Tuomas Ojanen

9.10.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 139/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta

Arvioinnin lähtökohtia

Esityksessä ehdotetaan tartuntatautilain säännösten voimassaolon jatkamista 28.2.2021 saakka siltä osin kuin ravitsemisliikkeiden toimintaa rajoitetaan tartuntatautilain väliaikaisten säännösten ja niiden nojalla annettujen valtioneuvoston asetusten mukaisesti 1.6.–31.10.2020. Viittaan tarkemmin rajoituksista ja niiden noudattamisen valvonnasta esitykseen toistamatta siitä ilmenevää tässä.

Esityksen säätämisjärjestysjaksossa on tehty selkoa esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdista. On syytä korostaa, että ehdotettua sääntelyä on erityisesti arvioitava perustuslakivaliokunnan voimassaolevia rajoituksia koskevien linjausten (ks. PeVL 14/2020 vp ja siinä mainittu muu lausuntokäytäntö) sekä yleisemmin valiokunnan ”Covid 19-kytkentäisen” lausunto- ja mietintökäytännön perusteella erityisesti siltä osin kuin on kysymys rajoitusten hyväksyttävyyden, oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden arvioinnista.

Ehdotettu sääntely merkitsee huomattavia rajoituksia perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen. Lisäksi rajoituksilla voidaan katsoa olevan vaikutuksia perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan. Ehdotuksella on liittymiä myös perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle osoitetun työllisyyden edistämisen velvollisuuteen.

Omaisuuden suojaa ja elinkeinovapautta rajoittavan sääntelyn tulee täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.

Ehdotettu lakiin perustuva sääntely on samanlaista kuin on voimassa oleva, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 14/2020 vp) säädetty sääntely. Näin ollen sääntelyn voidaan katsoa täyttävän täsmällisyyden vaatimukset. Tosin pidän yhtenä nyt käsillä olevan esityksen keskeisenä ongelmana juuri sitä, että se on liian mekaanisesti rakennettu aiemman esityksen varaan ja ikään kuin olettaen, että kun jo voimassa olevat rajoitukset on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella tästä jotenkin automaattisesti seuraisi myös nyt käsillä olevan esityksen valtiosääntöoikeudellinen ongelmattomuus.

Selvää myös on, että ehdotettujen rajoitusten tavoitteita - väestön terveyden suojeleminen ja terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen estämällä maahan levinneen vaarallisen tartuntataudin leviämistä – voidaan pitää hyväksyttävinä perustuslakivaliokunnan aiemman Covid 19 -kytkentäisen - mietintö- ja

lausuntokäytännön valossa: ”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.” (PeVL 14/2020 vp).

Edellä esitetyn perusteella keskeisiksi kysymyksiksi tulevat nähdäkseni vaatimukset rajoitusten oikeasuhtaisuudesta ja välttämättömyydestä.

Arvio: rajoitusten oikeasuhtaisuus ja välttämättömyys

Elinkeinovapauteen ja omaisuudensuojaan kohdistuvan rajoituksen tulee olla välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi, eikä se saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.

Kuten perustuslakivaliokunnan lausunto- ja mietintökäytäntö osoittaa, merkittäväkin puuttuminen elinkeinovapauteen voi olla erittäin painavan yhteiskunnallisen intressin suojaamiseksi perusteltua, jos perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää ja painavaa tavoitetta ei voida saavuttaa vähemmän elinkeinovapautta ja omaisuudensuojaa rajoittavin keinoin (Ks. PeVL 7/2020 vp, PeVL 14/2020 vp ja PeVM 2/2020 vp).

Samalla on kuitenkin korostettava ensinnäkin sitä, että rajoitusten esittäjällä on velvollisuus osoittaa rajoitusten oikeasuhtaisuus ja välttämättömyys. Tässä tapauksessa kysymys on siis siitä, että hallituksen esityksessä on kyettävä riittävän vakuuttavasti perustelemaan käsillä olevien rajoitusten oikeasuhtaisuus ja välttämättömyys. Tässä yhteydessä on myös huomautettava, että välttämättömyyden perustelut ovat korkeammalla ”normaalioloissa” verrattuna perustuslain 23 §:ssä ja valmiuslain 3 §:ssä tarkoitettuihin poikkeusoloihin (ks. myös PeVL 14/2020 vp, jossa tämä on todettu lailla säätämisen vaatimuksen suhteen) ja että perustelutaakka on sitä suurempi, mitä voimakkaammista rajoituksista perusoikeuksiin, tässä tapauksessa erityisesti elinkeinovapauteen, on kysymys.

Oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden perusteluilta on edelleen edellytettävä perustuslakivaliokunnan Covid 19 -kytkentäisen lausunto- ja mietintökäytännön valossa sitä, että esityksessä riittävällä seikkaperäisyydellä eritellään ja perustellaan esityksen mukaisten rajoitustoimenpiteiden välttämättömyyttä suhteessa käytössä olevaan epidemian leviämistä koskevaan tietoon. Edelleen esityksessä tulisi tehdä selkoa vaihtoehtoisista keinoista päätyä tavoiteltuun lopputulokseen. Koska nyt olisi kysymys voimassa olevien rajoitusten jatkamisesta, esityksessä tulisi myös eritellä voimassaolevien rajoitusten vaikutuksia varsinkin suhteessa ravintola-alan elinkeinonharjoittajiin ja

työntekijöihin, samoin kuin siitä, miten voimassaolevilla rajoitustoimilla on päästy tavoiteltuihin lopputuloksiin. Perustuslakivaliokunta on myös korostanut tarvetta arvioida perusoikeusnäkökulmasta rajoitustoimien yhteiskunnalle aiheuttamia kokonaishaittoja suhteessa niillä saavutettuun hyötyyn. Lisäksi valiokunta on painottanut riittävän tietopohjan merkitystä.

Nähdäkseni käsillä oleva esitys on valitettavan kritiikille altis edellä selostettujen oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden arviointiin liittyvien valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien kannalta. Esityksessä tunnutaan lähteneen liikaa siitä, että kun kysymys on perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn ja siis valiokunnan aiemmin myös välttämättömäksi ja oikeasuhtaiseksi katsoman lain voimassaolon jatkamisesta, myös käsillä olevan lakiehdotuksen välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus voidaan lähtökohtaisesti perustaa voimassaolevan lain välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden varaan. Selvää kuitenkin on, että käsillä olevassa esityksessä olisi kyettävä tekemään riittävästi selkoa juuri nyt ehdotettavien rajoitusten oikeasuhtaisuudesta ja välttämättömyydestä. Tässä yhteydessä on lisäksi huomautettava, että perustuslakivaliokunta piti jo nyt voimassa olevan lain säätämiseen johtanutta hallituksen esitystä ongelmallisena juuri siltä osin, ettei siinä valiokunnan mukaan riittävän yksityiskohtaisesti tarkasteltu kunkin ehdotetun toimenpiteen välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta (PeVL 14/2020 vp).

Säätämisjärjestysperusteluissa ja muualla esityksessä on tehty vain verraten yleispiirteisesti selkoa ehdotettujen säännösten välttämättömyyteen ja oikeasuhtaisuuteen vaikuttavista seikoista. Varsinkin vähemmän ravitsemisliiketoiminnan rajoituksia merkitsevien keinojen arviointi jää puutteelliseksi. Esityksessä ei eritellä rajoitustoimenpiteitä myöskään esimerkiksi siltä kannalta, että ravitsemisliikkeet ovat kuitenkin hyvin moninaisia ja toisiinsa nähden hyvinkin erilaisia virukselle altistumisen ja tarttumisen kannalta (esim. yökerhot ja pubit v ruokaravintolat ja kahvilat).

Esityksessä on enimmäkseen tuotu esille sellaisia seikkoja, jotka yleisellä tasolla puoltavat ehdotettujen rajoitustoimien välttämättömyyttä. Haitoista taas esityksestä tulee lähinnä esiin se, että ”rajoitukset aiheuttavat erilaisia taloudellisia kustannuksia ja haittoja tuhansille ravitsemisliikkeille ja kymmenille tuhansille ravintolatyöntekijöille. Vaikka epidemian kiihtyminen voi aiheuttaa tällaisia haittoja myös muiden rajoitusten ja kuluttajien käyttäytymismuutosten johdosta, rajoituksilla arvioidaan olevan merkittäviä negatiivisia vaikutuksia elinkeinonharjoittamiseen.” Esityksen mukaan sääntely siis merkitsee puuttumista perustuslain 18 §:n 2 momentissa säädettyyn julkisen vallan velvollisuuteen edistää työllisyyttä. Jos on todennäköisiä syitä epäillä rajoitustoimien tuottavan konkursseja, työttömyyttä ja lomautuksia ravitsemisliiketoiminnassa, tälle on osaltaan annettava merkitystä rajoitustoimien oikeasuhtaisuus- ja välttämättömyysarvioinnissa.

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on merkitystä on sillä, että ehdotetun lain on tarkoitettu olevan voimassa väliaikaisesti, helmikuun loppuun 2021 asti.

Kaiken kaikkiaan esityksessä ei itsessään riittävän seikkaperäisesti eritellä ja perustella nimenomaisesti juuri nyt ehdotettavan sääntelyn välttämättömyyttä. Toisin sanoen se ei sellaisenaan tarjoa riittävää tietopohjaa ehdotettujen rajoitusten välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arvioimiseksi. Selvyyden vuoksi korostan, että ehdotetut rajoitukset – ja jopa niitäkin tiukemmat rajoitukset - voisivat sinänsä hyvinkin olla välttämättömiä ja oikeasuhtaisia epidemiatilasta riippuen, mutta yksistään siis käsillä olevan esityksen tarjoaman selvityksen perusteella rajoitusten välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta ei voida pitää yksiselitteisenä ja riidattomana asiana. Välttämättömyyden arviointi tarvitsisi vielä tuekseen seikkaperäisempää selvitystä esimerkiksi perusoikeuksien kannalta vähemmän rajoittavista toimenpiteistä ja sääntelyvaihtoehdoista, varsinkin kun nyt käsillä olevat rajoitukset merkitsevät erittäin tuntuvaa puuttumista 18 §:ssä turvattuihin oikeuksiin.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä huomauttaa esityksen välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointiin liittyvistä puutteista, joita korostaa se, että perustuslakivaliokunta piti ongelmallisena tältä kannalta jo edellistäkin hallituksen esitystä (PeVL 14/2020 vp).

Välttämättömyysvaatimuksen alueellinen toteutuminen

Perustuslakivaliokunta korosti lausunnossaan PeVL 14/2020 vp muun ohella sitä, että välttämättömyysedellytyksen tulee säädösperusteisesti ohjata päätöksentekoa alueellisesta soveltamisesta ja ettei rajoituksia voida säätää tai pitää voimassa sellaisilla alueilla, joissa se ei ole tartuntatautitilanteen vuoksi välttämätöntä.

Voimassa olevassa laissa, samoin kuin nyt ehdotettavassa laissa, olevan säännöksen mukaan ”(j)olleivät rajoitukset ole välttämättömiä koko maassa tartuntataudin leviämisen estämiseksi, valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset alueista, joilla kutakin velvoitetta ja rajoitusta sovelletaan.”

Säännöksen muotoilu on peräisin sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnöstä StVM 11/2020 vp, jonka mukaisesti eduskunta hyväksyi voimassaolevan tartuntatautilain 58 a §:n 1 momentin.

Lain vahvistamisvaiheessa tasavallan presidentti jätti kirjauksen pöytäkirjaan ja oikeuskansleri otti muistiossa (29.5.2020) kantaa siihen, onko eduskunnan hyväksymä hallituksen esitys sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnön mukaisesti muutettuna perustuslain mukainen. Muistiossa päädytään johtopäätökseen, jonka mukaan eduskunnan hyväksymän, tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta annettavan lain vahvistamiselle ei ollut lain perustuslainmukaisuuteen liittyvää oikeudellista estettä.

Nähdäkseni voimassaoleva tartuntatautilain 58 a §:n 1 momentti, joka nyt siis sisältyy käsillä olevan lakiehdotuksen 58 a §:n 1 momenttiin, on vastoin perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 14/2020 vp olevaa kannanottoa. Säännösmuotoilun myötä ravitsemistoiminnan valtakunnalliset rajoitukset ovat muodostuneet pääsäännöksi, kun taas alueellisista poikkeuksista rajoituksiin ovat eräänlainen poikkeus pääsääntöön. Tämä on kuitenkin vastoin perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 14/2020 vp olevan

kannanoton sanamuodon ja tarkoituksen kanssa. Lisäksi se ei muutoinkaan täytä sitä välttämättömyyden vaatimuksesta johtuvaa perusvaatimusta, ettei rajoituksia voida säätää tai pitää voimassa sellaisilla alueilla, joissa se ei ole tartuntatautitilanteen vuoksi välttämätöntä.

Nähdäkseni tartuntatautilain 58 a §:n 1 momentti on muutettava edellä selostetulta osin perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 14/2020 vp sisältyvän kannanoton ja ylipäätään välttämättömyysvaatimuksen mukaiseksi. Tällainen muutos[1] on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Muita seikkoja

Perustuslakivaliokunta on jo aiemmin pitänyt välttämättömänä käsillä olevien rajoitusten kohtuullista kompensoimista ja vaikutuksia lieventäviä järjestelyjä elinkeinonharjoittajille (PeVL 7/2020 vp, ks. myös PeVL 13/2020 vp).

Vaikutuksia kompensoivien ja lieventävien järjestelyjen tarve ravintolatoimialan elinkeinonharjoittajille ja *työntekijöille* ei ainakaan vähene käsillä olevan lakiehdotuksen myötä.

Helsingissä 9. päivänä lokakuuta 2020

Tuomas Ojanen

professori

Helsinki

[1] Muutos voisi olla esimerkiksi tartuntatautilain58 §:n mukaisen sääntelyn kaltainen, so. laissa säädettyjen rajoitustoimenpiteiden käytöstä päätettäisiin välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset huomioiden aluehallintovirastojen ja kuntien toimesta.