä. Tulkintani mukaan käsillä olevan ehdotuksen perusteella ei ole aihetta muuttaa tätä käsitystä.

12. Sinänsä lakiehdotuksessa tilojen sulkemiselle on asetettu varsin tiukat ja täsmällisesti säädetty edellytykset. Lisäksi oikeasuhtaisuuteen vaikuttaa lain voimassaolo ylipäätään vain 30.6.2021 saakka. Samoin myös tässä yhteydessä on painotettava perustuslakivaliokunta usein näissä yhteyksissä yleisemminkin korostaman rajoituksien ja toimivaltuuksien välttämättömyyden merkitystä.

13. Kun otan huomioon nämä, jo laissa säädetty edellytykset muutoin, sääntelyä voidaan nytkin ehdotetussa muodossa pitää oikeasuhtaisena, koska sääntelyn taustalla on selkeä ja erittäin painava perusoikeuksien turvaamiseen palautuva peruste.

14. Tartuntatautilain sääntelykehys, johon käsillä oleva tarkistus sisältyy ja jonka mukaisen toimivallan käytölle on jo olemassa olevat laissa säädetty rajoitteet, on aikaisemmissa yhteyksissä arvioitu.

15. Kokonaisuuteen kuuluu myös perustuslakivaliokunnan jo aikaisemmin esittämä vaatimus asianmukaisesta kompensatiosta elinkeinonharjoittajille. Valiokunnan mielestä tässä sääntelykontekstissa on valtiosääntöoikeudellisista syistä perusteltua säätää kohtuullisesta kompensatiosta elinkeinonharjoittajille kunnan tai aluehallintoviraston tekemästä tilojen sulkemispäätöksestä näille aiheutuvista taloudellisista menetyksistä. Tällaisen kompensatian olemassaolo vaikuttaa sääntelyn oikeasuhtaisuuden arviointiin. Sääntelyllä on siinä määrin huomattavia vaikutuksia, että sääntelyt kiellon aiheuttamien menetysten kohtuullisesta kompensoimisesta ja vaikutuksia lieventävistä järjestelyistä elinkeinonharjoittajille ovat välttämättömät.

16. Katson, että ehdotettu sääntely täyttää perusoikeuksien rajoittamiselle asetettavat yleiset edellytykset eikä edellä esitetyt seikat huomion ottaen muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.