

Janne Salminen

12.5.2021

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tartuntatautilain 58 d §:n muuttamisesta ja tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 73/2021 vp)

1. Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tartuntatautilain 58 d §:ää sekä väliaikaisesti tartuntatautilakia. Ehdotuksen keskeisenä sisältönä on jatkaa covid-19-epidemian leviämisen ehkäisemiseksi säädettyjen väliaikaisesti voimassaolevien säännösten voimassaoloa. Väliaikaisesti voimassa olevat säännökset koskisivat ravitsemisliikkeissä ja muissa palveluissa noudatettavia erityisiä hygieniavelvoitteita ja toiminnan väliaikaista rajoittamista epidemiatilanteen sitä vaatiessa. Lisäksi esityksessä ehdotetaan jatkettavasti kyseisten velvoitteiden valvontaa koskevien säännösten sekä muutoksenhaikua koskevan säännöksen voimassaoloa. Laki tartuntatautilain 58 d §:n muuttamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2021. Laki tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2021 ja olemaan voimassa 31.12.2021 saakka.
2. Hallituksen esityksen säätämisperusteluissa lakiehdotus liitetään useisiin perustuslain säännöksiin ja muun muassa Ahvenanmaan itsehallintolakiin.
3. Ennen kaikkea hallituksen esityksessä ehdotusta perustellaan sillä, että kysymyksessä olevat säännökset sisältyvät nyt voimassa olevaan lakiin ja voimassa olevat väliaikaiset säännökset on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.
4. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisperustelussa.
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).
6. Kun ehdotus koskee jo voimassa olevia ja perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella jo kertaalleen määräajaksi säädettyjä sisällöllisesti vastaavia ehdotuksia säätämisperusteluissa arvioidaan ehdotettavien säännösten olevan kunkin perusoikeuden yleiset ja kunkin perusoikeuden erityiset rajoitusedellytykset täyttäviä tarkkarajaisia säännöksiä.

7. Ehdotus on, kuten perustuslakivaliokunnan aikaisemmista vastaavia muutoksia koskevista lausunnoista ilmenee, relevantti useiden perusoikeuksien kannalta. Keskeisenä tarkoituksena on vahvistaa paikallisten ja alueellisten viranomaisten mahdollisuuksia ennakoivalla ja nopealla tavalla ryhtyä koronaviruksen leviämisen estämiseksi ja siten väestön terveyden suojelemiseksi välttämättömiin ja oikeasuhtaisiin toimiin.

8. 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). Lähtökohta on siten asianmukainen. Edelleen on kuitenkin todettavissa, ettei käsillä tästä lähtökohdasta huolimatta ole kuitenkaan tavanomainen normaaliolojen lainsäädäntö. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 40/2020 vp todennut nimenomaisesti, että

”lakiehdotusta ei voida kuitenkaan kaikilta osin pitää perustuslakivaliokunnan tarkoittamalla tavalla normaaliolojen lainsäädäntönä. Valiokunnan kanta normaaliolojen lainsäädännön ensisijaisuudesta ei edellä sanotun mukaisesti tarkoita sitä, että vain poikkeusoloissa käytössä olevista poikkeuksellisista toimivaltuuksista tulisi ensisijaisesti säätää samassa lainsäädännössä kuin viranomaisilla normaalioloissakin olevista toimivaltuuksista. Hallituksen esityksessä on kyse nimenomaan väliaikaisesta ja ainoastaan meneillään olevaan koronaepidemiaan liittyvästä järjestelystä. Ehdotettu 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. PeVM 25/1994 vp, s. 5/II), saattaa nyt ehdotettujen säännösten kasuistinen, muusta tartuntatautilaista poikkeava sääntelytekniikka aiheuttaa ongelmia ja ennakkoimattomuutta tartuntatautilain sääntelyn soveltamisessa vastaisuudessa myös jo voimassa olevan sääntelyn osalta esimerkiksi nyt ehdotettavasta sääntelystä tehtävien vastakohtaispäätelmien vuoksi.”

Kyseinen kasuismi on sittemmin johtanut kyseisten säännösten muutostarpeisiin (PeVL 10/2021 vp).

9. Siitä huolimatta, että aikaisemmat väliaikaiset muutokset on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, myös tässä yhteydessä on kiinnitettävä huomiota sääntelyn välttämättömyyteen ja oikeasuhtaisuuteen.

10. Ensinnäkin, perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi (PeVM 25/1994 vp, s. 5/I). Lakiehdotuksen mukainen perusoikeuksiin puuttuva velvoite tai rajoitus voidaan asettaa vain, jos epidemian leviämistä ei voitaisi estää perusoikeuksiin vähemmän puuttuvien keinoin. Perusoikeusrajoitusten voimakkuuden aste nousisi epidemiatilanteen vaiheen mukaan siten, että kaikkein olennaisimmat ja syvällekyvimmat puuttumiset perusoikeuksiin olisivat mahdollisia vasta epidemian leviämisvaiheessa. Tämä on perustuslakivaliokunnan aikaisemmin asianmukaiseksi toteama lähtökohta.

11. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin korostanut näissä yhteyksissä ja nimenomaan välttämättömyysarvioinnin osalta sitä, että esitys perustuisi ajantasaiseen ja mahdollisimman kattavaan ja luo-

tettavaan asiantuntijatietoon covid-19-epidemian ajankohtaisesta tilanteesta. Arvioinnin on edellytetty kulloinkin perustuvan tuoreeseen viranomaistietoon (esim. PeVL 44/2020 vp ja siinä mainitut lausunnot).

12. Hallituksen esitykseen sisältyy tämänhetkiset tiedot epidemian tilanteesta, mikä edelleen puoltaa ehdotuksen hyväksymistä välttämättömänä. Kysymys ei kuitenkaan hallituksen esityksen perustelu- jenkään valossa ole juuri tämänhetkisestä välttämättömyydestä vana myös 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. Käsitykseni mukaan tartuntatautilakiin nyt toistamiseen sisällytettäväksi ehdotetut säännökset voidaan tällaisinaan sisällyttää lakiin väliaikaisesti; se ei vielä tarkoita, että näitä sellaisenaan ja automaattisesti sovellettaisiin vaan tässä yhteydessä on korostettava, että säännöksissä tarkoitetut viranomaiset voivat soveltaa ehdotettuja toimivaltuuksia vain kun ne ovat välttämättömiä ja jos covid-19-tartuntatautilanne muuttuu ennalta-asetettujen kriteerien mukaisesti niin, että käsillä olevaan ehdotukseen sisältyvät toimivaltuudet käyvät tarpeellisiksi. Korostaisin siis tässä yhteydessä sitä, että sääntely mahdollistaa tilanteessa, jossa se arvioidaan välttämättömäksi, toimivaltuuksien käytön. Tällainen lainsäädäntö on tavanomaista varautumista koskevaa lainsäädäntöä, mutta tässä tapauksessa lainsäädäntöä ei ole vielä tehty yleiseksi tavanomaiseksi lainsäädännöksi, vaan se liittyy vain ajankotaiseen spesifiin covid-19-tilanteeseen, mitä myös ehdotus sääntelyn määräaikaaisuudesta ilmentää.

13. Välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusarvioinnin osana perustuslakivaliokunta onkin kiinnittänyt huomiota myös sääntelyn määräaikaaisuuteen. Valiokunta on lausunnossaan PeVL 44/2020 vp todennut seuraavaa.

Perustuslakivaliokunta on koronaepidemian aikana kiinnittänyt erityistä huomiota rajoitusten voimassaoloaikaan. Valiokunta on esimerkiksi ravitsemisliikkeiden rajoitusten osalta pitänyt mahdottomana tehdä arviota rajoitusten välttämättömyydestä ehdotetun viiden kuukauden voimassaoloajan osalta ja katsonut, ettei perustuslain 23 §:n tilapäisyysvaatimus täytynyt (PeVL 14/2020 vp, s. 3). Vaikka lakiehdotusta ei sittemmin säädettykään perustuslain 23 §:n nojalla, valiokunta korosti, että sääntelyn voimassaolo on myös ajallisesti rajattava välttämättömään (PeVL 14/2020 vp, s. 6). Perustuslakivaliokunnan mukaan maahantuloon kytkeytyvää covid-19-ennakkotestausta koskevan lain ehdotettu vuoden 2021 loppuun ulottuva voimassaoloaika oli poikkeuksellisen pitkä verrattuna muihin siihen mennessä epidemian vuoksi säädettyihin perusoikeuksia rajoittaviin lakeihin, ja valiokunta piti näin pitkää voimassaoloaika ristiriitaisena suhteessa valiokunnan siihenastiseen tulkintakäytäntöön (PeVL 32/2020 vp, s. 6.)

Nyt käsiteltävänä olevaan lakiehdotukseen sisältyvät koronavirusepidemiaan liittyvät rajoitus-säännökset olisivat voimassa vuoden 2021 loppuun. Perustuslakivaliokunnan mukaan on selvää, että ei ole mahdollista luotettavasti arvioida koronaepidemian tilannetta ja siten ehdotettujen rajoitustoimenpiteiden välttämättömyyttä näin pitkälle aikavälille. Valiokunnan mielestä määräaikaaisiksi ehdotettujen säännösten voimassaoloa on lyhennettävä siten, että ne ovat voimassa enintään 30 päivään kesäkuuta 2021. Tällainen muutos on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Valiokunta painottaa myös tarvetta varata riittävä aika mahdollisen voimassaolon jatkoa merkitsevän hallituksen esityksen asianmukaiselle käsittelylle eduskunnassa.”

13. Lainaus on lausunnosta, joka koskee nyt käsillä olevia muutoksia, jotka siis alun perinkin esitettiin määrääjäksi, johon nyt valtioneuvosto esityksellään tähtää, toisin sanoen vuoden 2021 loppuun. Edelleen on hyvin epävarmaa, että missä määrin lakiin otettavia valtuuksia tarvitaan vuoden 2021 loppuun. Hallituksen esitys kuitenkin perustuu siihen, että lainsäädännössä varaudutaan tilanteeseen, jossa toimivaltuuksia tarvittaisiin. Hyväksyn tämän lähtökohdan hallituksen esityksestä ilmenevien perustelujen valossa samalla, kun korostan sitä, että viranomaisten on mahdollisuus käyttää käsillä olevia toimivaltuuksia vain välttämättömissä tilanteissa.

14. Sääntelyn täsmällisyyden osalta kiinnitän huomiota seuraavaan. Säädetäessä vastaavaa lakia aikaisemmin perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota mm. 58 d §:n säännökseen. Pykälän 4 mom mukaan päätös velvoittaa 58 d §:n 3 momentissa tarkoitettuja tilojen hallinnasta vastaavia toimijoita niiden harjoittaessa alla 1 kohdassa tarkoitettua liikunta- tai urheilutoimintaa taikka 2–6 kohdassa tarkoitettua huvi- ja virkistystoimintaa seuraavissa tiloissa: ”1) joukkueurheiluun, ryhmäliikuntaan, kontaktilajien harrastamiseen ja muuhun vastaavaan urheiluun tai liikuntaan käytettävät sisätilat sekä kuntosalit ja muut vastaavat sisäliikuntatilat;” Valiokunta totesi lausunnossaan (PeVL 44/2020 vp) seuraavasti: ”Tilojen väliaikaista sulkemista asiakkailta ja osallistujilta koskevassa 58 g §:ssä tarkoitettu kunnan tai aluehallintoviraston päätös voi koskea laissa tarkemmin määritellyyn liikunta-, urheilu-, huvi- ja virkistystoimintaan käytettäviin tiloihin. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että tilojen määrittelyssä laissa on jonkin verran väljyyttä. Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta perusteltua olisi, että tilat olisi tyhjentävästi määritelty laissa tai vähintään 58 g §:n nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa.” Sen perusteella sosiaali- ja terveysvaliokunta on mietinnössään (StVM 1/2021) tämän johdosta todennut seuraavasti: ”Sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa, että toisaalta perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan (s. 4), että vaikka 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. Näin ollen sosiaali- ja terveysvaliokunta ei ehdota säännökseen tältä osin muutosta, vaan toteaa, että 58 g §:ssä tarkoitettut tilat on syytä määritellä tyhjentävästi valtioneuvoston asetuksessa.” Havaintojeni mukaan eduskunnan edellyttämää asetusta ei kuitenkaan tietääkseni ole annettu, vaan AVI on tehnyt viime viikkoiset ja aiemmatkin päätöksensä ilman, että sulkemispäätöksen piiriin kuuluvia tiloja olisi mitenkään täsmennetty. (Huomio on käsitykseni mukaan riippumaton PeVL 10/2021 vp tarkoittamasta muutoksesta.) Käsitykseni mukaan sääntelyn täsmällisyysvaatimukset edellyttäisivät jatkossa sitä, että valtioneuvosto käyttää tässä laissa osoitetun asetuksenantovaltuuden.