

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tartuntatautilain 58 d §:n muuttamisesta ja tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tartuntatautilain 58 d §:n muuttamisesta ja tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 73/2021 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
- ylilääkäri Paula Tiittala, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Ismo Tuominen, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori Tuomas Ojanen
- professori Janne Salminen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Ahvenanmaan maakunnan hallitus

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tartuntatautilain 58 d §:ää sekä väliaikaisesti tartuntatautilakia.

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.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin tarkastellaan perustuslain 7 §:ssä turvatu oikeuden elämään ja henkilökohtaiseen koskemattomu-

Valiokunnan lausunto PeVL 16/2021 vp

teen ja 19 §:n 3 momentissa julkisen vallan velvollisuudesta turvata riittävät terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä säädetyn kannalta.

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallituksen käsityksen mukaan esityksestä olisi kuitenkin aiheellista hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan jatkettavaksi covid-19-epidemian leviämisen ehkäisemiseksi säädettyjen väliaikaisesti voimassa olevien säännösten voimassaoloa. Väliaikaisesti voimassa olevat säännökset koskevat ravitsemisliikkeissä ja muissa palveluissa noudatettavia erityisiä hygieniavelvoitteita ja toiminnan väliaikaista rajoittamista epidemiatilanteen sitä vaatiessa. Lisäksi esityksessä ehdotetaan jatkettavaksi kyseisten velvoitteiden valvontaa koskevien säännösten sekä muutoksenhakua koskevan säännöksen voimassaoloa. Esityksessä ehdotetaan myös täsmennettäväksi asiakkaille ja osallistujille tarkoitettujen tilojen käytön edellytyksiä koskevan säännöksen lähikontaktin määritelmää siten, että määritelmässä huomioitaisiin sisä- ja ulkotiloihin liittyvät erot tartuntariskin suhteen.

(2) Säännökset, joiden voimassaoloa esitetään jatkettavaksi, on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 44/2020 vp, PeVL 31/2020 vp, ks. myös PeVL 9/2021 vp, PeVL 10/2021 vp).

(3) Hallituksen esityksen keskeisenä 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 lähtisi uudelleen nousuun. Tavoitteena on osaltaan myös turvata sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän kantokyky sellaisessa tilanteessa.

(4) 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 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). Sääntelylle on siten selvästi hyväksyttävät perusteet.

Valiokunnan lausunto PeVL 16/2021 vp

Voimassaolon jatkaminen

(5) Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksessa jatketaan ravitsemistoimintaa, henkilöliikennettä ja muita palveluita koskevien velvoitteiden ja rajoitusten voimassaoloaikaa 1.7.2021 lukien 31.12.2021 saakka. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksessä (s. 18) viitataan siihen, että loppuvuoden epidemiatilannetta ei voida tässä vaiheessa ennustaa riittävän tarkasti, jotta voimassaolon jatkamisen osalta olisi täysin aukottomasti osoitettavissa niiden voimassaolon välttämättömyys vielä joulukuussa 2021.

(6) Perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi (PeVM 25/1994 vp, s. 5/I). Valiokunnan 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 (PeVL 40/2017 vp, s. 4, PeVL 55/2016 vp, s. 4—5 ja PeVL 5/2009 vp, s. 3/II). Valiokunta on tartuntatautilain mukaisten rajoitusten osalta nimenomaisesti katsonut, että välttämättömyydestä sanottu ei kuitenkaan merkitse sitä, että rajoitustoimia ei voitaisi käyttää koronaviruksen leviämisen ennakolta estämiseen (ks. PeVL 44/2020 vp, s. 5).

(7) Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan valmiuslain mukaisia käyttöönottoasetuksia 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. PeVM 2/2021 vp, kappale 13, ks. myös PeVL 6/2009 vp, s. 4/I). Merkitystä on siten lisäksi sillä, että sääntely on luonteeltaan mahdollistavaa. Tartuntatautilain koronavirusepidemiaan sisältyvä 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).

(8) Perustuslakivaliokunta painottaa rajoitusten välttämättömyyden edellytystä. Valiokunta on kehottanut valtioneuvostoa harkitsemaan mahdollisuutta rajata esimerkiksi alueellista soveltamisalaa maakuntajakoa hienosyisemmin. Mikäli rajoitukset eivät enää ole välttämättömiä jollain alueella tai alalla, valtioneuvoston on viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin sääntelyn muuttamiseksi.

(9) Perustuslakivaliokunta on arvioinut tammikuussa 2021 nyt käsiteltävänä olevaan lakiehdotukseen sisältyvien säännösten voimassaoloa. Valiokunta on tuolloin pitänyt selvänä, että ei ole mahdollista luotettavasti arvioida koronaepidemian tilannetta ja siten ehdotettujen rajoitustoimenpiteiden välttämättömyyttä vuoden 2021 loppuun asti (PeVL 44/2020 vp, s. 6). Valiokunnan mukaan määräaikaikaisiksi ehdotettujen säännösten voimassaoloa oli tuolloin lyhennettävä siten, että ne ovat voimassa enintään 30 päivään kesäkuuta 2021. Tällainen muutos oli edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta on lisäksi toisenlaisessa sääntely-yhteydessä todennut, ettei se pidä aivan ongelmattomana määräaikaikaisiksi laeiksi alun alkaen tarkoitettujen lakien voimassaoloajan pitkittymistä (PeVL 5/2019 vp, s. 3). Valiokunnan mielestä nyt ehdotettu voimassaoloajan jatko samastuu kuitenkin asiallisesti valiokunnan tammikuussa 2021 edellyttämään eikä ole tästäkään näkökulmasta ongelmallinen.

Valiokunnan lausunto PeVL 16/2021 vp

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että epidemian kulkuun liittyy väistämättä ennakoimattomuutta.

Tarkkarajaisuus ja täsmällisyys

(10) Perustuslakivaliokunta on aiemmassa lausunnossaan katsonut, että tilojen väliaikaista sulkemista asiakkailta ja osallistujilta koskevassa 58 g §:ssä tarkoitettujen tilojen määrittelyssä laissa on jonkin verran väljyyttä. Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta perusteltua olisi ollut, että tilat olisi tyhjentävästi määritelty laissa tai vähintään 58 g §:n nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa (PeVL 44/2020 vp, s. 9). Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on mietinnössään asiasta katsonut, että lain täsmentämisen asemesta 58 g §:ssä tarkoitettut tilat on syytä määritellä tyhjentävästi valtioneuvoston asetuksessa (StVM 1/2021 vp, s. 11). Perustuslakivaliokunta kiinnittää valtioneuvoston vakavaa huomiota siihen, että tällaista eduskunnan ilmaisevan tahdon mukaista asetusta ei ole annettu.

Ahvenanmaan itsehallinnon huomioon ottaminen

(11) Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. 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.

(12) Ahvenanmaan itsehallintolain 33 §:ssä säädetään maakunnan hallituksen lausunnon hankkimisesta. Ennen kuin annetaan säädöksiä, jotka koskevat pelkästään maakuntaa tai joilla muuten on erityistä merkitystä maakunnalle, on asiasta hankittava maakunnan hallituksen lausunto.

(13) Perustuslakivaliokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota tarpeeseen huomioida Ahvenanmaan erityisasema annettaessa tartuntatautilain nojalla asetuksia ja hallituksen esityksessä (s. 15) kuvatussa rajoitusten välttämättömyyden seurannassa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 16/2021 vp

Helsingissä 18.5.2021

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 Wille Rydman kok
jäsen Ari Torniainen kesk
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väättäinen sd
varajäsen Johannes Koskinen sd

Valiokunnan sihtereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Johannes Heikkonen
valiokuntaneuvos Mikael Koillinen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala