

Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä

7.6.2020

SELVITYS NORMAALIOLOJEN LAINSÄÄDÄNNÖN KEHITTÄMISESTÄ EPIDEMIATILANTEEN JATKUESSA

ESITYS

Epidemia on kääntynyt laskuun, mutta uhka koronaviruksen leviämisestä on edelleen olemassa. Epidemiatilanteen jatkuessa on syytä varautua tilanteen vaatimiin toimenpiteisiin myös normaalilainsäädäntöä kehittämällä erityisesti tilanteessa, jossa valmiuslain mukaiset toimivaltuudet eivät enää ole käytössä. Valtioneuvoston kansliassa on laadittu asiaa koskeva muisto, joka on otsikoitu ”Valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien sisällyttäminen normaaliolojen lainsäädäntöön”. Muistiossa on kuvattu valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien viemistä normaaliolojen lainsäädäntöön. Muistion ja tämän selvitystyön sisällöt on yhteensovitettu keskenään. Valtioneuvoston kansliassa laadittu muistio vastaa tämän selvitystyön yhteydessä syntynyttä käsitystä.

Sen lisäksi, mitä edellä mainitussa muistiossa on todettu, lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä esittää, että tartuntatautilakiin tehtävien muutosten valmistelua jatketaan kiireellisinä seuraavissa asioissa:

- ravintoloiden ja muiden vastaavien elinkeinotoimintaan käytettävien tilojen käytön rajoittaminen
- yleisötilaisuuksien ja yleisten kokousten tarkempi määrittely
- eristämispäätös henkilön asuntoon tai muuhun päätöksen antajan hyväksymään tai osoittamaan paikkaan

Muista lainsäädäntömuutoksista päätetään syysistuntokauden 2020 lainsäädäntösuunnitelman hyväksymisen yhteydessä.

Epidemian aikana on tullut esille myös muita muutostarpeita normaalioloissa sovellettavaan lainsäädäntöön. Tällaisen lainsäädännön valmistelu, esimerkiksi tartuntatautilainsäädännön uudistaminen, käynnistetään normaalioloihin palaamisen jälkeen. Hankkeiden riittävästä resursoinnista huolehditaan ja lainsäädäntöön tehtävät muutokset valmistellaan hyvän lainvalmistelun periaatteita noudattaen.

1. SELVITYKSEN TAUSTA JA LÄHTÖKOHDAT

1.1 Hallituksen strategia ja epidemian tilanne

Koronavirusepidemian torjuntaan tähtäävän Suomen hybridistrategian vaikuttavuutta seurataan epidemiologisten, lääketieteellisten ja toiminnallisten mittareiden avulla. Strategian avulla pyritään hallituksen 6.5.2020 tekemän periaatepäätöksen mukaan estämään viruksen leviämistä yhteiskunnassa, turvaamaan terveydenhuollon kantokyky ja suojelemaan erityisesti riskiryhmiin kuuluvia ihmisiä.

Koronaviruspandemiaa on hallittu suurelta osin valmiuslain 4 §:stä ilmenevän normaaliusperiaatteen mukaisesti tartuntatautilain nojalla, valtioneuvoston suositusluontoisilla rajoitustoimenpiteillä sekä muuttamalla lukuisia lakeja. Lakeja on muutettu myös perustuslain 23 §:n nojalla annetulla tilapäislainsäädännöllä sekä valmiuslain mukaisilla toimivaltuuksilla.

Epidemia on kääntynyt laskuun, mutta edelleen epidemian uudelleenkihtyminen ja sen kasvu ovat uhka sekä väestölle että terveydenhuollon ylikuormittumiselle. Tästä syystä on tarkasteltava niitä lainsäädännöllisiä keinoja, joilla epidemiasta johtuvia muun muassa sosiaalisia, taloudellisia ja yhteiskunnallisia haittoja pystytään rajoittamaan.

1.2 Covid-19 –pandemia ja EU

EU:ssa on ryhdytty laaja-alaisesti erilaisiin toimenpiteisiin Covid-19-pandemian johdosta. Tavoitteena on väestön terveyden suojeleminen, pandemian yhteiskunnallisten ja taloudellisten vaikutusten rajoittaminen sekä jälleenrakennuksen ja elpymisen tukeminen. EU:ssa on hyväksytty runsaasti poikkeusolosuhteista johtuvaa lainsäädäntöä ja muita toimenpiteitä, mukaan lukien taloudelliset toimet. Voimassa olevasta EU-lainsäädännöstä on tehty poikkeuksia. Komissio on esittänyt lukuisia suosituksia. Tietojenvaihtoa ja yhteensovittamista on tehostettu. Muun muassa jäsenvaltioiden rajoitustoimenpiteitä ja niiden purkamista on pyritty yhteensovittamaan eri tavoin EU:ssa sekä naapurivaltioiden kesken. Osa EU:n tason toimista on suoraan sovellettavia, osa edellyttää kansallisia täytäntöönpanotoimenpiteitä ja osa on muuten syytä ottaa huomioon.

EU-oikeudelliset velvoitteet sitovat myös poikkeusolosuhteissa. Komissio tarkkailee yhteistyön hengessä jäsenvaltioiden kansallisten poikkeus- ja rajoitustoimenpiteiden soveltamista perusoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen näkökulmasta. Suomi on ilmoittanut keskeisimmistä kansallisista rajoitustoimenpiteistä EU:n neuvoston ja komission pääsihteeristöille 31.3.2020. Ilmoituksessa todetaan, ettei toimenpiteillä poiketa Suomen kansainvälisistä ja EU-oikeudesta johtuvista ihmis- ja perusoikeusvelvoitteista.

1.3 Ahvenanmaa erityisasema

Ahvenanmaan maakunnalla on erityisasema Suomen valtiosäännössä. Toimivallan jaosta maakunnan ja valtakunnan välillä säädetään Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991).

Valmiuslaki käyttöönotto- ja soveltamisasetuksineen ovat valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvina tulleet voimaan myös Ahvenanmaalla (itsehallintolaki 27 § kohta 34). Myös ravintoloiden sulkemista koskeva laki (153/2020), joka on säädetty perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuna poikkeuslakina (vrt. itsehallintolain 27 §:n 1 ja 2 kohta), on ollut voimassa maakunnassa. Poikkeuslakia on sovellettu maakunnassa, vaikka majoi- tus- ja ravitsemisliiketoiminta on maakuntalakien lainsäädäntövalvonnan yhteydessä itsehallintolain yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevan 18 §:n 6 kohdan nojalla johdettu normaalioloissa maakunnan lainsä-

däntövaltaan kuuluvaksi alaksi. Valtion turvallisuus ja Rajavartiolaitoksen toiminta ovat Ahvenanmaalla valtakunnan toimivallassa (27 §:n 34 kohta), joten siellä tapahtuvassa ulkoisten rajojen valvonnassa sovelletaan valtakunnan lainsäädäntöä.

Tartuntatautien torjunta maakunnassa kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan (27 § 1 mom. kohta 29). Tartuntatautien torjuntaa koskevat hallintotehtävät puolestaan ovat maakunnan toimivallassa (30 § kohta 9). Jos tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ja ilman, että samalla vedottaisiin perustuslain 23 §:än, ehdotetaan muutettavaksi muuta kuin tartuntatautilainsäädäntöön kuuluvaa lainsäädäntöä pandemian hillitsemiseksi, on huomioitava, että lainsäädäntövalta monessa näissä asioissa on itsehallintolain 18 §:n mukaan Ahvenanmaan maakuntapäivillä (esimerkiksi terveyden- ja sairaanhoito, sosiaalihuolto, opetus, kulttuuri, kokoontumiset, majoitus- ja ravitsemisliiketoiminta).

Arvioitaessa valmiuslaille vaihtoehtoista sääntelyä tai muita toimenpiteitä tulee tarkastella kyseisten vaihtoehtojen suhdetta Ahvenanmaan itsehallintolain toimivallanjakosäännöksiin. Itsehallintolain 28 § 2 momentin ja 33 §:n mukaisesti maakunnan hallitusta kuullaan silloin, kun valmistelun kohteena on maakuntaa koskeva tai sille erityisen tärkeä säädösehdotus.

2. COVID-19 -EPIDEMIAN JOHDOSTA ANNETTU LAINSÄÄDÄNTÖ

Poikkeusolojen julistamisen jälkeen hallitus on 5.6.2020 mennessä antanut 44 hallituksen esitystä ja neljä lisätalousarviota (tarkemmin ks. liite). Näihin esityksiin sisältyvillä laeilla on vastattu Covid-19 –epidemiasta johtuvan akuutin kriisin aiheuttamiin ongelmiin ja luotu edellytyksiä yhteiskunnan toimivuudelle pandemiaolosuhteissa.

Lainsäädäntömuutokset ovat liittyneet seuraaviin kokonaisuuksiin:

- työmarkkinat ja sosiaaliturva
- yritystuet ja yritysten rahoitus
- julkinen talous (valtio ja kunnat)
- elinkeinovapauden rajoittaminen ja rajoitusten purkaminen
- maahanmuutto (kausityövoiman saatavuuden varmistaminen)
- lääkehuolto
- peruskoulutus, ammatti- ja korkeakouluopetus
- liikenne, erityisesti merenkulku

Lisäksi on säädetty määräaikaisia muutoksia erilaisiin hallinnollisiin käsittelyaikoihin ja muihin määräaikoihin oikeusministeriön, maa- ja metsätalousministeriön ja liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonaloilla.

Lait on lähtökohtaisesti säädetty määräaikaisina. Lakien voimassaolon määräaika vaihtelee. Epidemian pitkittyessä näiden määräaikaisten säädösten voimassaoloa voidaan jatkaa tai antaa ne uudelleen. Esimerkiksi niin sanotun työmarkkinapaketin (yrittäjien työttömyysturva-oikeus mukaan lukien) voimassaoloa on tarkoitettu jatkaa vuoden 2020 loppuun saakka (HE 92/2020 vp ja HE 93/2020 vp). Tilanteen sitä vaatiessa on mahdollista ottaa myös valmiuslain mukaiset toimivaltuudet uudelleen käyttöön.

3. SÄÄDÖSMUUTOSTARPEET

3.1 Selvityksen lähtökohdat

Covid-19 -koordinaatioryhmä antoi 26.5.2020 oikeusministeriön vuonna 2019 asettamalle lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmälle (LAKE) toimeksiannon käynnistää selvitystyö normaaliolojen lainsäädännön kehittämisestä epidemiatilanteen edellyttämien toimenpiteiden toimeenpanossa.

Selvitystyössä keskitytään erityisesti lähitulevaisuudessa tarvittaviin toimenpiteisiin, mutta ehdotetaan suuntaviivoja myös pidemmän aikavälin kehitystyölle. Samalla tarkastellaan aluehallintovirastojen toimivallan mahdollistamista elinkeinotoiminnan rajoitusten alueellisessa asettamisessa ja purkamisessa.

Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmään kuuluvat ministeriöiden lainsäädäntöjohtajat tai vastaavia tehtäviä hoitavat. Heidän lisäksi selvityksen tekemiseen osallistui valmiuslain koordinoinnista vastaava virkamies valtioneuvoston kansliasta.

Ministeriöt kokosivat toimeksiannon mukaiset tiedot omalta hallinnonalaltaan. Selvitystyö painottui nopealla aikataululla toteuttavien muutostarpeiden tunnistamiseen ja pidemmän aikavälin kehitystyön suuntaviivat jäivät vähemmälle huomiolle. Sääntelytarpeiden tunnistamisessa yksi keskeinen tekijä oli ajatus siirtymisestä pois poikkeustilaan perustuvasta sääntelystä normaalioloihin tarkoitetun lainsäädännön soveltamiseen.

3.2 Kiireellisesti valmisteltavat muutokset tartuntatautilakiin

Valmiuslain nojalla annettujen toimivaltuuksien, niiden siirtämistä normaalioloissa sovellettavaan lainsäädäntöön ja hallituksen jo aiemmin päättämiä valmiuslain toimivaltuuksia korvaavia toimia on käsitelty edellä mainitussa valtioneuvoston kanslian muistiossa. Mainitussa muistiossa käsitellyt asiat jätetään nyt tarkastelun ulkopuolelle.

Tartuntatautilakiin (1227/2016) sisältyvät toimivaltuudet ovat osin osoittautuneet riittämättömiksi. Varauttaessa epidemian pitkittymiseen ja mahdolliseen toiseen aaltoon on tärkeää, että tarvittavia rajoitustoimia voidaan toteuttaa ajallisesti ja alueellisesti tehokkaasti.

Jäljempänä mainitut tartuntatautilakiin tehtävät muutokset olisi tarkoitus valmistella kesän aikana ja eduskuntaan hallituksen esitys voitaisiin viedä syysistuntokaudella 2020. Muutokset tulisivat voimaan mahdollisimman pian eduskuntakäsittelyn jälkeen.

Ravintoloiden ja muiden vastaavien elinkeinotoimintaan käytettävien tilojen käytön rajoittaminen

Tartuntatautilakiin valmistellaan vuoden 2020 syysistuntokauden aikana voimaan tulevat mahdollisesti määräaikaiset muutokset yhdenmukaisten, välttämättömien ja lailla rajattujen rajoitustoimenpiteiden kohdistamiseksi ravintoloihin, muihin vastaaviin elinkeinotoiminnan tiloihin sekä muihin yleisessä käytössä oleviin tiloihin ja niiden käyttöön, kun tilojen käytön luonne sitä tartuntojen leviämisen torjumiseksi edellyttää.

Voimassa olevan tartuntatautilain mukaan yleisvaarallisen tartuntataudin tilanteissa kunta tai aluehallintovirasto voi päättää ainoastaan sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden, oppilaitosten, päiväkotien, asuntojen ja vastaavien tilojen sulkemisesta.

Kyse on sääntelystä, jolla on merkitystä perustuslaissa turvatun elinkeinovapauden ja omaisuuden suojan näkökulmasta. Uuden sääntelyn luominen edellyttää siten täsmällistä ja tarkkarajaista sääntelyä rajoitusten asiallisesta, ajallisesta ja alueellisesta sisällöstä sekä niihin liittyvästä päätöksentekomekanismista.

Yleisötilaisuuksien ja yleisten kokouksien tarkempi määrittely

Voimassa olevan tartuntatautilain mukaan yleisvaarallisen tartuntataudin tilanteissa kunta tai aluehallintovirasto voi päättää yleisten kokousten tai yleisötilaisuuksien kieltämisestä. Lähikontaktien rajoittamisen säädösperusteisia keinoja ovat olleet tartuntatautilain mukaiset ns. kokoontumisrajoitukset, joilla on kielletty tai rajoitettu yleisötilaisuuksia ja yleisiä kokouksia. Edelleen tartuntatautilain nojalla on rajoitettu vierailuja riskikohteissa kuten sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköissä. Keskeiset yksilötason keinot perustuvat karanteeni- ja eristämissääntelyyn.

Sääntelyssä on havaittu puutteita tai epä johdonmukaisuuksia erityisesti siltä osin, kuin se koskee ns. kokoontumisrajoituksia. Kokoontumista johdetun yleisötilaisuuden käsitteen käyttö legaliterminä johtaa tulkinallisiin vaikeuksiin ja tilanteisiin, joissa sääntelyn soveltamisen lopputulos on epä johdonmukainen sääntelyn tarkoituksen kanssa. Sääntelyä olisi kehitettävä toteuttamaan paremmin sen tarkoitusta yhdenmukaisesti ja yhdenvertaisesti rajoittaa lähikontakteja erilaisissa tapahtumissa, joissa suuri lukumäärä ihmisiä on keskenään verrattain läheisessä kontaktissa, mikä lisää riskiä tartunnalle.

Eristämissäätös henkilön asuntoon tai muuhun päätöksen antajan hyväksymään tai osoittamaan paikkaan

Voimassa olevan tartuntatautilain mukaan henkilön eristämisestä voidaan päättää vain terveydenhuollon toimintayksikköön.

3.3 Muut lainsäädännön muutostarpeet

Ministeriöiden kokoamiin lainsäädännön muutostarpeisiin sisältyi myös eräitä ehdotuksia lainsäädäntömuutoksiksi, jotka olisivat annettavissa eduskunnalle hieman myöhemmin.

Esimerkkeinä tunnistetuista muutostarpeista voidaan mainita seuraavat:

- opintotukilaki 65/1994: opintotukilainahyvityksen ehdoissa (korkeakoulututkinnon suorittaminen määräjassa) huomioidaan Covid-19 –epidemian aiheuttama poikkeustilanne
- julkisesta työvoima- ja yrityspalveluista annettu laki 916/2012: mahdollistetaan tutkintoon johtavan koulutuksen hankkiminen pandemian pitkittyessä
- liikenteen palveluista annettu laki 320/2017: lisätään normaaliolojen häiriötilanteissa ja muita yhteiskunnan poikkeusoloissa sovellettava säännös, jonka mukaan joukkoliikenteen aikataulumuutoksista tulisi ilmoittaa viimeistään viisi päivää etukäteen (nykyisin 60 päivää)
- alusliikennepalvelulaki 623/2005: liikenne- ja viestintävirasto voisi liikenteen, ympäristön tai ihmisten hengen tai terveyden turvallisuutta rajoittavan tai vaarantavan seikan, vakavan normaaliolojen häiriötilanteen taikka valtioneuvoston asettaman rajoituksen vuoksi määrätä rajoituksia vesiliikenteeseen
- tartuntatautilaki 1227/2016: määritellään yleisvaaralliseksi perustellusti epäilty tartuntatauti, lisätään tartuntataudeista vastaavan lääkärin tiedonsaantioikeuksia ja oikeus päättää työstä, päivähoidosta ja oppilaitoksesta poissaolosta, sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön rokotussuojan vaikutukset työskentelyyn.

Edellä kohdissa 2 ja 3.2 on kuvattu lähtökohtaisesti välittömiä säädösmuutoksia, jotka ovat tarpeen Covid-19 –epidemian aiheuttaman tilanteen hallitsemiseksi.

Hallinnonalakohtaisten muiden muutostarpeiden selvittäminen ministeriöissä jatkuu. Tunnistetut säädösmuutokset olisi mahdollista sisällyttää hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaan, jonka hallitus hyväksyy ennen eduskunnan syysistuntokauden alkua. Suunnitelman on tarkoitus kattaa kaikki syysistuntokaudella 2020 annettavat hallituksen esitykset ja alustavasti myös kevätistuntokaudella 2021 annettaviksi suunnitellut esitykset.

4. PIDEMMÄN AIKAVÄLIN KEHITTÄMISTARPEET

Toimeksiannon mukaan selvitystyössä piti arvioida myös pidemmän aikavälin kehittämistarpeita.

Ottaen huomioon valmiuslain soveltamisesta ja erilaisten poikkeusoloista johtuvien toimenpiteiden toteuttamisesta saadut kokemukset voidaan todeta, että valmiuslain, tartuntatautilain ja muuhun lainsäädäntöön sisältyvien epidemiatilannetta tai sellaisen uhkaa koskevien säännösten kokonaistarkastelu on syytä tehdä. Myös huoltovarmuuteen liittyvät kysymykset ovat nousseet esille.

Lisäksi on havaittu, että erilaisia rajoituksia koskevan sääntelyn toimeenpano- ja valvontamenettelyä (edellytykset ja viranomaispäätöksenteko) olisi syytä kehittää paremmin vastaamaan vallitseviin olosuhteisiin ja sääntelyn perusoikeuslottuvuuden asettamiin vaatimuksiin. Muun muassa elinkeinotoimintaan liittyvien rajoitustoimien sekä muiden epidemian leviämisen estämiseksi tehtyjen toimenpiteiden aiheuttamien kustannusten korvaamista koskevan sääntelyn tarve ja täsmentäminen olisi myös tarpeen selvittää.

Yksittäisistä esille nousseista kehittämistarpeista voidaan mainita esimerkkeinä työvoiman tarjonnan varmistaminen yhteiskunnan toimivuuden kannalta kriittisillä aloilla sekä vankeusrangaistusten täytäntöönpanoon liittyvät kysymykset. Kehittämistarpeita tunnistettiin myös viranomaisten keskinäisessä yhteistyössä ja toimivaltuuksissa. Aluehallintoviraston toimivaltuuksien kehittämismahdollisuuksia tulisi myös selvittää.

Valmiuslain soveltaminen ja erilaisten poikkeusoloista johtuvien toimenpiteiden toteuttaminen on nostanut esiin Ahvenanmaan maakunnan ja sen viranomaisten toimivaltaan sekä maakunnan aseman huomioimiseen liittyviä näkökohtia. Todettakoon myös, että Ahvenanmaan maakunta katsoo, että valmiuslain ja itsehallintolain suhdetta tulee tarkastella osana itsehallintolain kokonaisuudistusta.

Edellä mainittuihin kokonaisuuksiin liittyvä selvitystyö on syytä käynnistää epidemian väistymisen jälkeen. Tarkastelujen riittävästä resursoinnista on huolehdittava ja lainsäädäntöön tehtävät muutokset on valmisteltava hyvän lainvalmistelun periaatteita noudattaen.