Anu Mutanen, OTT, dosentti, yliopistonlehtori 8.10.2020

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI TARTUNTATAUTILAIN VÄLIAIKAISESTA MUUTTAMISESTA (HE 139/2020 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan tartuntatautilain (1227/2016) väliaikaista muuttamista. Esityksessä ehdotetaan, että ravitsemisliikkeiden toimintaa rajoittavien tartuntatautilain väliaikaisten säännösten (L 400/2020) ja niiden nojalla annettujen valtioneuvoston asetusten, jotka ovat voimassa 1.6.–31.10.2020, voimassaoloa jatkettaisiin siten, että annettava uusi laki olisi voimassa 1.11.2020–28.2.2021.

Ehdotettu sääntely on identtistä tällä hetkellä voimassa olevien ravitsemistoimintaa väliaikaisesti rajoittavien tartuntatautilain säännösten kanssa. Ehdotettu tartuntatautilain 58 b § ravitsemisliikkeiden valvonnasta ja rajoitusten edellytysten seurannasta sekä 91 § päätösten täytäntöönpanosta ovat lisäksi täsmälleen samoja kuin mitä voimassa olevaa väliaikaista tartuntatautilain muutosta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 72/2020 vp) ehdotettiin. Edellä mainitussa esityksessä ehdotettu tartuntatautilain 58 a § sen sijaan poikkeaa olennaisesti voimassa olevasta säännöksestä ja nyt ehdotetusta. Perustuslakivaliokunta edellytti tehtäväksi hallituksen esityksessä 72/2020 vp ehdotettuun 58 a §:ään merkittäviä muutoksia. Sääntelyä oli valiokunnan mukaan välttämätöntä muuttaa niin, että laista käyvät ehdotettua täsmällisemmin ilmi toiminnanharjoittajien velvollisuudet, joista voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Tällaiset muutokset olivat edellytyksenä sille, että lakiehdotus voitiin säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. (PeVL 14/2020 vp, s. 6.)

Nyt arvioitavana olevaan hallituksen esitykseen sisältyy säätämisjärjestysjakso, jossa on tehty selkoa ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan sekä 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen ja 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle osoitettuun velvollisuuteen työllisyyden edistämiseen. Lisäksi esille tuodaan perustuslain 22 §:n edellyttämällä tavalla julkisen vallan toimesta perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattu jokaisen oikeus elämään, 19 §:n 1 momentissa säädetty jokaisen oikeus välttämättömään huolenpitoon sekä 19 §:n 3 momentissa säädetty julkisen vallan velvollisuus turvata riittävät terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä. Esityksessä on tehty arviointia perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin nähden. Esitykseen sisältyy myös jakso lakia alemman asteisesta sääntelystä, mutta *esitystä olisi ollut relevanttia tarkastella myös perustuslain 80 §:ssä lailla säätämisestä ja asetuksenantamisesta säädettyyn nähden.*

Hallituksen esityksessä tehty tarkastelu on perustettu hallituksen esitykseen 72/2020 vp ja sen eduskuntakäsittelyn perusteella voimaan tulleeseen tartuntatautilain väliaikaiseen muutokseen (L 400/2020, ks. StVM 11/2020 vp). *Asian perustuslainmukaisuuden arvioinnin kannalta on olennaista huomata, että esityksessä on otettu huomioon mainitusta esityksestä annettu perustuslakivaliokunnan lausunto 14/2020 vp. Esitystä voidaan perustuslainmukaisuutta koskevilta arvioiltaan asianmukaisena. Nähdäkseni asiassa on syytä vielä kiinnittää huomiota lailla säätämisen vaatimukseen ja ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyyteen, välttämättömyyteen ja oikeasuhtaisuuteen sekä eräisiin säädösvalmisteluun kytkeytyviin näkökohtiin.*

Lailla säätäminen

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt valtiopäivillä 2020 useita covid-19-tautiin liittyviä tartuntatautilain muutosehdotuksia samoin kuin ylipäätään laajan joukon covid-19-epidemiaan liittyneitä säädösehdotuksia. Tartuntatautilakiin ehdotettiin säädettäväksi perustuslain 23 §:n mukaisena tilapäisenä poikkeuksena perusoikeuksista ravitsemisliikkeiden toiminnan väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen estämiseksi (HE 72/2020 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan lakiehdotusta ei voitu säätää perustuslain 23 §:n nojalla (PeVL 14/2020 vp), ja mainittu väliaikainen muutos tartuntatautilakiin toteutettiin tavallisella lailla. Myös väliaikaiset säännökset covid-19-tartuntaketjujen katkaisua tehostavasta tietojärjestelmästä koronavirukselle mahdollisesti altistuneiden tavoittamiseksi säädettiin tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä (HE 101/2020 vp, PeVL 20/2020 vp). Toistaiseksi voimassa olevana lakina säädettiin puolestaan covid-19-pandemiaan liittyvä lääkkeiden saatavuutta ja riittävyyttä koskeva muutosehdotus (HE 80/2020 vp, PeVL 17/2020 vp). Lisäksi parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä on väliaikainen tartuntatautilain muutos covid-19-ennakkotestitodistuksen edellyttämisestä maahantulon yhteydessä (HE 137/2020 vp).

Covid-19-tautia koskevassa tulkintakäytännössään perustuslakivaliokunta on korostanut normaaliolojen lainsäädännön ja perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttuvien toimivaltuuksien ensisijaisuutta (ks. esim. PeVM 17/2020 vp, PeVM 11/2020 vp, PeVM 9/2020 vp, PeVL 20/2020 vp). Valiokunnan mukaan erityisesti epidemiatilanteen pitkittyessä tulee ryhtyä normaaliolojen lainsäädännön mahdollisesti tarvittaviin muutoksiin (PeVM 17/2020 vp, PeVL 17/2020 vp). Sosiaali- ja terveysvaliokunta piti perustuslakivaliokunnan tavoin perusteltuna mahdollisesti tarpeellisiksi osoittautuvien tartuntatautilain pysyvien muutosten säätämistä normaalioloissa huolellisen valmistelun jälkeen (StVM 11/2020 vp, s. 4, PeVL 14/2020 vp, s. 2.)

Hallituksen esityksessä tuodaan esille, että tarkoituksena on osin saada lisäaikaa sille, että voidaan valmistella loppuun ja antaa eduskunnalle hallituksen esitys erilaisen elinkeinotoiminnan ja ravitsemistoiminnan rajoittamisesta. Sosiaali- ja terveysministeriö on valmistellut tartuntatautilain muuttamista koskevan esityksen, jonka yhteydessä on tarkoitus ehdottaa kesään 2021 saakka voimassa olevia väliaikaisia säännöksiä eri elinkeinotoimintaan käytettävien tilojen määräaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Näitä muutoksia koskeva hallituksen esitys annettaneen eduskunnalle lokakuussa 2020.

Ylipäänsä, ottaen huomioon etenkin covid-19-tautia koskeva perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö, on perusteltua, että niin sanottuun normaalilainsäädäntöön sisältyisi covid-19-epidemian taltuttamiseksi tarvittavat toimivaltuudet. Tällöin vältetään myös tarvetta turvautua valmiuslaissa säädettyihin poikkeuksellisiin toimivaltuuksiin tai perustuslain 23 §:n nojalla säädettäviin tilapäisiin poikkeuksiin perusoikeuksista (ks. mm. PeVL 20/2020 vp, s. 2, PeVL 14/2020 vp, s. 2, PeVL 7/2020 vp, s. 2–3). Hallituksen esityksen perusratkaisua lailla säätämisestä on siten mainituilta osin pidettävä asianmukaisena. Samalla on syytä nähdäkseni todeta, että verrattain pitkään jatkuvaa pistemäisten ja kiireellä tehtävien lainsäädäntömuutosten käyttöä ei voida pitää tyydyttävänä lainsäädännöllisenä ratkaisuna (ks. myös covid-19-säädösehdotusten suhteesta perustuslakikontrolliin esim. PeVL 14/2020 vp, s. 7). Tämän vuoksi olisi syytä painottaa tarvetta arvioida kattavasti myös sitä, millaisia toistaiseksi voimassa olevia muutoksia tartuntatautilakiin ja muuhun covid-19-taudin ja vastaavien tartuntatautien kannalta merkitykselliseen lainsäädäntöön tarvittaisiin.

Hyväksyttävyys

Esityksen tavoitteet on kytketty covid-19-taudin leviämisen estämiseen. Esityksen mukaan tavoitteena ei ole jatkaa nykyistä sääntelyä kauemmin kuin se on välttämätöntä. Esityksessä on käyty läpi ravitsemistoiminnan rajoittamisen tarvetta eri epidemiatilanteissa. Esityksessä muun muassa viitataan siihen, että ravitsemisliikkeiden toimintaan on paikoitellen kytkettävissä jopa viidesosa todennetuista tartunnoista.

Esityksen hyväksyttävyyteen voidaan liittää myös kysymys ravitsemisliikkeisiin kohdistuvien rajoitusten kompensoimisesta. Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan 14/2020 vp välttämättömänä, että esitetyt rajoitukset otetaan huomioon valtioneuvoston valmistellessa niin sanottua yleistukea yrityksille. Ravitsemisliikkeisiin kohdistuneiden rajoitusten johdosta on säädetty laki ravitsemisyritysten uudelleentyöllistämisen tukemisesta ja toiminnan rajoitusten hyvittämisestä (403/2020). Lain tavoitteena on yhtäältä hyvittää ravitsemisliikkeille lainsäädännöllä asetetuista rajoituksista aiheutuneita kustannuksia sekä toisaalta kannustaa alan yrityksiä työllistämään.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyyttä perustellaan asianmukaisesti perustuslain 7, 19 ja 22 §:ään nojautuen. Nähdäkseni esityksessä on perusteltu covid-19-tautitilannetta niin yksityiskohtaisesti kuin se on mahdollista ottaen huomioon se, että ylipäänsä käytettävissä oleva tieto epidemiasta on edelleen väistämättä puutteellista. Hyväksyttävyyden kannalta on lisäksi merkitystä sillä, että ravitsemisliikkeiden toiminnan rajoituksia on pyritty kompensoimaan yleistukea koskevalla lainsäädännöllä. Esityksellä on näin ollen katsottava olevan hyväksyttävä, painava peruste (ks. PeVL 14/2020 vp).

Välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus

Perustuslakivaliokunta korosti lausunnossaan 14/2020 vp sitä, että ehdotetun kaltaisia rajoituksia valmisteltaessa tulee huomattavasti yksityiskohtaisemmin pystyä perustelemaan juuri ehdotettujen toimenpiteiden välttämättömyys. Samalla on tarkasteltava myös perusoikeuksien kannalta vähemmän rajoittavia muita sääntelyvaihtoehtoja (ks. esim. PeVM 14/2020 vp). Lisäksi valiokunta korosti lausunnossaan, että välttämättömyysedellytyksen tulee säädösperusteisesti ohjata päätöksentekoa alueellisesta soveltamisesta ja ettei rajoituksia voida säätää

tai pitää voimassa sellaisilla alueilla, joilla se ei ole tartuntatautitilanteen vuoksi välttämätöntä. (PeVL 14/2020 vp, s. 5.)

Esityksen mukaan asetuksenantovaltuuden kiinnittymisellä välttämättömyysvaatimukseen on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan kannanotto siitä, 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. Samalla on syytä ottaa huomioon, että annetuissa valtioneuvoston asetuksissa (401/2020, 477/2020 ja 648/2020) ravitsemistoimintaan säädetyt yleiset velvollisuudet ja rajoitukset ovat koskeneet kaikkia maakuntia. *Näin ollen sääntelyn välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vuoksi on syytä korostaa sitä, että ravitsemistoiminnan rajoitusten välttämättömyyttä tulee tarkastella jatkuvasti alueellisen covid-19-tilanteen perusteella. Toimenpiteitä tulee tämän mukaisesti myös alueellisesti porrastaa.*

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden ja hyväksyttävyydenkin kannalta myös sääntelyn voimassaoloajalla on merkitystä. Suhteellisen lyhyttä voimassaoloa on pidetty oikeasuhtaisuutta toteuttavana seikkana. Kun kyse on perusoikeuksia rajoittavasta sääntelystä, on voimassaolo ajallisesti rajattava välttämättömään. Covid-19-kytkentäisissä yhteyksissä perustuslakivaliokunta on myös korostanut, että valtioneuvoston on seurattava tarkkaan sääntelyn voimassaolon välttämättömyyttä sekä soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia ja ryhdyttävä toimenpiteisiin näiden ongelmien korjaamiseksi. (Ks. mm. PeVM 10/2020 vp, s. 4, PeVL 14/2020 vp, s. 6, PeVL 7/2020 vp, s. 4–5.)

Esityksessä ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.11.2020 ja on voimassa 28.2.2021 saakka. Esityksen mukaan laki olisi voimassa tämänhetkisen epidemiatilanteen osalta vain välttämättömän ajan. Laissa säädettäisiin, että ehdotettu laki ja annettava valtioneuvoston asetus tulisi kumota, jos ehdotuksessa tarkoitetut rajoitukset eivät enää ole välttämättömiä. Esityksessä tuodaan esille, että sosiaali- ja terveysministeriö ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos tuottavat kerran viikossa tilannearvion epidemian tilasta sekä valtakunnallisesti että alueellisesti. Sosiaali- ja terveysministeriö tarkastelee tämän tilannearvion pohjalta ravitsemistoiminnan rajoitusten voimassaolon välttämättömyyttä ja valmistelee asianmukaiset ehdotukset valtioneuvoston käsiteltäviksi.

Nyt arvioitavana olevassa esityksessä ehdotetaan väliaikaista lainsäädäntömuutosta, jonka voi arvioida olevan voimassaoloajaltaan verrattain lyhyt ja suurin piirtein vastaavan aiemman samantyyppisen sääntelyn voimassaoloaikaa. Näin ollen ehdotetun voimassaoloajan voi katsoa toteuttavan suhteellisuusvaatimusta.

Säädösvalmistelun asianmukaisuus

Esitys annettiin eduskunnalle 1.10.2020, ja ehdotetun lain on tarkoitus tulla voimaan 1.11.2020. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt vastaavan kaltaisissa yhteyksissä huomiota käsittelyaikataulun suhteeseen perustuslakikontrolliin (ks. PeVL 14/2020 vp). *Myös tämän esityksen osalta lienee syytä huomauttaa esityksen käsittelyn varsin kiireellisestä aikataulusta, vaikkakaan itse sääntely ei merkitse muutosta tällä hetkellä voimassa olevaan oikeustilaan.*

Lisäksi on syytä nostaa esille se, että esityksestä ei ole järjestetty lausuntokierrosta. Säädösvalmistelun kuulemisohjeen mukaan säädösehdotuksesta voidaan jättää kirjalliset lausunnot pyytämättä vain perustellusta syystä. Esityksessä todetaan, että yhteistyötahojen kanssa on katsottu, että nykyisen lainsäädännön voimassaolon väliaikainen jatkaminen ei edellytä erillistä lausuntomenettelyä. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota tilanteisiin, joissa lakiehdotusta koskevaa lausuntokierrosta on haluttu kiireellisyyteen vedoten lyhentää ajallisesti tai jopa luopua siitä kokonaan. Valiokunnan mukaan tällainen menettely ole asianmukaista eikä hyvään lainvalmistelutapaan kuuluvaa. (Ks. esim. PeVL 25/2020 vp, s. 4, PeVL 19/2016 vp, s. 3, PeVM 3/2016 vp, s. 2.) *Näin ollen tämänkin esityksen osalta on syytä nostaa esille lausuntokierroksen puuttumisen epäasianmukaisuus ja ongelmallisuus hyvän lainvalmistelun näkökulmasta siitäkin huolimatta, että oikeustilaa ei ehdotetulla sääntelyllä muutettaisi.*

Helsingissä 8.10.2020

Anu Mutanen, OTT, dosentti, yliopistonlehtori