

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (HE 245/2020 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Kirsi Ruuhonen, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Liisa Katajamäki, sosiaali- ja terveysministeriö
- neuvotteleva virkamies Merituuli Mähkä, sosiaali- ja terveysministeriö
- lääkintöneuvos Anni-Riitta Virolainen-Julkunen, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöneuvos Marietta Keravuori-Rusanen, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Lasse Lehtonen
- professori Tuomas Ojanen
- professori Janne Salminen
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- OTT, yliopistonlehtori Anu Mutanen
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tartuntatautilakia.

Valiokunnan lausunto PeVL 44/2020 vp

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Lain sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan laajentamista, hygieniatoimenpiteitä sekä asiakkaille ja osallistujille tarkoitettujen tilojen käytön edellytyksiä sekä väliaikaista sulkemista, matkustajamäärän väliaikaista rajoittamista, suunnitelmaa toimenpiteistä covid-19-epidemian leviämisen estämiseksi, valvontaa, tarkastuksia, määräyksiä ja pakkokeinoja, toimivaltaista viranomaista kunnassa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan laajentamista koskevista päätöksistä aiheutuvien kustannusten korvaamista koskevat säännökset olisivat voimassa väliaikaisesti 31.12.2021 saakka.

Hallituksen esityksen säätämisperusteluissa lakiehdotusta tarkastellaan perustuslain useiden säännösten kannalta, Ahvenanmaan itsehallintolain ja eräiden kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta.

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä. Asiasta olisi hallituksen mukaan kuitenkin aiheellista hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

Esityksessä ehdotetaan tartuntatautilakiin lisättäväksi säännöksiä sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn turvaamiseksi viimesijaisesta mahdollisuudesta alueellisesti tai valtakunnallisesti velvoittavasti muuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa. Lisäksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi hygieniavaatimuksista.

Alueellisen tautitilanteen niin vaatiessa kunta tai aluehallintovirasto voisi ehdotuksen mukaan myös tehdä päätöksen, jossa se edellyttää elinkeinonharjoittajia ja muita toimijoita ryhtymään toimenpiteisiin, joilla estetään lähikontaktit asiakastiloissa ja muissa toimintaan osallistuvilla avoimissa tiloissa. Kunta tai aluehallintovirasto voisi viimesijaisena keinona sulkea asiakkaiden tai osallistujien käyttöön tarkoitettujen elinkeino- tai muun toiminnan tilat määräajaksi eräiden toimintojen osalta.

Esityksessä ehdotetaan myös säädettäväksi vastaavista hygieniavaatimuksista sekä tarvittaessa viranomaispäätöksellä toteutettavasta matkustajamäärien rajoittamisesta henkilöliikenteessä. Esityksessä ehdotetaan lisäksi säädettäväksi edellä mainittujen velvoitteiden valvonnasta sekä tartuntatautilain mukaisten viranomaisten oikeudesta saada virka-apua.

Ehdotetut muutokset olisivat pääosin väliaikaisia ja tarkoitettu olemaan voimassa 31.12.2021 saakka.

Hallituksen esitykseen sisältyvissä sivumääräisesti laajoissa säätämisperusteluissa arvioidaan ehdotettavien säännösten olevan kunkin perusoikeuden yleiset ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityiset rajoitusedellytykset täyttäviä tarkkarajaisia säännöksiä. Lakiehdotusta ei siten ehdoteta säädettävän perustuslain 23 §:n nojalla tilapäiseksi poikkeukseksi perusoikeuksista.

Valiokunnan lausunto PeVL 44/2020 vp

Perustuslakivaliokunnan mielestä lakiehdotus on merkityksellinen ainakin perustuslain 22 §:n mukaisen elämän ja terveyden suojaamiseen kohdistuvan turvaamisvelvoitteen, perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvatu oikeuden riittäviin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin, 18 §:ssä turvatu elinkeinovapauden ja työllisyyden edistämisvelvoitteen, 15 §:ssä turvatu omaisuudensuojan, 13 §:ssä turvatu kokoontumis- ja yhdistymisvapauden, 11 §:ssä turvatu uskonnonvapauden, 10 §:ssä turvatu yksityis- ja perhe-elämän suojan, 7 §:ssä turvatu henkilökohtaisen vapauden sekä 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuuden ja lasten tasa-arvoisen kohtelun kannalta. Lakiehdotus on lisäksi merkityksellinen esimerkiksi perustuslain 121 §:ssä turvatu kunnallisen itsehallinnon ja 120 §:ssä turvatu Ahvenanmaan itsehallinnon kannalta.

Hallituksen esityksen 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. Tavoitteena on myös osaltaan turvata sosiaali- ja terveystalouden järjestelmän kantokyky.

Perustuslakivaliokunnan mukaan väestön terveyden suojeleminen on epäilemättä perusoikeusjärjestelmän kannalta erittäin painava peruste. 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 terveystaloudet 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 selvästi hyväksyttävät perusteet.

Perustuslakivaliokunta on korostanut tartuntatautilain mukaisten yksilökohtaisten rajoitusten ensisijaisuutta (PeVM 11/2020 vp, s. 5). Valiokunta on lisäksi poikkeusolojen vallitessa keväällä 2020 arvioidessaan valmiuslain perusteella annettuja asetuksia korostanut normaaliolojen lainsäädännön ja perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttuvien toimivaltuuksien ensisijaisuutta. Viranomaisten tulisi siten poikkeusoloissakin toimia niiden toimivaltuuksien nojalla, jotka niillä ovat normaalioloissa käytettävissään. Valiokunta totesi tuolloin myös, että epidemiatilanteen pitkittyessä tulee ryhtyä normaaliolojen lainsäädännön mahdollisesti tarvittaviin muutoksiin (ks. PeVM 17/2020 vp, s. 4). Valiokunnan mukaan toistaiseksi voimassa olevia muutoksia on kuitenkin perusteltua säätää vasta normaalioloissa tapahtuvan huolellisen valmistelun jälkeen (PeVL 14/2020 vp ja PeVM 11/2020 vp).

Perustuslakivaliokunta on korostanut myös perustuslain 23 §:n soveltamisen poikkeuksellisuutta. Perustuslain 23 §:stä ilmenevän ja muun muassa valmiuslain 4 §:n 2 momentissa esitetyn periaatteen mukaan viranomaisten säännönmukaiset toimivaltuudet ovat poikkeusoloissakin ensisijaisia. Valiokunnan mukaan mahdollisissa poikkeusoloissakin tehtävien lainsäädäntömuutosten tulee ensisijaisesti olla perusoikeuksien yleiset ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityiset rajoitusedellytykset täyttäviä rajoituksia, ei perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuja poikkeuksia perusoikeuksista (PeVL 14/2020 vp, s. 2, PeVL 7/2020 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta pitää hallituksen esityksen perusratkaisua tältä osin siten lähtökohtaisesti asianmukaisena. Valiokunta kuitenkin korostaa, että sanottu ei merkitse mahdollisuutta säätää

Valiokunnan lausunto PeVL 44/2020 vp

asiallisesti vain poikkeusoloissa mahdollista perustuslain 23 §:n mukaista poikkeusta perusoikeuksiin merkitsevää sääntelyä perusoikeuksien rajoitusedellytysten puitteissa. Valiokunta on arvioinut esimerkiksi ravintoloiden toimintaa voitavan säädellä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten puitteissa vaikutuksiltaan hyvin merkittävällä ja osin toiminnan järjestämiseen varsinkin yksityiskohtaisesti puuttuvalla sääntelylläkin koronaepidemian aikana. Asiassa merkitystä oli sillä, että ravitsemisliikkeiden toimintaa ehdotettiin rajoitettavan pitkälti sellaisten esimerkiksi anniskeluaikojen, tiloissa oleskelevien henkilöiden enimmäismäärää ja toiminnassa noudatettavaa hygieniaa koskevien seikkojen suhteen, joihin kohdistuu normaalistikin toiminnan sääntelyä (PeVL 14/2020 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksen sisältämää 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 normaalioloisakin 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 ennakoimattomuutta tartuntatautilain sääntelyn soveltamisessa vastaisuudessa myös jo voimassa olevan sääntelyn osalta esimerkiksi nyt ehdotettavasta sääntelystä tehtävien vastakohtaispäätelmien vuoksi.

Perustuslakivaliokunta pitää sanotun johdosta vakavana puutteena, että hallituksen esityksessä ei ole arvioitu ehdotuksia lainkaan perustuslain 23 §:n tilapäisiä perusoikeuksista tehtäviä poikkeuksia koskevan sääntelyn näkökulmasta. Hallituksen esityksessä ei ole myöskään juurikaan arvioitu esityksen suhdetta valmiuslain sääntelyyn. Valiokunnan mielestä nyt käsillä olevassa ehdotuksessa kokonaisuutena arvioiden on kysymys verraten poikkeuksellisista ja laajoista melkein koko perusoikeussääntelykokonaisuutta koskevista intensiivisistä rajoituksista perusoikeuksiin, joita on nyt käsillä olevassa koronaepidemiaan liittyvässä sääntelykontekstissa arvioitava kunkin perusoikeuden yleiset ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityiset rajoitusedellytykset huomioiden sekä säätämisyjärjestyksen kannalta että myös suhteessa tarpeeseen säätää ehdotetuista rajoitustoimenpiteistä ja toimivaltuuksista perustuslain 23 §:n nojalla joko valmiuslaissa, tartuntatautilaissa tai muussa lainsäädännössä.

Perustuslakivaliokunta on tältä osin kiinnittänyt huomiota siihen, että lainmuutosta tarkoittavan hallituksen esityksen antaminen eduskunnalle on erityisesti eduskunnan asemaa ja vaikutusmahdollisuuksia paremmin turvaava menettely kuin esimerkiksi valmiuslain mukaiset menettelytavat. Hallituksen esityksen muodossa eduskunnalle annettavaan lakiehdotukseen eduskunta voi myös tehdä muutoksia tavanomaiseen tapaan eduskuntakäsittelyn aikana, jos se pitää muutoksia tarpeellisina (PeVL 7/2020 vp, s. 2). Valiokunta pitää arvioissa merkityksellisenä kuitenkin myös perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyssä valmiuslaissa omaksuttua mallia toimivaltuuksien välttämättömyyden ja suhteellisuuden moniportaisesta varmistamisesta sekä edus-

Valiokunnan lausunto PeVL 44/2020 vp

kunnan ajantasaiseen tietopohjaan perustuvaa valmiuslain nojalla annettujen asetusten demokraattista kontrollia. Valiokunnan mielestä poikkeusolojen lainsäädännön mahdollistavien poikkeuksellisten toimivaltuuksien ja normaaliolojen lainsäädännössä säädettyjen toimivaltuuksien säätämisen- ja soveltamisedellytysten välisen eron on oltava selvä.

Sääntelyn välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus

Perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi (PeVM 25/1994 vp, s. 5/I). Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan siihen, että lakiehdotuksen mukainen perusoikeuksiin puuttuva velvoite tai rajoitus voitaisiin esityksen mukaan 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 (HE, s. 117—121). Perustuslakivaliokunta pitää esityksessä omaksuttua perusratkaisua sitoa ehdotettujen viranomaisten toimivaltuuksien sekä niiden merkitsemien velvoitteiden ja perusoikeusrajoitusten asettaminen vaiheistetuksi epidemian perustaso-, kiihtymis- ja leviämisvaiheisiin valiokunnan koronaepidemiaan liittyvässä käytännössä omaksutun välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden näkökulmasta lähtökohtaisesti perusteltuna ja asianmukaisena.

Perustuslakivaliokunnan mukaan on ollut myös selvää, että perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta (ks. PeVL 40/2017 vp, s. 4, PeVL 55/2016 vp, s. 4—5 ja PeVL 5/2009 vp, s. 3/II). Sanottu ei kuitenkaan merkitse sitä, että rajoitustoimia ei voitaisi käyttää koronaviruksen leviämisen ennakolta estämiseen. Valiokunta jakaa sen hallituksen esityksessä ilmaistun käsityksen, jonka mukaan sääntelyä voidaan pitää välttämättömänä, vaikka käytettävissä oleva tutkimustieto on vajavaista. Tartunnan leviämisen mekanismi on kuitenkin selkeästi tiedossa (HE, s. 99). Valiokunta pitää epidemian kestäessä myös historiatietoja merkityksellisinä arvioitaessa rajoitustoimenpiteen ja toimivaltuuden välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta. Valiokunta painottaa, että rajoitustoimien ja toimivaltuuksien sääntelyn on perustuttava asianmukaiseen arvioon rajoitustoimenpiteen tai toimivaltuuden välttämättömyydestä (ks. myös PeVL 55/2016 vp, s. 4—5).

Perustuslakivaliokunta korostaa yleisemminkin rajoituksien ja toimivaltuuksien välttämättömyyden asianmukaisen ja riittävän perustelemisen merkitystä. Valiokunta on koronavirusepidemian aikana kiinnittänyt erityistä huomiota poikkeusolojen sääntelyyn liittyviin tiedonsaantiongelmiin (PeVL 30/2020 vp, s. 11). Valiokunta on ilmaissut huolensa eduskunnan aseman turvaamisesta ylimpänä valtioelimenä poikkeusoloissa. Valiokunnan mukaan poikkeusoloja koskevan sääntelyn perusteella voidaan tehdä ihmisten perusoikeuksiin sellaisia olennaisia ja syvällekyviä poikkeuksia, jotka suoraan tai välillisesti kohdistuvat jopa ihmisarvoisen elämän ja oikeusvaltion olemassaolon perusedellytyksiin (PeVM 11/2020 vp, s. 6). Eduskunnan aseman turvaaminen edellyttää, että eduskunnalla ja sen valiokunnilla on käytössään asian käsittelyssä merkityksellinen tieto asianmukaisesti esitettynä ja ajantasaisena.

Hallituksen esityksessä selostettu tilannekuva epidemiasta ulottuu marraskuun 2020 lopulle (HE, s. 24—28). Perustuslakivaliokunta on sinänsä pitänyt selvänä, että poikkeusoloja koskevan sään-

Valiokunnan lausunto PeVL 44/2020 vp

telyn valmistelussa ja päätöksenteossa oltiin keväällä 2020 monelta osin uuden ja ennen kokemattoman tilanteen edessä. Koronavirus ja sen aiheuttama tauti ja sen leviäminen olivat entuudestaan tuntemattomia, ja päätöksiä jouduttiin tekemään epävarman ja puutteellisen sekä heikosti dokumentoidun tiedon pohjalta. Valiokunnan mukaan poikkeusolojen jatkuessa eduskunnan tiedonsaantitarpeet kuitenkin korostuivat entisestään ja vastaavasti tilanteen uutuuden ja ennenkokemattomuuden merkitys väheni (PeVL 30/2020 vp, s. 12). Valiokunta piti välttämättömyysarvion kannalta ongelmallisena jo keväällä esimerkiksi valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönotto- ja soveltamisasetusten edellyttämän yli viikon vanhan tilannekuvan ajantasaisuutta (ks. esim. PeVM 14/2020 vp). Valiokunnan saaman selvityksen mukaan marraskuun 2020 jälkeen tilannekuva on monessa suhteessa uudellinen esimerkiksi rokotteiden ilmaantumisen, virusmuunnosten ja yleiseurooppalaisen epidemiatilanteen heikentymisen myötä. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella voidaan kuitenkin edelleen arvioida ehdotettujen rajoitusten olevan perusteiltaan ongelmattomia välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimusten näkökulmasta.

Perustuslakivaliokunta painottaa edelleen rajoitusten välttämättömyyden vaatimusta. Valiokunnan mukaan ongelmatonta ei ole, että säännösten kirjoitusasu on välttämättömyyden arvioinnin suhteen epä johdonmukaista. Esimerkiksi lakiehdotuksen 58 d §:n 1 momentissa asetetaan tiettyjen toimenpidepäättösten edellytykseksi se, että niitä "voidaan pitää välttämättömänä". Toisaalta esimerkiksi lakiehdotuksen 58 g §:n 1 momentin säännöksessä puolestaan mahdollistetaan tilojen sulkeminen vain, jos se on välttämätöntä. Valiokunnan mukaan on selvää, että rajoitustoimenpiteiden ja toimivaltuuksien käyttämisen on oltava säännösperustaisesti välttämätöntä. Riittävää ei ole, että sitä voidaan pitää välttämättömänä. Lakiehdotuksen sääntelyä on täsmennettävä. Tällainen täsmittäminen on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta on koronaepidemian aikana kiinnittänyt erityistä huomiota rajoitusten voimassaoloaikaan. Valiokunta on esimerkiksi ravitsemisliikkeiden rajoitusten osalta pitänyt mahdollisena tehdä arviota rajoitusten välttämättömyydestä ehdotetun viiden kuukauden voimassaoloajan osalta ja katsonut, ettei perustuslain 23 §:n tilapäisyysvaatimus täyttynyt (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-ennakotestausta 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 rajoitussäännökset 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 määräaikaisiksi 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.

Valiokunnan lausunto PeVL 44/2020 vp

Sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan laajentaminen

Tartuntatautilain 9 a §:ään ehdotetaan lisättäväksi säännökset sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan laajentamisesta covid-pandemian aikana. Säännös muistuttaa asialliselta sisällöltään varsin paljon sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden toimintaa koskevaa valmiuslain 86 §:ää. Nyt ehdotettavassa säännöksessä mahdollisista toimenpiteistä, niiden edellytyksistä ja menettelystä päätöstä tehtäessä säädetään kuitenkin valmiuslakia täsmällisemmin eikä säännöksen soveltamista ole muodollisesti sidottu poikkeusolojen olemassaoloon. Myös korvaussäntely eroaa valmiuslain sääntelystä.

Ehdotetun 9 a §:n soveltaminen voi merkitä varsin tuntuvaakin puuttumista yhtäältä kuntien ja kuntayhtymien ja toisaalta sosiaali- tai terveyspalveluja kunnalle tai kuntayhtymälle sopimuksen perusteella tuottavan yksityisen palveluntuottajan toimintaan. Säännöksen sanamuodon ja myös lainkohdan perustelujen mukaan 9 a §:n soveltaminen tulee kyseeseen vain varsin poikkeuksellisesti. Edellytyksenä säännöksen soveltamiselle on, että covid-19-taudin leviäminen heikentää tai perustellusti arvioiden saattaa heikentää sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän toimintakykyä palveluiden saatavuutta olennaisesti vaarantavalla tavalla ja jo toteutetut toimenpiteet eivät ole riittäviä näiden palveluiden saatavuuden turvaamiseksi. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan soveltaminen on siten rajattu vain sellaisiin tilanteisiin, joissa käsillä voisivat olla myös valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot.

Tartuntatautilain muutoksia on hallituksen esityksessä tarkasteltu perusoikeusrajoituksina, ei perustuslain 23 §:ään perustuvina poikkeuksina perusoikeuksista. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan myös nyt ehdotettua 9 a §:ää on sinänsä mahdollista tarkastella tältä kannalta. Valiokunta esittää kuitenkin jäljempänä, millaisia muutoksia 9 a §:ään on välttämätöntä tehdä sääntelyn saattamiseksi sopusointuun perusoikeuksien rajoitusedellytysten ja muun perustuslain sääntelyn kanssa. Valiokunta kiinnittää kuitenkin vakavaa huomiota siihen, ettei merkittävästi valmiuslain sääntelyyn nojaavan toimivaltuuden siirtäminen — edes toimivaltuutta täsmentäen — normaaliolojen lainsäädäntöön ole valtiosääntöoikeudellisesti aivan asianmukainen toimintatapa. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulee sen vuoksi harkita 9 a §:n sääntelyn poistamista nyt ehdotettavasta laista ja asian jättämistä valmiuslain sääntelyn varaan.

Sääntely 9 a §:ssä koskee kunnille ja kuntayhtymille osoitettujen tehtävien hoitamista. Lakiehdotuksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan sääntelyssä on kyse kunnille lailla säädettyjen tehtävien täsmentämisestä, ei uusista tehtävistä. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että 9 a §:n 2 momentissa säänneltäväksi ehdotettua kunnan tai kuntayhtymän velvollisuutta antaa sosiaali- ja terveyspalveluja kunnan tai kuntayhtymän järjestämisvastuun piiriin kuulummattomille asiakkaille ja potilaille on vaikea pitää vain tehtävien täsmentämisenä.

Kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain 121 §:n mukaan lailla. Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt ehdotetussa sääntelyssä aluehallintovirastolle ja sosiaali- ja terveysministeriölle jää lailla säätämisen vaatimuksen kannalta liian laaja harkintavalta säännöksen soveltamisessa. Laintasoista sääntelyä on siten välttämätöntä täsmentää. Tällainen muutos on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 44/2020 vp

Perustuslakivaliokunta on kuntien itsehallintoa koskevassa vakiintuneessa käytännössä korostanut, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (ks. PeVL 15/2020 vp, s. 4, PeVL 16/2014 vp, s. 2 ja siinä mainitut lausunnot). Tältä kannalta merkityksellinen on lakiehdotuksen 79 a §, jossa säädetään 9 a §:n mukaisista päätöksistä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta. Valtion korvaukseen kunnille ja kuntayhtymille sellaisista merkittävistä kustannuksista, joita niille aiheutuu 9 a §:n mukaisesta päätöksestä sekä niiden yksityisille palveluntuottajille 9 a §:n mukaisen päätöksen johdosta suorittamista korvauksista, sovelletaan 79 a §:n mukaan terveydenhuoltolain 38 §:n 2 momenttia.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että 79 a §:ssä korvaukselle asetettavat edellytykset ja terveydenhuoltolain 38 §:n 2 momentin mukaisen rahoituksen harkinnanvaraisuus johtavat epäselvyyteen siitä, huolehditaanko kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan rahoitusperiaatteen mukaisesti. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulee vielä varmistua 79 a §:n sääntelyn ja lakiehdotuksen perusteluissa mainitun kuntien lisärahoituksen riittävydestä rahoitusperiaatteen kannalta.

Lakiehdotuksen 9 a § on merkityksellinen myös perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden ja omaisuuden suojaava perustuslain 15 §:n 1 momentin kautta suojaava sopimusvapauden kannalta siltä osin kuin sääntely koskee sosiaali- tai terveyspalveluja kunnalle tai kuntayhtymälle sopimuksen perusteella tuottavalle yksityiselle palveluntuottajalle asetettavia velvollisuuksia. Perustuslakivaliokunta kiinnittää tältä osin huomiota perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluviin lailla säätämisen ja täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksiin. Valiokunnan mielestä viranomaiselle jää sääntelyssä liian laaja harkintavalta velvoitteiden sisällön suhteen. Sääntelyä on välttämätöntä täsmentää tältä osin. Tällainen muutos on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Sääntelyn täsmällisyys

Tartuntatautilain 58 c — 58 h §:ssä ehdotetaan säädettäväksi osittain varsin syvälleikävästäänkin puuttumisesta elinkeinovapauteen. Perustuslakivaliokunnan mielestä kyse on kuitenkin perusoikeuksien rajoittamista tarkoittavasta sääntelystä. Valiokunta kiinnittää perusoikeusrajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta huomiota joihinkin sääntelyn yksityiskohtiin.

Toimenpiteitä covid-19-epidemian leviämisen estämiseksi koskevan 58 c §:n 6 momentissa ehdotetut velvollisuudet kohdistuvat asemien, terminaalien ja muiden vastaavien tilojen hallinnasta vastaaviin toimijoihin. Muita vastaavia tiloja koskeva ilmaisu jää laissa varsin avoimeksi, ja sitä on syytä täsmentää.

Lain 58 c §:ssä ja yleisölle avoimien asiakas-, osallistuja- ja odotustilojen käytölle asetettavia väliaikaisia edellytyksiä koskevassa 58 d §:ssä ei perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ole täysin ongelmattomia, että säännöksissä käytetty alueellisesti ja toiminnallisesti rajatun ulkotilan käsite jää sääntelyssä jossakin määrin avoimeksi. Säännöstekstiä on syytä täydentää esimerkiksi perusteluissa mainittujen luonnehdintojen avulla.

Valiokunnan lausunto PeVL 44/2020 vp

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että 58 f §:ssä jää epäselväksi, minkä alueen epidemiatilanteeseen säännöksen alueellinen soveltamisala perustuu tilanteessa, jossa on kyse liikennevälineen liikkumisesta useamman sairaanhoitopiirin alueella.

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 käytettäviä tiloja. 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.

Kunnan ja aluehallintoviraston toimivalta

Toimivalta 58 d ja 58 g §:ssä tarkoitettujen päätösten tekemiseen ehdotetaan osoitettavaksi kunnan tartuntatautien torjunnasta vastaavalle toimielimelle. Aluehallintovirasto on päätöksentekijänä, jos toimenpiteet ovat välttämättömiä usean kunnan alueella. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan aluehallintoviraston päätöstä tulee noudattaa, jos aluehallintoviraston päätöksessä asetetaan tiukempi velvoite kuin mahdollisessa aiemmassa aluehallintoviraston alueella sijaitsevan kunnan päätöksessä. Toisaalta kunta voi perustelujen mukaan tehdä alueellaan aluehallintovirastoa tiukemman päätöksen, jos se olisi kyseisen kunnan tautitilanteen vuoksi välttämätöntä.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei perusteluissa esitetty tulkinta tiukemman päätöksen ensisijaisuudesta perustu nyt ehdotettavien säännösten sisältöön. Päätöksen asiallista sisältöä johtuvaa ensisijaisuutta ei voida perustaa vain lain perusteluihin vaan tällaisesta seikasta olisi säädettävä lailla.

Valiokunta korostaa viranomaistoiminnan ennakoitavuutta ja viranomaisten välisen yhteistyön merkitystä rajoituksista päätettäessä.

Kohtuullinen kompensatio

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 132) arvioidaan, että ehdotetut velvoitteet ja rajoitukset eivät edellytä erillistä lailla säädettävistä velvoitteista ja rajoituksista johtuvaa kohtuullista kompensatiota. Lakiehdotukseen ei siten ole sisällytetty säännöksiä erityisestä kompensatiosta.

Perustuslakivaliokunta on ravitsemisliikkeiden väliaikaisen sulkemisen osalta todennut, että sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkitystä on myös sillä, millaisia mahdollisuuksia elinkeinonharjoittajalla on sopeuttaa toimintaansa lainsäädännön muutoksin. Valiokunta piti ottaen huomioon sääntelyn poikkeuksellisen huomattavat vaikutukset ja vaikutusten äkillisyys välttämättömänä, että lailla säädetään sekä kiellon aiheuttamien menetysten kohtuullisesta kompensoimisesta että vaikutuksia lieventävistä järjestelyistä elinkeinonharjoittajille (PeVL 7/2020 vp, s. 5). Valiokunta toisti tämän huomion arvioidessaan rajoituksia tarkentavaa valtioneuvoston asetusta (PeVM 10/2020 vp) ja korosti edelleen sekä kohtuullisen kompensoimisen että vaikutuksia lieventävien järjestelyiden säätämistä viivytyksettä. Valiokunta täsmensi myöhemmin, ettei se edellyttänyt täyden korvauksen maksamista menetyksistä, vaan piti sittemmin ehdotettua sääntelyä lieventävistä järjestelyistä ja toiminnan rajoitusten hyvittämisestä lainsäätäjän harkintamargi-

Valiokunnan lausunto PeVL 44/2020 vp

naaliin mahtuvana tukemisen ja hyvityksen määrien suhteen. Valiokunnan mielestä elinkeinovaupauden ja omaisuudensuojan näkökulmasta perustellumpaa olisi kuitenkin ollut pyrkiä rajoitusten aiheuttamat tappiot ja kustannukset paremmin huomioimaan ja kattavampaan hyvittämiseen tuolloin ehdotetun verraten suppean ja erityislaatuisen kohtuullisen hyvityksen asemesta (PeVL 13/2020 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunnan mielestä myös nyt arvioitavassa sääntelykontekstissa on valtiosääntöoikeudellisista syistä 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. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan on syytä täydentää sääntelyä.

Lain soveltaminen Ahvenanmaalla

Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 29 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta muun muassa asioissa, jotka koskevat ihmisten tarttuvia tauteja. Itsehallintolain 30 §:n 9 kohdan mukaan tehtävistä, jotka muun muassa ihmisten tarttuvien tautien torjuntaa koskevan lainsäädännön mukaan kuuluvat valtakunnan viranomaiselle tai kunnille, huolehtii maakunnassa maakunnan hallitus tai muu maakuntalaissa määrätty viranomainen. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksen perusteluista (s. 51) voi saada virheellisesti sen käsityksen, ettei sosiaali- ja terveysministeriötä pidettäisi tässä yhteydessä valtakunnan viranomaisena.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, jos valiokunnan sen välttämättömyytedellytysten täsmentämisestä, voimassaoloajan rajaamisesta ja 9 a §:n täsmentämisestä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Valiokunnan lausunto PeVL 44/2020 vp

Helsingissä 21.1.2021

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 Olli Immonen ps
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 Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väättäin sd
varajäsen Johannes Koskinen sd

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Matti Marttunen
valiokuntaneuvos Mikael Koillinen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala