

Olli Mäenpää
14.1.2021

Hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (HE 245/2020 vp)

Sääntelyn lähtökohdat

Ehdotetun sääntelyn yleisenä tarkoituksena on määritellä riittävät lakisääteiset rajoitukset ja viranomaisten toimivaltuudet epidemian leviämisen estämiseksi nykyoloissa. Vaikka epidemian leviämistilanne on olennaisesti muuttunut esityksen valmistelun jälkeen useissa Euroopan maissa, ehdotetun sääntelyn peruslähtökohdat eivät Suomessa ole olennaisesti muuttuneet. Samalla kuitenkin tulee esiin tarve täsmentää tartuntatauteja koskevaa sääntelyä siten, että yksittäisille ja väliaikaisille muutoksille ei olisi tarvetta ja viranomaisten säännönmukaiset toimivaltuudet olisivat poikkeusoloissakin ensisijaisia. Lähtökohtana on tältä kannalta hyvin perusteltu se, että tällainen sääntely sisällytetään tartuntatautilakiin ja muuhun tavalliseen lainsäädäntöön, jonka soveltaminen ei edellytä poikkeusolojen toteamista tai toimivaltuuksia.

Toimenpiteet covid-19-epidemian leviämisen estämiseksi (58 c-58 g §)

Ehdotettu 58 c § määrittelee julkisille toimijoille hygieniataurvaavia ja oleskelua rajoittavia perusvelvoitteita, joita voidaan pitää hyvin perusteltuina epidemian leviämisen estämiseksi. Viranomaisille säädettäväksi ehdotetut toimivaltuudet tulisivat asteittain vahventuen käytettäväksi, jos 58 c §:n mukaiset lakisääteiset perusrajoitukset osoittautuvat riittämättömiksi.

Jos on ilmeistä, että 58 c §:n mukaiset ja muut jo toteutetut toimenpiteet eivät ole riittäviä, 58 d § määritteli kunnan toimivaltaiselle viranomaiselle toimivallan päättää lähikontaktien välttämistä koskevasta velvoitteesta. Ehdotuksen 58 f § määritteli kunnan toimivaltaiselle toimielimelle ja aluehallintovirastolle väliaikaisen sulkemistoimivallan, jonka kohteena olisivat asiakas-, osallistuja- ja odotustilat. Tällaista lockdown-toimivaltaa voidaan pitää viimekätisenä ja samalla ankarimpana keinona puuttua viranomaistoimin epidemian leviämiseen.

Ehdotetulle toimivaltasääntelylle ja hallinnollisen toimivallan käytön asteittaiselle vahvistumiselle on hyväksyttävät ja varsin painavat perusteet, joilla turvataan väestön terveyttä ja rajoitetaan epidemian leviämistä. Säännöksissä määritellyn hallinnollisen toimivallan käytölle on myös täsmällisesti laissa määritellyt perusteet, ja toimivallan määrittely on tarkkarajaista. Viranomaisen olisi myös tarkoin seurattava rajoituksen tai kiellon sisältävän päätöksensä ajantasaisuutta ja päätös olisi

välittömästi kumottava, jos päätöksen edellytykset eivät enää täyty. Ehdotettua sääntelyä voidaan näin määriteltynä pitää asianmukaisena.

Ehdotettu 58 e määritteli liikenteen harjoittajalle huolehtimisvelvoitteet, jotka koskevat hygienian ja matkustajien riittävän etäisyyden toteuttamista. Liikenne- ja viestintävirasto voisi 58 f § nojalla säännöksessä määritellyin edellytyksin rajoittaa päätöksellään matkustajamääriä. Myös tälle sääntelylle on varsin painavat ja yleisesti hyväksyttävät perusteet. Ehdotettua toimivaltasääntelyä voidaan pitää oikeasuhtaisena ja riittävän täsmällisenä.

Velvoitteet 58 c, 58 d § ja 58 f §:ssä koskisivat julkisella sektorilla kuntien, kuntayhtymien ja julkisoikeudellisten laitosten yleisötiloja. Ne eivät sen sijaan koskisi valtion virastoja ja niiden asiakastiloja. Epidemian leviäminen ei kuitenkaan tunnista tällaista rajausta, joten soveltamisrajoitusta ei voida pitää sääntelyn tehokkuuden kannalta optimaalisena tai johdonmukaisena. Olisi siten perusteltua kohdistaa sääntely myös valtion virastoihin ja laitoksiin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan laajentaminen (9 a §)

Ehdotetun 9 a §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriöllä tai aluehallintovirastolla olisi toimivalta velvoittaa kunta, kuntayhtymä ja yksityinen palveluntuottaja lisäämään hoito- ja asiakaspaikkoja sekä osallistumaan potilaan terveydenhuollon toteuttamiseen. Säännösehdotuksen mukaiset toimivaltuudet vastaisivat sisällöltään varsin pitkälti valmiuslain 86 §:n mukaista sääntelyä, jonka mukaan valmiuslain mukaisesti määritellyissä poikkeusoloissa sosiaali- ja terveysministeriöllä ja aluehallintovirastolla on toimivalta sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamiseksi päätöksellään muun muassa velvoittaa sosiaali- ja terveydenhuollon kunnallinen tai yksityinen toimintayksikkö laajentamaan tai muuttamaan toimintaansa.

Perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädetyn valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia voidaan valmiuslain 6 §:n 1 momentin mukaan käyttää, vain jos valtioneuvosto, yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, on todennut maassa vallitsevan poikkeusolot. Lisäksi valtioneuvoston käyttöönottoasetuksella on säädettävä, miltä osin poikkeusvaltuuksia voidaan käyttää. Hallituksen esitykseen sisältyvän säännösehdotuksen mukaan valmiuslain mukaisia viranomaisten poikkeusvaltuuksia sisällöllisesti vastaavat toimivaltuudet säädettäisiin tavallisella lailla sovellettavaksi ilman valmiuslain mukaista poikkeustilaa ja valmiuslaissa säädettyä toimivaltuuksien käyttöönottonenettelyä.

On ilmeistä, että ainoastaan poikkeusoloissa sovellettavien poikkeusvaltuuksien normaalistaminen tavallisella lailla ei ole ehdotetulla tavalla mahdollista perustuslain puitteissa. Ehdotettu sääntely on ongelmallinen myös kunnallisen itsehallinnon, elinkeinovapauden, sopimusvapauden ja julkisen vallankäytön lainalaisuuden vaatimuksen kannalta. Näitä vaikutuksia ei tarkemmin arvioida esityksen perusteissa.

Ehdotetun säännöksen tarkoituksena on riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaaminen epidemian heikentäessä tai vaarantaessa sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän toimintakykyä sosiaali- ja terveyspalveluiden saatavuutta olennaisesti vaarantavalla tavalla. Näiden palvelujen saatavuutta turvaavalle laintasoiselle sääntelylle on sinänsä aiheelliset ja painavat perusteet. Tällaisessa sääntelyssä on kuitenkin otettava huomioon etenkin kunnallisen itsehallinnon, elinkeinovapauden, sopimusvapauden ja hallinnon lainalaisuuden asettamat vaatimukset. Tämä edellyttäisi 9 a §:n olennaista täsmentämistä sekä rakenteellisesti että sisällöllisesti.

Virka-apu (89 §)

Virka-apua määrittelevän sääntelyn peruslähtökohdat sisältyvät jo voimassa olevaan lakiin. Säännöksen mukaan siinä mainittujen viranomaisten todettua, että epidemian leviämistä ei voida muulla tavoin estää, poliisin, pelastusviranomaisen, Puolustusvoimien, Rajavartiolaitoksen tai Tullin on kyseisen viranomaisen pyynnöstä annettava virka-apua.

Virka-avulla voi käytännössä olla tärkeä merkitys lakiehdotukseen sisältyvien toimivaltuuksien toimeenpanossa. Virka-avun antamista rajoittaa kuitenkin se, että virka-apusääntelyllä ei laajenneta poliisin voimankäyttövaltuuksia eikä luoda virka-apua antavalle viranomaiselle uutta toimivaltaa (HaVM 16/2018 vp, s. 7; ks. myös PeVL 23/2005 vp, s. 4-5). Perustoimivalta määräytyy siten tartuntatautilakiin sisältyvien toimivaltuuksien mukaisesti ja niiden rajoissa.

Virka-avun antamisen edellytyksenä olisi säännösehdotuksen mukaan, että se ei vaaranna virka-apua antavalle viranomaiselle säädettyjen muiden tärkeiden tehtävien suorittamista. Tartuntatautilain mukaisesti tartuntataudin leviämisen estämiseksi annettava virka-apu olisi maksullista.