

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 1.10.2021 KELLO 8.00
HE 131/21 vp laiksi tartuntalain muuttamisesta ja väliaikaisesta
muuttamisesta

Esitykseen sisältyvistä lainmuutosehdotuksista ovat perustuslain kannalta keskeisiä nähdäkseni yhtäältä covid-19-tartuntojen Suomeen leviämisen ehkäisemiseksi tartuntatautilakiin säädettyjen väliaikaisten rajoitussäännösten voimassaolon jatkaminen vähäisin muutoksin 15.10.2021 jälkeenkin 31.12.2021 saakka sekä toisaalta toiminnanharjoittajalle säännöksiin järjestetty mahdollisuus itse toteuttaa vaihtoehto säädetuille tai viranomaispäätöksin asetetuille, koronavirusepidemian leviämisen estämiseen tähtääville velvoitteille ja rajoituksille siten että toiminnanharjoittaja voi tietyin edellytyksin edellyttää yleisötilaisuuksiin osallistuvilta tai asiakas- ja osallistujatilaan tulevilta ihmisiltä koronatodistuksen esittämistä. Esitykseen sisältyy lisäksi myös säännöksiä kunnille covid-19-testauksista aiheutuvien kustannusten korvaamisesta ja koronatodistukseen liittyvien henkilötietojen käsittelystä. Esityksen perusteluihin sisältyy laaja – noin 25 sivua – suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Jakso liikkuu välistä yleisellä, ehkä vähän ylevälläkin, tasolla, mutta siinä esitetyt konkreettiset perustelut ja päätelmät vaikuttavat yleensä asianmukaisilta.

Selvää on, että – kuten valiokuntakin tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta viime kesäkuussa antamassaan lausunossa (pevl 26/21 vp, s.2) toteaa - ”väestön terveyden suojeleminen on epäilemättä perusoikeusjärjestelmän kannalta erittäin painava peruste”. Samanaikaisesti on tietysti selvää – kuten mainitusta valiokunnan lausunnosta myös ilmenee - ettei joidenkin perusoikeuksia koskevien rajoitusten yleisen oikeutusperusteen ilmeinenkään lähtökohtainen hyväksyttävyys ja painavuus

vielä riitä arviointiperusteeksi perusoikeusrajoituksia sisältävien lakiehdotusten käsittelyssä, vaan suuri merkitys on myös ehdotetun säätelyn yksityiskohtien hyväksyttävyydellä perusoikeussuojan kannalta (sillä, ettei perusoikeuden suojaa konkreettisissa yksityiskohdissakaan rajoiteta enempää kuin hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi on välttämätöntä). Myös yksityiskohtia koskevien järjestelyjen suhteen minusta vaikuttaa siltä, että perusoikeuksien suojaamisesta aiheutuvat vaatimukset on ehdotuksessa - niin säännöksissä kuin perusteluissakin - otettu (riittävän) asianmukaisesti huomioon. En tämän vuoksi pidä tässä aiheellisena käydä läpi ehdotuksen eri yksityiskohtia, vaan mainitsen vain joitakin kohtia, joiden suhteen ilmeisesti voi olla näkemyseroja.

Eräs harkinnanvaraisuutta sisältävä kysymys tässä yhteydessä on erilaisten perusoikeuksien rajoitusten (tai rajoittamisvaltuuksien) voimassaoloaika. Ehdotuksen mukaan covid-19-tartuntojen ulkomailta Suomeen leviämisen ehkäisemiseksi säädettyjen väliaikaisten rajoitusssäännösten voimassaoloa jatkettaisiin nykyisten säännösten mukaisesta lokakuun puolivälistä tämän vuoden loppuun (Jatkamisen perusteluista ks. esitys s.59). Vuoden loppu ei tässä tietysti ole mikään tieteellisesti määräytynyt, epidemiologisin perustein väistämätön ajankohta, vaan harkinnanvaraisesti valittu ajankohta. Perustuslakivaliokunta voisi siten rajoitusten voimassaoloajan välttämättömyyttä arvioidessaan päätyä hallituksen esityksessä omaksutusta arviosta poikkeavaan tulokseen samaan tapaan kuin valiokunta teki tartuntatautilain väliaikaista muuttamista koskeneessa viime keäskuun lausunnossaan (pevl 26/21 vp). Valiokunta totesi tuolloin mm.(s.3-4):

”...Ottaen huomioon säätelylle esitetyt perustelut ja epidemiologinen tilannekuva ehdotettua säätelyä voidaan pitää nykytilanteessa välttämättömänä. Perustuslakivaliokunta kiinnittää välttämättömyyden kannalta kuitenkin huomiota säätelyn ehdotettuun voimassaoloaikaan Toista testiä koskevan 16 d §:n ehdotetaan olevan voimassa 15.10.2021 asti ja muiden säännösten vuoden 2021 loppuun asti. Hallituksen esityksessä ja muutoin valiokunnan saamassa selvityksessä esitettyjen, esimerkiksi ennakoitua rokotuskattavuutta Suomessa koskevien tietojen valossa perustuslakivaliokunta ei ole nyt voinut vakuuttua säätelyn välttämättömyydestä vuoden 2021 loppuun asti. Säätelyn voimassaoloaikaa on siten lyhennettävä. Tällainen muutos on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

... Perustuslakivaliokunta pitää mahdollisena esimerkiksi sitä, että kaikki ehdotetut säännökset ovat voimassa 15.10.2021 asti. Valiokunta korostaa lisäksi tarvetta seurata säätelyn vaikutuksia tarkasti ja ryhtyä tarvittaessa lainsäädännön muutoksiin.”

Rajoitusten voimassaoloaikaa arvioidessaan perustuslakivaliokunta on periaatteessa

sidottu välttämättömyyskriteeriin (ei pitempään kuin on välttämätöntä, siihen asti kuin on välttämätöntä). Jos valiokunta päätyisi ko. rajoitusten voimassapitoajan suhteen hallituksen esityksessä esitetystä poikkeavaan tulokseen, olisi - siihenkin nähden, että esityksen voidaan katsoa sisältävän melkoisesti perustelevaa aineistoa - aiheellista, että valiokunta perustelisi kantansa ainakin sillä tasolla kuin edellä lainatussa lausunnossa.

Ehdotuksen 58 i §:n 3 momentin mukaan toiminnanharjoittaja voi laissa tarkoitetun todistuksen esittämistä edellyttämällä tietyissä rajoissa saada aikaan sen, että tietyt mainituissa säännöksissä osoitetut (rajoituksia sisältävät) velvoitteet tai säännöksissä tarkoitettuihin viranomaisten päätöksiin perustuvat velvoitteet eivät koske ko. yleisötilaisuutta, tilaa tai toimintaa. Saman pykälän 5 momentin mukaan voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää ajanjaksosta, jonka aikana 3 momentissa säädetystä poiketen säännöksissä säädetyt tai viranomaispäätöksissä määrätyt ko. velvoitteet ja rajoitukset koskevat ko. yleisötilaisuuksia, tiloja ja toimintaa, riippumatta siitä, edellyttääkö toiminnanharjoittaja ko. todistuksen esittämistä. Tätä asetuksenantovaltaa, jonka voidaan ajatella merkitsevän asetuksenantajan valtuutta poiketa merkittävästi siitä, mitä lain säännöksissä selvästi säädetään, on esityksessä jonkin verran käsitelty sekä säätämisyjärjestysperusteluissa (s.83) että säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 50-51). Ehdotetulla järjestelyllä on nähdäkseni käytännön tilanteita ajatellen hyväksyttävät tavoitteet. Senkin huomioon ottaen, mitä perustuslakivaliokunta on asetuksenantovalan sisällöstä esittänyt lausunnoissa pevl 20/04 vp ja pevl 14/06 vp katson, että tässä asetuksenantajalle osoitettu valtuus ei ole ristiriidassa asetuksenantovaltaa koskevan PL 80 §:n kanssa.

Perustuslain kannalta mielenkiintoisiin kohta esityksessä näyttäisi olevan edellä juuri viitattu lain 58 § §:n 3 momentti, siis säännös toiminnanharjoittajalle vaihtoehtoisesti osoitetusta toimivallasta tiettyjä todistuksia tietyissä tilanteissa edellyttämällä saada aikaan se, että tietyt säädöksiin perustuvat tai viranomaisten velvoittaviin määräyksiin perustuvat velvoitteet eivät koskekaan tiettyä tilaisuutta, tilaa tai toimintaa, jota ne lain mukaan muuten koskisivat. Mielenkiintoista ei tässä ole edellä viitattu asetuksenantovaltaa koskeva kysymys, joka asiallisesti koskeekin toiminnanharjoittajan toimivaltaan vain liittyvää asiaa. En myöskään pidä kysymystä yhdenvertaisuudesta – toiminnanharjoittajan toimivallan kohteiksi joutuvien eri asemaan saattamisesta – lakiehdotuksen mukaan muodostuvassa kokonaisuudessa

aidosti ongelmallisena. Perustuslain kannalta mielenkiintoisin asia tässä on se, miten itse ko. toimivaltaa on syytä arvioida. Kyseessä on yksityiselle taholle osoitettu toimivalta vapaaharkintaisesti päättää toimenpiteistä, jotka suoraan estävät laista johtuvien merkittävien konkreettisten velvoitteiden (rajoitusten) soveltamisen kolmansiin henkilöihin tietyissä tilanteissa, joissa niitä selvästi olisi muuten näihin henkilöihin sovellettava. Toimivallassa ei siis ole kysymys ”kesymästä” tilanteesta, jossa henkilö voi omilla toimenpiteillään vaikuttaa itseensä kohdistuviin velvoitteisiin. Ehdotetun toimivallan yhteydessä voitaisiin hyvin kysyä, onko tässä yhteydessä merkitystä – ja jos on, minkälaista - PL 124 §:n säännöksellä, joka koskee julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle.

Yksityiselle annettu toimivalta omilla toimenpiteillään tosiasiasa estää se, että tiettyjä laista johtuvia selviä konkreettisia ja yksilön kannalta merkitseviä velvoitteita sovelletaan lain muuten edellyttämällä tavalla tiettyihin kolmansiin henkilöihin tietyissä tilanteissa, on merkittävä toimivalta, joka periaatteessa voisi vaatia huolellista arviointia myös PL 124 §:n säännöksen kannalta. Omaan suhtautumiseeni ehdotettuun toimivaltajärjestelyyn vaikuttaa kuitenkin myös ajatus siitä, että kysymys ei tässä ole vain toimivallan periaatteellisesta sisällöstä, vaan myös siitä, mikä merkitys ja asema ehdotetulla toimivaltajärjestelyllä on nyt ehdotetussa säännöskokonaisuudessa. Tähän kokonaisuuteen kuuluu toimivaltajärjestelyn asema osana pyrkimystä edistää terveysturvallisuuden vaatimukset täyttävällä tavalla erilaisten toimintojen joustavaa avaamista yhteiskunnassa. Kokonaisuuteen kuuluu myös rajoittavien järjestelyjen lyhyt voimassaoloaika. Kokonaisuuteen kuuluu myös lakiehdotuksen 58 i §:n 5 momentissa luotu, edellä kuvattu mahdollisuus valtioneuvoston asetuksella säätää toiminnanharjoittajan valinnan mahdollisuuden lakkaamisesta epidemiatilanteen heikentyessä. Muillakin osilla säännösten kokonaisuudessa voi olla tässä kohden merkitystä. Minusta toiminnanjärjestäjälle tässä osoitettua toimivaltaa on mahdollista pitää niin sisällöllisesti ja ajallisesti rajattuna ja niin merkittävästi lain kokonaistarkoitukseen sidottuna, että toimivaltajärjestelyä voidaan sen periaatteelliset ulottuvuudetkin huomioon ottaen pitää valtiosäännön kannalta hyväksyttävänä. Toisenlaisetkin painotukset ovat kysymyksen tarkastelussa tietysti mahdollisia. Tässä kuten lakiehdotuksen muissakin kohdissa on tietysti myös mahdollista valiokuntakäsittelyssä hienosäätää lakiehdotuksen yksityiskohtia.