Anu Mutanen, OTT, dosentti, yliopistonlehtori 13.1.2021

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI TARTUNTATAUTILAIN MUUTTAMISESTA JA VÄLIAIKAISESTA MUUTTAMISESTA (HE 245/2020 VP)

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

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan tartuntatautilain (1227/2016) muuttamista ja väliaikaista muuttamista. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi mahdollisuudesta laajentaa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa aluehallintoviraston tai valtakunnallisissa tilanteissa sosiaali- ja terveysministeriön päätöksellä poiketen siitä, miten kunnallisen järjestämisvastuun piiriin kuuluvat sosiaali- ja terveyspalvelut muutoin järjestetään. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi elinkeino- ja muuhun toimintaan kohdistuvia toimenpiteitä ja velvoitteita, joita noudattamalla erilaisia palveluja voidaan koronavirusepidemian aikana tarjota siten, että uusien tartuntojen leviämistä voitaisiin mahdollisimman tehokkaasti estää. Toimenpiteet koskisivat hygienia- ja etäisyysvaatimuksia, asiakas- ja matkustajamäärien rajoittamista ja tilojen sulkemista. Lakiehdotukseen sisältyy myös sääntely edellä mainittujen velvoitteiden valvonnasta. Tämän ohella muutoksia kohdistuisi tiedonsaantioikeuksiin, eristämiseen ja virka-apuun sekä työstä, varhaiskasvatuksesta ja oppilaitoksesta poissaoloon liittyviin säännöksiin. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Suurin osa ehdotetuista muutoksista on tarkoitettu olemaan voimassa Covid-19-epidemiaan liittyen väliaikaisesti 31.12.2021 saakka.

Esitykseen sisältyy säätämisjärjestysjakso, jossa on viitattu perustuslain 2 §:n 3 momentin säännökseen julkisen vallan käytön perustumisesta lakiin, 6 §:ssä säädettyyn yhdenvertaisuuteen, 7 §:n mukaiseen oikeuteen elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen ja turvallisuuteen, 16 §:ssä säädettyihin sivistyksellisiin oikeuksiin, 19 §:n 1 momentin mukaiseen oikeuteen välttämättömään huolenpitoon sekä 3 momentin mukaiseen oikeuteen riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin samoin kuin 20 §:n mukaiseen oikeuteen terveelliseen ja turvalliseen ympäristöön ja 21 §:ssä säädettyyn oikeusturvaan. Lisäksi viitataan perustuslain 16, 19, 20 ja 22 §:ään sisältyviin julkiselle vallalle asetettuihin velvoitteisiin edistää ja turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Ehdotettua sääntelyä on arvioitu jossain määrin seikkaperäisemmin suhteessa perustuslain 9 §:ssä suojattuun liikkumisvapauteen, 10 §:ssä säädettyyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan, 13 §:ssä säädettyyn kokoontumisvapauteen, 11 §:n mukaiseen uskonnon ja omantunnon vapauteen, 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan, 18 §:n mukaiseen elinkeinovapauteen ja oikeuteen työhön sekä 75 ja 120 §:n mukaiseen Ahvenanmaan itsehallintoon ja 121 §:ssä suojattuun kuntien itsehallintoon. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä on otettu huomioon jossakin määrin. Lisäksi perustuslakijaksossa on nostettu esiin laaja joukko Suomea velvoittavia ihmisoikeussopimuksia ja EU-velvoitteita, mutta niihin liittyvää tuomioistuinkäytäntöä ei ole käyty läpi.

Ehdotettavalla sääntelyllä on kaikkiaan vaikutuksia useisiin perus- ja ihmisoikeuksiin. Viime kädessä kyse on perustuslain 7 §:n mukaisen oikeuden elämään ja 19 §:n 3 momentissa säädetyn julkisen vallan velvollisuuden suojata väestön terveyttä turvaamisesta, ja näiden oikeushyvien punninnasta suhteessa etenkin perustuslain 18 §:ssä suojatun elinkeinovapauden rajoittamiseen. Esitys sisältää osin varsin pitkällekin meneviä perusoikeusrajoituksia, minkä vuoksi ehdotusten perustuslainmukaisuuden keskiössä tulisi olla perusoikeuksien rajoitusedellytysten täyttymisen tarkastelu. Esityksen perustuslakijakso yhtäältä sisältää tällaista arviointia mutta toisaalta tehty arviointi jää pääosin yleistasoiseksi tai muutoin lakiehdotuksesta irralliseksi. Ehdotetun sääntelyn merkittävyyteen nähden säätämisjärjestelyt jäävät ylipäänsä valtaosin yleistasoisten ja perustelemattomien toteamusten varaan ehdotetun sääntelyn perustuslain- ja ihmisoikeuksienmukaisuudesta. Esityksen perustuslakijakso on lisäksi erittäin laaja (noin 30 sivua esityksen yhteensä 174 sivusta) ja hajanainen, siinä on toistoa sekä luetteloinniksi kuvattavissa olevaa esittämistapaa vailla riittävää kytkentää nimenomaisesti nyt ehdotettuun sääntelyyn ja sen valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin.

Katson tarpeelliseksi kiinnittää tässä lausunnossani huomiota esityksen keskeisinä asiakokonaisuuksina sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan laajentamiseen, elinkeinotoiminnan ja muun toiminnan rajoituksiin sekä säännösten ehdotettuun voimassaoloon.

Sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan laajentaminen

Tartuntatautilakiin lisättäisiin väliaikaisesti uusi 9 a § sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan laajentamisesta Covid-19-epidemian aikana. Mainitussa pykälässä säädettäisiin aluehallintoviranomaisten toimivallasta toimialueellaan velvoittaa kunnan, kuntayhtymän tai lainsäädännössä tarkoitetun yksityisen palvelun tuottajan lisäämään hoito- tai asiakaspaikkoja taikka antamaan palveluita tavanomaista laajemmin. Valtakunnalliset päätökset tekisi sosiaali- ja terveysministeriö. Perustelujen mukaan kyseessä olisi viimesijainen velvoittavan ohjauksen mahdollistava säännös, joka tulisi sovellettavaksi tilanteissa, joissa sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän omin toimin taikka toimivaltaisten viranomaisten säännönmukaisella ohjauksella ei muutoin olisi oikea-aikaisesti ja kattavasti mahdollista varmistaa välttämätöntä palvelutoimintaa. Lakiin säädettäisiin väliaikaisesti myös uusi 79 a §, joka koskisi 9 a §:n mukaisista päätöksistä aiheutuvien kustannusten korvaamista.

Kyse olisi merkittävästä uudesta sääntelystä, jonka perusteella voitaisiin aluehallintoviraston päätöksellä poiketa siitä, miten kunnallisen järjestämisvastuun piiriin kuuluvia sosiaali- ja terveyspalveluja tavanomaisesti järjestetään. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä etenkin perustuslain 2 §:n 3 momentin, 15 §:n, 19 §:n 3 momentin, 121 §:n ja 124 §:n kannalta.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisesti viranomaisten toimivallan julkisen vallan käytössä tulee käydä ilmi laista, ja toimivaltaa koskevien säännösten olla riittävän täsmällisiä. On syytä panna merkille, että ehdotetulla sääntelyllä on selviä yhtymäkohtia valmiuslain (1552/2011) 86 §:ään, jonka nojalla väestön sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamiseksi sosiaali- ja terveysministeriö sekä toimialueellaan aluehallintovirasto voi päätöksellään velvoittaa sosiaalihuollon ja terveydenhuollon toimintayksikön laajentamaan tai muuttamaan toimintaansa. Mainitun seikan merkitystä arvioitaessa on otettava huomioon se, että valmiuslaki on sää-

detty poikkeuslakina. Nyt ehdotettavan normaaliolojen lainsäädännön voi yleisellä tasolla todeta olevan valmiuslain mainittua sääntelyä täsmällisempää ja tarkkarajaisempaa. Samalla on kuitenkin syytä ottaa huomioon, että viranomaisille tavanomaisesta selvästi poikkeavia toimivaltuuksia sisältävän sääntelyn osalta vaatimus selkeydestä, tarkkarajaisuudesta ja täsmällisyydestä korostuu. Nähdäkseni päätöksenteon sisällöstä (kuten hoitopaikkojen lisäämisestä) on sinällään ehdotettu säädettäväksi lähtökohtaisesti riittävän täsmällisesti ja selkeästi sääntelykohde huomioon ottaen.

Mainitut lailla säätämiseen kohdistuvat vaatimukset eivät kuitenkaan ehdotuksessa kaikilta osin toteudu. Sääntely mahdollistaisi päätöksenteon, joka perustuisi lopulta aluehallintovirastoille jäävään varsin avoimeen harkintavaltaan. Lakiehdotuksen 9 a §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on viitattu tartuntatautilain 8 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan aluehallintovirasto tekee tartuntatautilaissa säädetyt hallinnolliset päätökset käyttäen hyväksi sairaanhoitopiirin kuntayhtymän, erityisvastuualueen ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntemusta. Näin ollen lienee mahdollista varmistua aluehallintoviranomaisten käytännön asiantuntemuksesta tehdä asianmukaista arviointia ja harkintaa myös nyt ehdotetun sääntelyn puitteissa. Harkintavallan sitomisen samoin kuin perusoikeusjärjestelmän kannalta on lisäksi sinänsä asianmukaista, että lakiehdotuksen 9 a § sisältää erinäisiä soveltamiskynnyksiä, kuten ilmeisyysvaatimuksen (1 momentti) ja välttämättömyysedellytyksen (3 momentti), ja että päätös voitaisiin tehdä vain kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan (9 momentti). Vaikka mainittujen edellytysten voi katsoa asettavan varsin korkeita kynnyksiä päätöksenteolle ja korostavan säännöksessä mainittujen toimenpiteiden viimesijaisuutta, muodostavat ne samalla varsin avoimen ja abstraktiksikin luonnehdittavan kriteeristön päätöksenteolle. Ehdotettu säännös ei myöskään nähdäkseni ilmennä aluehallintoviranomaisen toimivallan toissijaisuutta täysin säännöksen perusteluissa ilmaistulla tavalla.

Tältä osin on syytä ottaa huomioon myös perustuslain 121 §:stä johtuvat kunnallisen itsehallinnon asettamat rajat ja edellytykset. Säännösehdotuksessa ei sinänsä ehdoteta kunnille uusia tehtäviä. Säännöksessä puhutaan toiminnan laajentamisesta, mutta kokonaisuus perusteluineen lukuun ottaen herää kuitenkin kysymys siitä, voisiko sääntely johtaa eri toimijoiden toiminnan sellaiseen muuttumiseen, mikä olisi omiaan johtamaan myös esimerkiksi perustuslain 2 §:n 3 momentin vastaiseen tilanteeseen. Myös itse hallituksen esityksessä puhutaan paikoin sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan muuttamisesta (esim. s. 1) laajentamisen sijasta. Mainittujen seikkojen kannalta on valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaista, että lakiehdotuksen 9 a §:n 6 momentissa kiinnitetään huomiota toimintayksikön tosialliseen mahdollisuuteen muuttaa toimintaansa samoin kuin se, että tartuntatautilakiin lisättäisiin uusi määräaikainen 79 a § koskien 9 a §:n mukaisista päätöksistä aiheutuvien kustannusten korvaamista. Säännöstä kustannusten korvaamisesta voidaan pitää myös vähimmäisedellytyksenä sille, että perustuslain 15 §:ssä säädettyyn omaisuudensuojaan kytkeytyvät vaatimukset lakiehdotuksen 9 a §:n 4 momentissa ehdotetulle sääntelylle takautuvasta puuttumisesta palveluiden tuottamista koskeviin sopimuksiin täyttyvät.

Esityksestä jää jossain määrin epäselväksi, voisiko sääntely merkitä julkisten hallintotehtävien siirtämistä yksityisille palveluntuottajille. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Näitä vaatimuksia turvaa osaltaan valvonnasta uudessa

59 a §:ssä ehdotettu sääntely. On keskeistä korostaa, että säännösehdotuksessa tarkoitettua yksityistä palveluntuottajaa ei tule voida velvoittaa antamaan palveluita, joihin sillä ei ole säädettyä kelpoisuutta tai tehtävien hoitamisen vaatimia resursseja tai muita edellytyksiä. Ehdotettu sääntely jättää epäselväksi, millä ehdoin yksityinen palveluntuottaja voitaisiin velvoittaa esitetyllä tavalla, ja myös tältä osin sääntelyä olisi syytä täsmentää.

Sääntelyn merkitsemien perusoikeusvaikutusten kannalta on keskeistä se, että ehdotuksella toteutettaisiin perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaista julkisen vallan velvollisuutta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä sekä viime kädessä turvattaisiin perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaisen oikeuden elämään toteutumista. Sääntelyn taustalla on siten perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä ja yhteiskunnallisen tarpeen mukainen painava syy. Perusoikeuksien kannalta on myös asianmukaista, että lakiehdotuksen 9 a §:n 6 momentissa nimenomaisesti todettaisiin, ettei päätös saisi vaarantaa asiakkaiden ja potilaiden oikeutta riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin eikä asiakas- ja potilasturvallisuutta. Samalla on vielä syytä painottaa tarvetta varmistaa myös perustuslain 6 §:ään kytkeytyvä velvollisuus turvata oikeus yhdenvertaisiin palveluihin.

Elinkeinotoiminnan ja muun toiminnan rajoitukset

Toistaiseksi voimassa oleviksi ehdotettuihin tartuntatautilain 58 c, d ja g §:iin sisältyy useita elinkeinotoiminnan ja muun toiminnan rajoituksia. Lain 58 c §:ssä säädettäisiin Covid-19-epidemian leviämisen estämiseksi velvollisuuksista huolehtia hygienia- ja etäisyysvaatimuksista. Soveltamisalan ulkopuolella on rajattu yksityis- tai perhe-elämän piiriin kuuluva toiminta. Velvollisuudet eivät saisi myöskään estää kenenkään oikeutta lakisääteisiin palveluihin, oikeutta saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa eivätkä estää virkamiestä hoitamasta virkatehtäviään. Mikäli lakiehdotuksen 58 c §:n mukaiset toimet eivät olisi riittäviä, voitaisiin väliaikaisesti rajoittaa asiakas- ja osallistujatilojen käyttöä siten, että olisi mahdollista välttää lähikontakteja 58 d §:n mukaisesti. Ja mikäli 58 d §:n toimet eivät olisi riittäviä, voitaisiin päättää tilojen väliaikaisesta sulkemisesta 58 g §:n mukaisesti. Lakiehdotuksen 58 d ja g §:ssä on määritetty päätöksen sisältövaatimuksia ja tilat, joita päätös voisi koskea, samoin kuin määritelty tilanteet, joissa päätös voitaisiin tehdä. Toimivaltuudet on myös sidottu vähäisimmiksi luonnehdittavien toimien riittämättömyyteen, Covid-19-epidemian vakavuutta koskeviin tunnuslukuihin ja välttämättömyyteen. Lisäksi päätöksen saisi tehdä 58 d §:n tilanteessa enintään kuukauden ajaksi kerrallaan ja 58 g §:n osalta enintään kahdeksi viikoksi kerrallaan. Lakiehdotuksen 58 c ja g §:ään sisältyisi lisäksi valtuutukset tarkempien säännösten antamiseen valtioneuvoston asetuksella.

Mainitut säännökset merkitsisivät voimaan tulleessaan perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden rajoituksia. Lain 58 c § merkitsisi hygieniaan ja asiakasetäisyyksiin liittyviä toimintavelvoitteita, ja 58 d § merkitsisi viime kädessä asiakaspaikkojen määrän rajoittamista. Lisäksi arvioni mukaan 58 c §:n säännöksillä voisi olla tosiasiassa myös asiakaspaikkamääriä rajoittavia vaikutuksia. Lakiehdotuksen 58 g §:n tarkoittaman tilojen sulkeminen tarkoittaisi puolestaan merkittävintä puuttumista elinkeinovapauteen. Tässä tarkasteltu elinkeinovapauden rajoitus perustuu hyväksyttävään ja yhteiskunnallisen tarpeen mukaiseen painavaan syyhyn vastaavaan tapaan kuin edellä on 9 a §:n osalta jo todettu. Lisäksi valtiosääntöoikeudellisesti on merkityksellistä se, että ehdotetut rajoitustoimet on esityksessä rakennettu vaiheit-

taisiksi siten, että ensin käyttöön otettaisiin lievempiä keinoja ja niiden osoittautuessa riittämättömiksi voitaisiin siirtyä merkittävimpiin rajoituksiin. Tällaista mallia voidaan pitää lähtökohtaisesti oikeasuhtaisuuden kannalta hyväksyttävänä. Oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä varmistaisivat osaltaan myös etenkin merkittävimpiin rajoitustoimiin kytketyt soveltamisalan rajoitukset sekä lukuisat kvalifioinnit ja edellytykset.

Samalla sääntelyn oikeasuhtaisuuden arviointia hankaloittaa se, että säännösten tarkoittamat rajoitustoimet kohdistunevat varsin eri tavoin eri toimijoiden elinkeinovapauteen. Lakiehdotuksen perusteluista ei ole luettavissa kovinkaan perusteellista selostusta esityksen kaikkinaisista vaikutuksista eri toimialoilla ja -toimijatyyppeihin, mikä vaikeuttaa vakuuttumista sääntelyn oikeasuhtaisuudesta ja välttämättömyydestä. Vain lakiehdotuksen 58 g §:ään sisältyisi toimialakohtainen rajaus. Tältä osin yksityiskohtaisissa perusteluissa on myös varsin seikkaperäisesti perusteltu ehdotettua rajausta. Arvioni mukaan sääntelykohteeseen liittyy sellaista yleistä täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen liittyvää määritelmien esittämisen vaikeutta, joka on syytä ottaa valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa huomioon. Ehdotettu 58 g § on omiaan jättämään kunnan tartuntatautien torjunnasta vastaavalle toimielimelle ja aluehallintovirastolle ongelmallisella tavalla harkintavaltaa sen osalta, mitä tiloja määrättäisiin suljettavaksi. Esityksessä ei lisäksi havaintojeni mukaan tehdä selkoa mahdollisuudesta sulkea tiloja väliaikaisesti joko osittain tai kokonaan. Tällainen mahdollisuus ja osittaisen sulkemisen (osan tiloista aukipitäminen tai aukiolon rajoitukset, ottaen huomioon muu mainittuja seikkoja koskeva sääntely) ensisijaisuus olisi oikeasuhtaisuuden kannaltakin asianmukainen järjestely. Lakiehdotuksen 58 g §:n perustuslainmukaisuuden arvioinnin kannalta on vielä syytä panna merkille sekin, että kyse olisi tilojen sulkemisesta eikä varsinaisesti koko toiminnan lopettamisesta. Tosiasiassa tilojen sulkeminen voisi kuitenkin merkitä myös koko toiminnan päättymistä ainakin tilojen sulkemisen ajaksi. Säätämisjärjestysperustelujen mukaan tilojen sulkemista kompensoitaisiin voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Asianmukaista kompensaatiota on pidettävä myös valtiosääntöisesti tärkeänä etenkin merkittävien ja pitkäkestoisten elinkeinotoiminnan rajoitusten osalta.

Osaltaan ehdotusten välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointia vaikeuttaa sääntelyn yleistasoisuuden ohella sen avoimuus. Ehdotetun 58 c §:n osalta merkitystä on annettava sille, että säännökset osin vastaisivat perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä tartuntatautilain 58 a §:ää, jossa ravitsemisliikkeiden toimintaa väliaikaisesti rajoitetaan koronavirusepidemian vuoksi (ks. PeV 31/2020 vp). Nyt ehdotetaan säädettäväksi lisäksi varsin seikkaperäistä sääntelyä asiakkaiden oleskelun järjestämisestä ja asiakaspaikkojen sijoittamisesta riittävän etäälle toisistaan sekä riittävistä järjestelyistä matkustajien ohjaamiseksi asemilla, terminaaleissa ja muissa vastaavissa tiloissa. Ehdotettuun sääntelyyn sisältyy kuitenkin kaikkiaan useita täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen kohdistuvia huolenaiheita. Mainittakoon tässä yhteydessä myös se, että edellä esitettyyn nähden esimerkiksi ehdotettua sääntelyä 58 e §:ssä henkilöliikenteeseen kohdistuvista hygienia- ja väljyysvaatimuksista voidaan pitää täsmällisempänä ja selkeämmin perusteltuna. Muutoinkin tyydyn henkilöliikenteen rajoitusten suhteen yleisellä tasolla toteamaan, että, kun niiden sääntely 58 e ja f §:ssä on rakennettu pitkälti vastaavalla systematiikalla kuin 58 c, d ja g §:n sääntely muun ohella vaiheisuuden, edellytysten ja kvalifiointien osalta, voidaan tässä sääntelyn perustuslainmukaisuudesta sanottuun viitata ”soveltuvin osin” myös 58 e ja f §:n osalta.

Lakiehdotuksen 58 c, d ja g §:n soveltamisaloja voidaan pitää laaja-alaisina ja yleisinä, mutta samalla kuitenkin sinänsä perusteltuina ottaen huomioon säännösten tavoite koronavirustaudin leviämisen estämisessä. Täsmällisyyden kannalta huomio kiinnittyy esimerkiksi 58 c §:n 6 momentin avoimeen ilmaukseen ”ja muiden vastaavien tilojen” sekä yleisemmin siihenkin, että lakiehdotuksen 58 c, d ja g §:ssä on jonkin verran eroa tiloihin viittaavien käsitteiden käytössä. Avoimeksi myös jää, miltä osin sisä- ja ulkotiloihin olisi syytä kohdistaa erilaisia toimenpiteitä. Lisäksi säännöksiin sisältyviä osallistujan käsitteitä eri käyttöyhteyksineen voidaan pitää varsin väljinä ja osin epäselvinä ottaen huomioon niistä myös perusteluissa todetut seikat. Samalla sääntelyssä vaikuttaa olevan mahdollista päällekkäisyyttä muun tartuntatautilain sääntelyn kanssa, etenkin 58 §:n suhteen, tavalla, josta esityksessä ei nähdäkseni tehdä riittävästi selkoa.

Voimassaolo

Lakiehdotuksen 9 a, 58 c–h, 59 a–d, 79 a § sekä 91 §:n 1 momentti ja 92 § olisivat voimassa 31.12.2021 asti. Määräaikaista voimassaoloa esityksessä perustellaan säännösten liitynnällä Covid-19-epidemiaan ja sillä, että epidemian päättymistä on vaikea ennakolta arvioida. Lisäksi esille tuodaan, että eniten perusoikeuksiin, erityisesti elinkeinonvapauteen, vaikuttavat toimenpiteet edellyttäisivät ehdotetun sääntelyn mukaisesti viranomaispäätöksiä, joiden tekeminen olisi sidottu taudin leviämiseen liittyvien tunnuslukujen täyttymiseen. Esityksessä ehdotetut muut säännösmuutokset (3 §:n 5 kohta eristämisen määritelmästä, 24 §:n 2–4 momentti tiedonsaantioikeudesta epidemian havaitsemiseksi, selvittämiseksi ja tartunnan jäljittämiseksi, 57 §:n 1 ja 2 momentti työstä, varhaiskasvatuksesta ja oppilaitoksesta poissaolosta päättämisestä, 68 §:n 2 ja 3 momentti olosuhteista karanteenin ja eristämisen aikana sekä 89 § virka-avusta) ehdotetaan olemaan voimassa toistaiseksi. Esityksen mukaan lakiehdotukseen on sisällytetty vain aivan välttämättömimmät toistaiseksi voimassa oleviksi tarkoitetut säännökset. Muiden toistaiseksi voimassa oleviksi tarkoitettujen säännösten valmistelu on tarkoitus toteuttaa erikseen.

Nyt arvioitavana olevassa tartuntatautilain muutosehdotuksessa on kyse normaaliolojen lainsäädännöstä, jossa pysyvien muutosten lisäksi ehdotetaan säädettäväksi määräaikaisia muutoksia. Tällainen lakiehdotus on sinällään linjassa perustuslakivaliokunnan poikkeusolojen aikana ilmaiseman kannan kanssa normaaliolojen lainsäädännön ja perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttuvien toimivaltuuksien ensisijaisuudesta (PeVM 17/2020 vp, s. 4, PeVM 9/2020 vp, s. 3, PeVL 14/2020 vp). Valiokunnan mukaan erityisesti epidemiatilanteen pitkittyessä tulee ryhtyä normaaliolojen lainsäädäntöön mahdollisesti tarvittaviin muutoksiin. Pysyviä muutoksia on kuitenkin perusteltua säätää normaalioloissa huolellisen valmistelun jälkeen. (PeVM 11/2020 vp, s. 6, PeVL 14/2020 vp, s. 2.)

Perustuslakimme ei sinänsä aseta estettä sille, että samaan esitykseen sisältyy sekä väliaikaiseksi tarkoitettuja lainmuutoksia että pysyviä muutoksia. Voimassaolosta valittuun ratkaisuun liittyy kuitenkin jossain määrin eduskunnan harkintavallan kannalta epäasianmukaisina pidettäviä ulottuvuuksia. Nähdäkseni eduskunnan aitoa harkintaa ja myös perustuslainmukaisuuden arvioinnin asianmukaista toteutumista turvaisi paremmin se, että väliaikaiset muutokset olisivat käsiteltävänä erikseen ja toistaiseksi voimassa olevat muutokset tuotaisiin eduskunnan käsittelyyn yhtenä kokonaisuutena. Esityksestä ei ole nähdäkseni myöskään luet-

tavissa riittäviä perusteita sille, miksi on katsottu tarpeelliseksi ottaa esitykseen myös toistaiseksi voimassa olevia muutoksia. Esityksen perusteella ei saa kokonaiskäsitystä siitä, miten nyt ehdotetut toistaiseksi voimassa olevat muutokset suhteutuvat yhtäältä esitettyihin tilapäisiin säännöksiin ja toisaalta vielä valmisteilla oleviin tartuntatautilain pysyvämpiin tuleviin muutoksiin. Valittu sääntelytapa on nähdäkseni omiaan horjuttamaan ajatusta säädösvalmistelun huolellisuudesta. Pysyvämpien muutosten käsittelyä ei tulisi mielestäni yhdistää kiireellisessä aikataulussa käsiteltäviin esityksiin eikä tuoda eduskuntaan osissa, jolloin myös kokonaiskuva on omiaan hämärtymään.

Perustuslakivaliokunta on Covid-19-epidemiaan liittyvissä yhteyksissä todennut, että sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkitystä on sillä, että ehdotetun lain on tarkoitettu olevan voimassa väliaikaisesti (ks. esim. PeVL 7/2020 vp, s. 5). Valiokunnan tulkintakäytännön mukaan koronavirusepidemian johdosta säädettyjen perusoikeusrajoitusten voimassaolo on rajattava välttämättömään (ks. esim. PeVL 14/2020 vp, s. 6). Maahantuloon kytkeytyvää Covid-19-ennakkotestausta koskevaa ehdotusta käsitellessään perustuslakivaliokunta piti vuoden 2021 loppuun ulottuvaa voimassaoloaikaa poikkeuksellisen pitkänä verrattuna muihin siihen mennessä epidemian vuoksi säädettyihin perusoikeuksia rajoittaviin lakeihin. Valiokunnan mukaan näin pitkä voimassaoloaika oli ristiriidassa valiokunnan siihenastisen tulkintakäytännön kanssa. (PeVL 32/2020 vp, s. 6.) Sen sijaan Koronavilkun rajat ylittävää yhteentoimivuutta koskeneen tartuntatautilain väliaikaisen muutoksen käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunnalla ei ollut huomauttamista vapaaehtoisuuteen perustuvan järjestelmän käyttöä määrittävän lainsäädännön voimassaolon pidentämiseen vuoden 2021 loppuun saakka (PeVL 42/2020 vp, s. 3).

Nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä tilapäisesti voimassa olevaksi ehdotettujen säännösten voimassaoloaikaa voidaan pitää pitkänä. Epidemian kehittymisestä ja leviämisestä ei ole varmaa tietoa, ja virus on osoittautunut vaikutuksiltaan kohtalaisen tuntemattomaksi ja toisaalta toki myös muuntautumiskykyiseksi. Nähdäkseni voimassaoloaikaa ei voida kaikkinensa perustella esimerkiksi sillä, että rajoitustoimien edellyttämät viranomaispäätökset olisivat määräaikaisia ja että ne olisi kumottava heti, jos säädetyt edellytykset eivät enää täyttyisi. Lain voimassaoloaikaa ja sen välttämättömyyttä ei ole mielestäni perusteltu esityksessä riittävästi, eikä sitä voida pitää oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden vaatimuksia täyttävänä myöskään ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan aiempi tulkintakäytäntö Covid-19-pandemian vuoksi säädetyistä perusoikeuksia rajoittavista laeista.

Kokonaisarvio

Lakiehdotukseen sisältyy kaikkiaan sääntelyä, jossa asetetaan velvoitteita alueellisesti ja paikallisesti elinkeinonharjoittajille ja muille toimijoille. Samalla laki toimisi voimaan tullessaan perustana myös yksilöön kohdistuville toimintaohjeille ja -suosituksille esimerkiksi liiketiloissa noudattavien hygienia- ja etäisyysvaatimusten suhteen. Ehdotettava sääntely merkitsisi perusoikeuksien, etenkin perustuslain 18 §:n mukaisen elinkeinovapauden, mutta myös 9 §:ssä säädetyn liikkumisvapauden ja 15 §:n mukaisen omaisuudensuojan, rajoituksia. Samalla esityksen taustalla on merkittäviä perusoikeuksien suojelemiseen liittyviä näkökohtia erityisesti perustuslain 7 §:n mukaiseen oikeuteen elämään ja 19 §:n 3 momentin mukaiseen julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää väestön

terveyttä toteuttamisessa. Näin ollen katson, että ehdotettua sääntelyä voidaan lähtökohtaisesti pitää valtiosääntöisesti hyväksyttävänä.

Sääntelyä on myös rajattu monin tavoin ja ehdotettuja perusoikeuksia rajoittavia toimia on porrastettu oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden kannalta myönteisellä tavalla. Sääntelyyn kuitenkin liittyy yhtäältä merkittävä määrä yleistasoisuutta, väljyyttä ja avoimuutta samoin kuin toisaalta yksityiskohtaisuutta ja tilannekohtaisuuttakin muodostaen valtiosääntöoikeudellisen ongelman etenkin sääntelyltä edellytettävän täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta (ks. PeVL 14/2020 vp, PeVL 7/2020 vp). Mainitut seikat ovat omiaan vaikeuttamaan esimerkiksi sen selvittämistä, mihin tahoihin velvoitteet missäkin tilanteessa tarkkaan ottaen kohdistuisivat ja millä tavoin. Myös viranomaisten toimivallan ja harkintavallan rajaamisessa olisi täsmentämisen ja selkeyttämisen varaa. Esimerkiksi toimivaltuuksien käytön edellytyksistä on säädetty melko vaikeaselkoisesti ja sääntelyyn sisältyvä viranomaistoimijoiden kokonaisuus muodostuu varsin monimutkaiseksi. Säännösten tulisi olla niin selkeitä, ettei niiden soveltamisvaiheessa syntyisi epäselvyyksien vaaraa. Kokonaisarviossa lakiehdotus perusteluineen jää varsin vaikeasti hahmottuvaksi, mikä myös osaltaan vaikeuttaa ehdotetun sääntelyn perustuslainmukaisuuden arviointia.

Helsingissä 13.1.2021

Anu Mutanen, OTT, dosentti, yliopistonlehtori