

Lausunto

9.3.2021

VN/6447/2021

VN/6447/2021-OM-6

VN/6447/2021

Sosiaali- ja terveysministeriölle

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi tartuntatautilain 58 g §:n muuttamisesta
Yleistä

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt oikeusministeriön lausuntoa tartuntatautilain 58 g §:n muuttamisesta. Lausunnon valmistelulle on asian sinänsä perustellun kiireellisyyden vuoksi annettu vuorokausi aikaa.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi väliaikaisesti tartuntatautilakia säätämällä kunnan ja aluehallintoviraston mahdollisuudesta sulkea kokonaan asiakkaiden tai osallistujien käyttöön tarkoitetut elinkeino- tai muun toiminnan tilat määräajaksi. Mahdollisuus kieltää asiakkaiden tai osallistujien pääsy tilaan koskisi edelleen tiloja ja toimintoja, joissa on erityinen riski merkittävien tartuntaketjujen syntymiselle. Lain 58 g §:ssä ei enää säädettäisi tilojen sulkemisen edellytyksenä olevasta henkilömäärästä ja tältä osin viittaus lain 58 d §:n 3 momenttiin asiakas- ja osallistujatilojen henkilömäärästä poistettaisiin.

Tausta

Oikeusministeriö on aikaisemmissa lausunnoissaan niin lausuntokierroksella kuin eduskuntakäsittelyvaiheessa kiinnittänyt huomiota siihen, että 58 g § sisältää 58 d §:ää vastaavan rajoituksen tietyistä henkilömääristä niin sisätiloissa kuin rajatuissa ulkotiloissa. Perustuslakivaliokunnalle ja sosiaali- ja terveysvaliokunnille annetuissa oikeusministeriön asiantuntijalausunnoissa on todettu, että vaikka 58 g §:ssä ja sen perusteluissa viitataan yleisesti tilojen sulkemiseen, kyseessä oleva sääntely ei varsinaisesti oikeuta sulkemaan tiloja kokonaan, vaan tilat voidaan sulkea asiakkailta ja osallistujilta ainoastaan pykälän 4 momentissa tarkoitetun toiminnan osalta. Lisäksi lausunnoissa on tuotu esille, että tilojen sulkeminen ei myöskään liene mahdollista, jos 58 d §:n 3 momentissa mainitut enimmäismäärät eivät ylitä eli sisätiloja käytetään enintään 10 ja ulkotiloja enintään 50 asiakkaan tai osallistujan samanaikaiseen oleskeluun. Vastaavalla tavalla tartuntatautilain muuttamista koskevan hallituksen esityksen säätämisperusteluissa todetaan 58 d §:ään olevan viittauksen osalta, "että 58 g §:n mukaisesti tilat voitaisiin sulkea sisätiloissa vain yli 10 hengen ja ulkotiloissa vain yli 50 hengen osallistujamäärältä (HE 245/2020 vp, s. 130)."

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
 00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

09 1606 7730
 +358 9 1606 7730

oikeusministerio@om.fi
 oikeusministerio.fi

Tartuntatautilain 58 g §:n muutos

Lausuntopyynnön kohteena olevassa esitysluonnoksessa ehdotetaan, että lain 58 g §:n 1 ja 4 momenteista poistettaisiin viittaus 58 d §:n 3 momentissa olevaan määritelmään yleisölle avoimista tai rajatun asiakas- ja osallistujapiirin oleskeluun tarkoitetuista tiloista. Nyt ehdotetun muutoksen toteutuessa tartuntatautilain 58 g §:n soveltaminen ei olisi riippuvainen siitä, kuinka laajalle asiakas- ja osallistujamäärälle kyseisiä tiloja käytettäisiin, vaan sulkeminen koskisi kaikkia 58 g §:n 4 momentissa säädettyjä tiloja.

Ottaen huomioon edellä mainitun, oikeusministeriö katsoo, että nyt käsiteltävässä esitysluonnoksessa on kyseessä tältä osin 58 g §:n käyttöalan muutos, eikä niinkään vain pykälän täsmentäminen tai aikaisemman tulkinnan tarkistaminen.

Kuten esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa tuodaan esille, nyt ehdotetun muutoksen jälkeen erikokoiset toimijat olisivat keskenään yhdenvertaisessa asemassa saman toiminnan osalta. Tätä voidaan sinänsä pitää oikeasuhtaisuuden kannalta perusteltuna siltä osin, kuin säännöksen mahdollistama sulkemispäätös halutaan nimenomaan kohdistaa toimintaan, jota on pidettävä asiantuntijatiedon perusteella erityisenä riskinä tartuntojen leviämiseksi. Ratkaisevaa nyt ehdottavassa sääntelyssä ei tällöin olisi enää edes osittain tilojen koko tai niiden käyttö vähäistä suuremman asiakas- tai osallistujamäärän oleskeluun, vaan painopiste siirtyisi kokonaan tiloissa harjoitetun toiminnan luonteeseen.

Esitysluonnoksen perusteella jää kuitenkin osin epäselväksi, vaikuttaisiko henkilömäärä siihen arviointiin, missä määrin jotain toimintaa pidetään erityisenä riskinä pykälän tarkoittamassa mielessä. Nykyisen 58 g §:n 5 momentissa todetaan, että *edellä 1 momentissa tarkoitettua päätöstä (eli sulkemispäätöstä) tehtäessä on otettava huomioon tiedossa oleva asiantuntemus siitä, muodostaako asiakkaiden tai osallistujien fyysinen läheisyys toisiinsa tai yhtä aikaa paikalla olevien ihmisten määrä tai muu sijoittuminen tilassa taikka taudin leviäminen pintojen välityksellä erityisen riskin covid-19-taudin leviämiseksi, sekä se, onko toiminnassa tai siihen käytettävissä tiloissa erityinen mahdollisuus merkittävien tartuntaketjujen syntymiseksi*. Edellä mainitun mukaisesti nimenomaan myös henkilömäärä, eikä vain toiminnan luonne näyttäisi vaikuttavan erityisen riskin käsitteen arviointiin ja lisäksi edellä mainittu momentti näyttää jättävän jonkinlaista harkintavaltaa alueellisille viranomaisille sen arvioinnissa, mitä "on otettava" erityisen riskin arvioinnissa, vaikka kyseisten seikkojen tulisi olla jo pykälään sisään kirjoitettuja soveltamisedellytyksiä. Oikeusministeriö on aikaisemmissa lausunnoissaan huomauttanut, että 5 momentissa mainitut seikat tulisi jo olla otettu huomioon 58 g §:n piiriin tarkoitetuista toimialoista säädettyä. Näin ollen oikeusministeriö ei näe estettä momentin poistamiselle.

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Kuten edellä on todettu, niin oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnoksessa on kysymys pykälän soveltamisalan laajentamisesta, mitä ei ole pidettävä vähäisenä tai yksinomaan tulkintaa selkeyttävänä. Tämä puoltaisi sitä, että muutos saatettaisiin myös perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi, etenkin kun kyseessä on pitkälle menevä rajoitus elinkeinotoiminnan harjoittamiseen.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että perustuslakivaliokunta on arvioinut 58 g §:ssä olevan tilojen sulkemista koskevan sääntelyn perustuslainmukaisuuden lausunnossaan PeVL 44/2020 vp. Lisäksi aikaisemmin todetaan, että 58 g §:n soveltamisessa omaksuttu tulkinta ei vastaa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 44/2021 vp) säädetyn lain tarkoitusta. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan edelleen perustuslakivaliokunnan ravintoloiden sulkemista koskevaan lausuntoon (PeVL 6/2021 vp, s. 4), jonka mukaan ei olisi ollut valtiosääntöoikeudellista estettä säännellä ravitsemisliikkeiden tilojen tilapäistä sulkemista perusoikeusrajoituksena samaan tapaan kuin eräiden muiden elinkeinojen suhteen on tehty (tartuntatautilain 58 g §). Valmistelevan ministeriön mukaan perustuslakivaliokunnan voidaan siis katsoa arvioineen nimenomaisesti tilojen sulkemista koskevan asian perustuslainmukaisuuden jo kertaalleen, minkä vuoksi nyt esitettävän muutoksen perusteita ei ole tarpeen erikseen uudelleen arvioida perustuslain näkökulmasta.

Perustuslakivaliokunta ei ottanut lausunnossaan kantaa 58 g §:n yksityiskohtiin, mukaan lukien henkilömäärärajoitukset (PeVL 44/2020 vp), eikä lausunnosta yksiselitteisesti ilmene, kuinka valiokunta

on 58 g §:n soveltamisalaa jäsentänyt, mitä tulee pykälässä olevaan viittaukseen 58 d §:n 3 momentin soveltamisalan rajoituksiin asiakas- ja osallistujatilojen henkilömäärien osalta. Oikeusministeriön perustuslakivaliokunnalle antamaan lausuntoon sisältyneessä 58 g §:ää koskevassa välttämättömyys- ja oikeussuhtaisuusarvioinnissa oli huomioitu se seikka, että 58 g §:n nojalla ei olisi varsinaisesti voitu sulkea tiloja kokonaan. Ehdotetun soveltamisalan muutoksen vaikutukset kohdistuisivat erityisesti pieniin toimijoihin. Perustusvaliokunnan tähänastisen lausuntokäytännön valossa ei ole täysin selvää, missä laajuudessa elinkeinotoiminnan väliaikaisesta sulkemisesta voidaan säätää tavallisen lainsäädännön perusoikeusrajoituksena rajoitusten taustalla olevista varsin painavista perusteista huolimatta. Siksi olisi asianmukaista saattaa asia uudelleen perustuslakivaliokunnan lausuttavaksi.

Perustuslakivaliokunta totesi ravitsemisliikkeiden sulkemista koskevassa lausunnossaan seuraavasti, että ravitsemisliikkeiden tilojen tilapäistä sulkemista perusoikeusrajoituksena oltaisiin voitu valtiosääntöoikeudellisesti säännellä *samaan tapaan* kuin eräiden muiden elinkeinojen suhteen on tehty tartuntatautilain 58 g §:ssä (PeVL 6/2021 vp, s. 4). Edellä mainitusta ei välttämättä voida vielä tehdä sitä päätelmää, että perustuslakivaliokunta olisi katsonut täysisulun olevan mahdollinen tavallisessa laissa vaan viittasi siihen, että ravintoloista olisi voinut säätää "samaan tapaan" kuin tartuntatautilain 58 g:ssä. Asiassa jää osin tulkinnanvaraiseksi, tarkoittiko perustuslakivaliokunta sitä, että ravitsemisliikkeiden sulkeminen noudattaisi siten tartuntatautilain 58 g §:ssä olevaa toimintalogiikkaa, johon siis nykyisellään kuuluu mm. henkilöiden enimmäismääriä koskeva raja. Kuten esitysluonnoksen perusteluissa on tuotu esille, osa perustuslakivaliokunnan kuulemista asiantuntijoista piti jo sellaisenaan tartuntatautilain voimakkaimpia rajoituksia liian pitkälle menevinä tavallisessa lainsäädännössä säädettäväksi. Merkitystä arvioinnissa on toisaalta sillä, että TTL 58 g §:n pidempiaikainen sulkeminen sisältää säännökset mahdollisuudesta saada kohtuullista kompensatiota perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Mira Turpeinen

Liitteet -

Jakelu STM Sosiaali- ja terveysministeriö

Tiedoksi