

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI TARTUNTATAUTILAIN VÄLIAIKAISESTA MUUTTAMISESTA (HE 72/2020 VP)

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

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta. Laissa säädettäisiin tilapäisesti poikkeusolojen aikana tartuntataudin leviämisen estämiseksi välttämättömistä rajoituksista ravitsemisliikkeiden aukiolo- ja anniskelu-aikaan sekä niiden sisä- ja ulkotilojen asiakaspaikkamäärään ja käyttöön. Ravitsemisliikkeet velvoitettaisiin myös noudattamaan erityisiä hygieniavaatimuksia ja huolehtimaan asiakkaiden riittävän etäisyyden ylläpitämisestä. Rajoitukset eivät koskisi henkilöstöravintolatoimintaa eivätkä ruuan ja juoman noutomyyntiä. Aluehallintovirastot valvoisivat rajoitusten ja velvollisuuksien noudattamista ja ne voisivat määrätä valvonnassa havaitsemansa epäkohdat ja puutteet korjattaviksi sekä määrätä velvoitteita olennaisesti rikkoneen ravitsemisliikkeen ravitsemisliiketoiminnan välittömästi suljettavaksi asiakkailta enintään kuukaudeksi.

Ehdotettu laki on tarkoitettu olemaan voimassa 1.6.–31.10.2020. Esityksen mukaan valtioneuvoston tulisi seurata rajoitusten laissa säädettyjen edellytysten voimassaoloa. Jos edellytykset eivät enää täyty, säännökset olisi kumottava. Esityksen mukaan lakiehdotus voitaisiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Kyse olisi perustuslain 23 §:n nojalla säädettävästä laista.

Lain nojalla annettavalla määräaikaisella valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkemmat säännökset edellä mainituista rajoituksista ja velvollisuuksista sekä rajoitusten alueellisesta soveltamisalasta. Kyse olisi perustuslain 23 §:ssä tarkoitettusta tilapäisiä perusoikeuspoikkeuksia koskevasta valtioneuvoston asetuksesta. Luonnos valtioneuvoston asetukseksi ravitsemisliikkeiden toiminnan väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen estämiseksi on hallituksen esityksen liitteenä. Asetuksen olisi tarkoitus olla voimassa 31.8.2020 saakka. Esityksessä todetaan, että valtioneuvoston tulisi hyvissä ajoin tätä ennen selvittää ja päättää mahdollisten jatkorajoitusten välttämättömyys.

Esitykseen sisältyy säätämisyjärjestysjakso, jossa on tehty selkoa ehdotetun sääntelyn suhteesta ja liitynnästä perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen elämään, 15 §:ssä säädettyyn omaisuudensuojaan, 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinovapauteen ja 19 §:n 1 momentissa säädetty jokaisen oikeuteen välttämättömään huolenpitoon. Lisäksi on viitattu julkiselle vallalle perustuslain 18 §:n 2 momentissa asetettuun velvollisuuteen edistää työllisyyttä ja 19 §:n 3 momentissa säädettyyn velvollisuuteen turvata riittävät terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä sekä 22 §:ssä säädettyyn velvollisuuteen turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Suhdetta perustuslakiin koskevassa jaksossa on lisäksi

käyty läpi perustuslain 23 §:n merkitys lakiehdotuksen kannalta. Tässä yhteydessä on viitattu myös perustuslain 80 §:ssä lailla säätämisestä ja asetuksenantamisesta säädettyyn.

Hallituksen esityksessä arvioidaan, että ehdotettavat elinkeinovapauden rajoitukset ovat merkitykseltään huomattavia. Erityisesti asiakasmäärien sekä aukiolo- ja anniskeluaikojen rajoitukset merkitsisivät hyvin merkittävää puuttumista kyseiseen elinkeinotoimintaan. Tällainen puuttuminen perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen ei esityksen mukaan olisi normaalioloissa mahdollista tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, vaan edellyttäisi perustuslain säätämisyjärjestyksen käyttöä.

Yhdyn esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa tehtyyn arvioon siitä, että lakiehdotuksella olisi perusoikeuksia merkittävästi rajoittavia vaikutuksia. Yleisellä tasolla on syytä lisäksi todeta, että rajoitukset olisivat jatkoa 31.5.2020 saakka voimassa olevalle lähes täydellistä ravitsemisliiketoiminnan kieltä merkinneelle sääntelylle (laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta, 153/2020, ja valtioneuvoston asetus ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi, 173/2020). Nyt kyse olisi kuitenkin tätä hieman lievemmästä perusoikeuksien, erityisesti elinkeinovapauden, rajoittamisesta. Edellä mainittujen seikkojen vuoksi en näe tarpeelliseksi tehdä erillistä arviota ehdotetun sääntelyn suhteesta perusoikeuksiin ja niiden rajoitus-edellytyksiin. Sen sijaan keskityn lausunnossani kysymykseen siitä, onko ehdottavaa lakia mahdollista säätää perustuslain 23 §:n nojalla.

Arvioinnin lähtökohdat perustuslain 23 §:n käyttämisestä oikeusperusteena

Hallituksen esityksessä lakiehdotuksen käsittelemistä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä perustellaan perustuslain 23 §:llä. Näin ollen kyse olisi tilapäisistä poikkeuksista perusoikeuksiin. Perustuslain 23 §:n mukaan perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet.

Perustuslain 23 §:ää muutettiin perustuslain osittaisuudistuksen yhteydessä (L 1112/2011). Muutoksella pyrittiin muun muassa laajentamaan pykälän sisältämää poikkeusolojen määritelmää. Määritelmä kattaa aseelliseen hyökkäykseen tai sen vakavaan uhkaan liittyvien tilanteiden lisäksi esimerkiksi sellaiset laajamittaiset luonnonmullistukset, pandemiat ja suuronnettomuudet, jotka ovat kansakuntaa vakavasti uhkaavia. Perustuslakivaliokunta katsoi poikkeusolojen määritelmän laajentamisen merkitsevän käytännössä sitä, että esimerkiksi erittäin vakavat luonnonmullistukset, pandemiat ja suuronnettomuudet voivat oikeuttaa poikkeusololainsäädännön käyttöönoton. Tämä vastaa sitä vakavuuden tasoa, jota kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja niiden valvontaelinten käytännössä on hätätilalta edellytetty. (PeVM 9/2010 vp, s. 8–10.)

Asian valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on merkityksellistä, että perustuslakivaliokunta piti mahdollisena säätää perustuslain 23 §:n nojalla majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annetulla lailla ravintoloiden sulkemisesta

pandemian aikana. Valiokunta arvioi, että majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettuun lakiin (308/2006) väliaikaisesti lisättäväksi ehdotettu uusi 3 a §, jonka mukaan ravitsemisliike ja siihen kuuluvat sisä- ja ulkotilat on pidettävä koronaepidemian vuoksi suljettuina asiakkailta, merkitsee tietyn elinkeinon harjoittamisen kieltämistä lähes kokonaan määrääjäksi ja siten hyvin voimakasta puuttumista perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen. (PeVL 7/2020 vp.)

Lisäksi perustuslakivaliokunta toi tässä yhteydessä esille, että aikaisemmin perustuslain tilapäisiä perusoikeuspoikkeuksia koskevaa sääntelyä on vakiintuneesti sisällytetty etukäteen säädettävään, jossakin määrin yleisluonteisempaan ja erikseen kriisioloissa käyttöön otettavaan lainsäädäntöön, kuten valmiuslakiin (1552/2011). Perustuslain 23 §:n sanamuoto ei kuitenkaan valiokunnan mielestä sinänsä estänyt ehdotetun kaltaista menettelyä, jossa välttämättömästä puuttumisesta perusoikeuksiin säädetään poikkeusolojen vallitessa ja olemassa olevista poikkeusoloista koskevista laeista erillisesti. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että lain muutosta tarkoittavan hallituksen esityksen antaminen eduskunnalle on erityisesti eduskunnan asemaa ja vaikutusmahdollisuuksia paremmin turvaava menettely kuin esimerkiksi valmiuslain mukaiset menettelytavat. Hallituksen esityksen muodossa eduskunnalle annettavaan lakiehdotukseen eduskunta voi myös tehdä muutoksia tavanomaiseen tapaan eduskuntakäsittelyn aikana, jos se pitää muutoksia tarpeellisina. (PeVL 7/2020 vp, s. 2.)

Mainitussa yhteydessä perustuslakivaliokunta korosti kuitenkin perustuslain 23 §:n soveltumisen poikkeuksellisuutta. Valiokunta viittasi perustuslain 23 §:stä ilmenevään ja muun muassa valmiuslain 4 §:n 2 momentissa esitettyyn periaatteeseen siitä, että viranomaisten säännönmukaiset toimivaltuudet ovat poikkeusoloissakin ensisijaisia. Poikkeusoloissakin tehtävien lainsäädäntömuutosten tulee ensisijaisesti olla perusoikeuksien yleiset ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityiset rajoitusedellytykset täyttäviä rajoituksia, ei perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuja poikkeuksia perusoikeuksista. Ehdotettu sääntely oli tästä huolimatta mahdollista perustaa perustuslain 23 §:ään. (PeVL 7/2020 vp, s. 2–3.)

Näin ollen arvioitaessa sitä, onko lakiehdotus mahdollista käsitellä perustuslain 23 §:n nojalla, on tarkasteltava, ovatko ehdotuksen tarkoittamat perusoikeuspoikkeukset välttämättömiä kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana. Lisäksi ehdotettujen säännösten on oltava Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia ja tilapäisiä. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan keskeistä on arvioida, mitä vaihtoehtoja olisi käytettävissä ehdotuksen tavoitteiden saavuttamiseen perustuslain 23 §:n nojalla säädettävien tilapäisten perusoikeuspoikkeusten sijasta. Poikkeusoloissakin tehtävien lainsäädäntömuutosten tulisi ensisijaisesti olla perusoikeuksien rajoitusedellytykset täyttäviä rajoituksia perustuslain 23 §:ssä tarkoitettujen perusoikeuspoikkeusten sijasta.

Välttämättömyysvaatimus

Perustuslain 23 §:n 1 momentin mukaan säännöksessä tarkoitettujen tilapäisten perusoikeuspoikkeusten tulee olla välttämättömiä. Perustuslain 23 §:n muutosta koskevissa esitöissä ei ole avattu välttämättömyyden merkitystä (ks. HE 60/2010 vp, s. 36–37, PeVM 9/2010 vp, s. 10–11). Välttämättömyyskriteeri sisältyi myös jo perustuslain alkuperäiseen 23 §:ään, joka puolestaan vastasi hallitusmuodon 16 a §:n 2 momenttia (ks. HE 1/1998 vp, s. 81, HE 309/1993 vp, s. 75–77, PeVM 25/1994 vp, s. 11). Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen

esityksen mukaan ilmaisulla on tarkoitettu korostaa pidättyvyyttä perusoikeuksista poikettaessa. Vaatimuksen sisältöä voidaan hakea myös perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvasta suhteellisuusvaatimuksesta. Sen mukaan perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Jokin perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. (Ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5.) Välttämättömyyden voidaan siten katsoa edellyttävän, että lain hyväksyttäviä tavoitteita ei voida saavuttaa perusoikeuksiin vähemmän puuttuvin keinoin.

Perustuslakivaliokunta on katsonut meneillään olevan koronavirusepidemian aikana ehdotettujen perusoikeusrajoitusten arvioinnissa useaan otteeseen, että taustalla on ollut perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painavia perusteita. Valiokunta on pitänyt terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttämistä perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painavana perusteena, jolla on yhteys perustuslain 7 §:n 1 momentin julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään ja 19 §:n 3 momentin velvoitteeseen turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä. Tällainen peruste oikeuttaa valiokunnan mukaan poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia. (PeVM 10/2020 vp, s. 2, PeVM 2/2020 vp, s. 5, PeVL 7/2020 vp, s. 3.) Valiokunnan mukaan perustuslain 23 §:ssä asetetun välttämättömyysvaatimuksen täyttymistä puolsi myös käsitys, jonka mukaan koronaviruksen leviämistä rajoittamaan pyrkivät toimenpiteet eivät olleet olleet vallitsevassa tilanteessa riittäviä puuttumaan tartuntojen leviämiseen väestössä (PeVM 10/2020 vp, s. 2, PeVL 7/2020 vp, s. 2). Ravitsemisliikkeiden sulkemista pidettiin tehokkaana keinona tartuntojen leviämisen ehkäisemiseksi (PeVL 7/2020 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on mainituissa yhteyksissä painottanut lisäksi, että rajoitustoimien yhteiskunnalle aiheuttamia kokonaishaittoja tulee arvioida suhteessa niillä saavutettuun hyötyyn (PeVM 10/2020 vp, s. 4). Valiokunta on myös edellyttänyt, että lailla säädetään ravitsemisliiketoiminnan rajoitusten aiheuttamien menetysten kohtuullisesta kompensoimisesta ja vaikutuksia lieventävistä järjestelyistä elinkeinonharjoittajille (PeVM 10/2020 vp, s. 5, PeVL 13/2020 vp, PeVL 7/2020 vp, s. 5.)

Hallituksen esityksessä todetaan, että väestön terveyttä ja terveydenhuollon kantokykyä ei voida turvata muilla yhteiskunnan käytössä olevilla ravitsemisliikkeiden elinkeinovapauteen vähemmän puuttuvilla keinoilla. Esityksen mukaan ravitsemisliikkeissä tapahtuvien sosiaalisten lähikontaktien määrä ja luonne vaikuttavat merkittävästi koronavirustaudin tarttumisriskiin. Alkoholijuomien anniskelulla arvioidaan olevan oma vaikutuksensa tähän riskiin. Esityksen tavoitteena on vähentää sosiaalisten lähikontaktien määrää ja vaikuttaa niiden luonteeseen tartuntataudin leviämisen estämiseksi siten, että ravitsemisliikkeiden asiakkaiden sijoittelua ja asiakasmääriä sekä aukiolo- ja anniskeluaikoja rajoitetaan mahdollisimman vähän. Perustuu viitataan myös siihen, että monissa muissa maissa ravintolatoimintaa ryhdyttiin pandemian alkuvaiheessa heti rajoittamaan ja että näitä rajoituksia puretaan tällä hetkellä muuallakin vain vaiheittain ja vasta viimeisten rajoitusten joukossa.

Esitykseen sisältyy koronavirustaudin epidemiologinen ja lääketieteellinen tilannekuva sekä skenaarioita epidemian kulun erilaisista vaihtoehdoista. Esityksessä on myös tarkasteltu eh-

dotettujen rajoitusten vaikutuksia talouteen, viranomaisiin ja kansalaisiin. Esityksessä todetaan yhtäältä, että yksittäisen rajoituksen vaikutusta tartuttavuusluvun muutokseen on vaikeaa määrittää ennalta. Toisaalta taas arvioidaan, että rajoitteiden vähittäisen poistamisen odotettua suuremmat tartuntoja lisäävät vaikutukset tai suositeltujen suojaustoimien noudattamatta jättäminen voivat saada epidemian yllättäen kiihtymään huomattavasti ennakoitua voimakkaammin. Esityksen mukaan epidemian eteneminen on tällä hetkellä tasaantumassa, mutta silti edelleen on olemassa uhka epidemian uudelleen kiihtymisestä sellaiselle tasolle, että se aiheuttaisi terveydenhuollon ylikuormittumisen. Valtioneuvosto katsoo lisäksi, että ehdotetut rajoitukset eivät edellytä erillistä nyt säädettävistä rajoituksista johtuvaa kompensatiota.

Esityksessä todetaan, että hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin aiheuttamien seurausten torjumiseksi tarvittavien toimenpiteiden tarkoituksena on suojata väestöä sekä turvata perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia. Tässä tarkoituksessa toimenpiteiden on kyseisissä poikkeusoloissa välttämättä oltava riittävän ennakkollisia. Tämä tarkoittaa välttämättömiä keinoja tartuntataudin leviämisen estämiseksi ja tästä leviämisestä seuraavien uhkien torjumiseksi. Väestön suojaaminen pandemian tilanteessa perustuu tulevaisuutta koskevaan ja siten aina epävarmaan tietoon. Liian myöhään toteutetut toimenpiteet eivät ole vaikuttavia ja niiden hyöty jää vajaaksi, tai niillä ei ole enää lainkaan merkitystä. Tehokkaat toimenpiteet, joilla on mahdollisuus vaikuttaa leviämiseen, voidaan toteuttaa esityksen mukaan vain, jos ne voidaan aloittaa riittävän ennakkollisesti ja kattavasti.

Tämän arvion perusteella esityksessä päädytään siihen, että ehdotetut poikkeukset elinkeinovapaudesta ovat perustuslain 23 §:n tarkoittamalla tavalla välttämättömiä sekä pandemian nykyisen levinneisyyden että sen leviämisen ja levinneisyyden arvioimisen vaikeuden muodostaman uhan ennakoivaksi torjumiseksi. Esityksessä todetaan, että perustuslain 23 §:n sanamuoto kansakuntaa vakavasti uhkaavista poikkeusoloista myös sallii ennakkoinnin, kunhan sillä on riittävän konkreettinen perusta. Lisäksi esityksessä viitataan siihen, että valmiuslain perusteluista ilmenee yleisempi periaate, jonka mukaan pandemiassa toimenpiteisiin voidaan ryhtyä jo ennakoivasti vaarallisen tartuntataudin uhatessa (ks. HE 3/2008 vp, s. 34). Myös kansainvälisen vertailutiedon valossa tartunnan leviämisen toimien oikea-aikaisuus ja riittävä ennakkointi on osoittautunut valtioneuvoston näkemyksen mukaan hyvin olennaiseksi toimenpiteiden vaikuttavuuden kannalta.

Lakiehdotuksella pyritään turvaamaan perustuslain 7 §:n 1 momentissa säädettyä jokaisen oikeutta elämään, jota voidaan pitää erityisen perustavanlaatuisena perusoikeutena. Lisäksi ehdotuksella vastataan perustuslain 19 §:n 3 momentissa ja 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettuihin perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuksiin. Ehdotetulla sääntelyllä tavoitellaan näin ollen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä, erittäin painavia päämääriä.

Nähdäkseni esityksen tarkoittamien rajoitusten kokonaishaittoja ei ole arvioitu suhteessa niillä saavutettuun hyötyyn riittävässä laajuudessa. Myöskään tavoitteisiin pääsyn keinovalikoimasta ei esityksen perusteella synny vertailevaa kokonaiskuvaa. On kuitenkin arvioitavissa, että esityksen painava peruste viime kädessä oikeuden elämään turvaamisessa sinänsä oikeuttaa varsin pitkälle meneviä rajoituksia esimerkiksi elinkeinovapaudteen nähden. Esityksen perusteluiden ja jo tehtyjen toimenpiteiden valossa on myös arvioitavissa, että ehdotetut rajoitukset voisivat toimia tehokkaana keinona hidastaa vaarallisen tartuntataudin leviämistä.

Tästä huolimatta se, ettei tavoitteisiin voitaisi päästä perusoikeuksiin vähemmän puuttuvien keinoin, jää mielestäni esityksessä riittämättömien perusteluiden varaan.

Esityksessä ei myöskään tehdä riittävästi selkoa siitä, miten ja missä määrin jo olemassa olevat ja valmisteltavana olevat kompensatiojärjestelyt tarkkaan ottaen kattaisivat nyt ehdotetuista rajoituksista aiheutuvia haittoja elinkeinonharjoittajille. Tarkasteltaessa kysymystä kompensoinnista tulisi myös ottaa huomioon eduskunnassa parhaillaan käsiteltävänä oleva HE 67/2020 vp ja siitä annettu PeVL 13/2020 vp. On tärkeää varmistua siitä, että välttämättömiksi arvioitavat merkittävät rajoitukset myös kompensoidaan asianmukaisesti.

Merkillepantavaa on lisäksi se, että rajoitusten välttämättömyys sidotaan hallituksen esityksessä merkittävässä määrin ennakoitotarpeeseen. Ennakoitavuustarve on ollut jossakin määrin esillä aiemminkin koronavirusepidemiaan liittyvistä toimenpiteistä säädettyäessä, mutta tässä ehdotetun sääntelyn välttämättömyysargumentaatio on rakennettu hyvin vahvasti sen varaan. Voi arvioida olevan kiistatonta, että epidemian leviämisen hillitsemiseksi tarvitaan myös ennakoivia toimenpiteitä ja ettei rajoitusten tai toimenpidevaihtoehtojen vaikutuksia ole mahdollista perustaa kaikkienensä täysin varmoihin tietoihin. Eri asia kuitenkin on, missä määrin ennakoivuus riittää perustelemaan merkittävien perusoikeusrajoitusten tai tilapäisten perusoikeuspoikkeusten välttämättömyyttä. Vaikka ehdotetut rajoitukset katsottaisiinkin välttämättömiksi esityksen tavoitteiden saavuttamisen kannalta, tämä ei myöskään vielä yksinomaan tarkoita sitä, että niistä voitaisiin säätää perustuslain 23 §:n nojalla.

Kytkeä poikkeusoloihin ja ajallinen ulottuvuus

Perustuslain 23 § mahdollistaa tilapäisten perusoikeuspoikkeusten säätämisen vain Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana. Pandemiaa voidaan perustuslain 23 §:n esitöiden perusteella pitää mainittuna muuna kansakuntaa vakavasti uhkaavana poikkeusolona (HE 60/2010 vp, s. 36, PeVM 9/2010 vp, s. 10). Pandemian tulee siten olla laissa säädetty, jotta sen aikana perustuslain 23 §:n tarkoittamat tilapäiset poikkeukset perusoikeuksista ovat mahdollisia.

Valtioneuvosto on 16.3.2020 yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa todennut maassa vallitsevan poikkeusolot valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetun vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavan ja hyvin laajalle levinneen ja vaarallisen tartuntataudin perusteella. Eduskunta on epäsuorasti hyväksynyt sanotun valmiuslain kohdan mukaisten poikkeusolojen olemassaolon päättäessään, että valtioneuvoston valmiuslain toimivaltuuksien soveltamisen aloittamista koskevat asetukset saivat jäädä voimaan (ks. PeVM 3/2020 vp, PeVM 2/2020 vp).

Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään edellyttänyt lakiin sisällytettäväksi selvän kytkennän poikkeusoloihin, jotta on voitu säätää perustuslain 23 §:n tarkoittamia tilapäisiä poikkeuksia perusoikeuksista. Valiokunta piti majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain osalta ongelmallisena sitä, ettei säännöksen soveltamista ollut ehdotetussa lakitekstissä sanonnallisesti sidottu poikkeusolojen olemassaoloon. Ehdotettu sääntely oli tältä osin ristiriidassa sen perustuslain 23 §:ään sisältyvän vaatimuksen kanssa, että poikkeusolojen tulee olla laissa säädettyjä. Lakiin tuli siten lisätä maininta sen

soveltamisesta poikkeusoloissa. Tällaisen muutoksen tekeminen oli edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. (PeVL 7/2020 vp, s. 3.)

Nyt ehdotettavassa tartuntatautilain 58 a §:ssä on tehty kytkentä perustuslain 23 §:ään (”välttämätöntä tartuntataudin leviämisen estämiseksi vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavan hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin aikana”). Esityksen mukaan tartuntatautilain 58 a §:n 1 momentissa olisi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 3 a §:n säännöstä vastaava oma poikkeusolojen määritelmänsä. Kyse olisi asiallisesti valtioneuvoston 16.3.2020 toteamasta koronavirusepidemiasta, jota on pidettävä valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitettuna erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavana hyvin laajalle levinneenä vaarallisena tartuntatautina.

Perustuslain 23 §:ssä edellytetään lisäksi, että perusoikeuspoikkeukset ovat tilapäisiä. Voimassaoloajalla on ollut valtiosääntöoikeudellisessa arvioissa merkitystä myös siten, että suhteellisen lyhyttä voimassaoloa on pidetty oikeasuhtaisuutta toteuttavana seikkana. Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain osalta perustuslakivaliokunta totesi, että sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkitystä on myös sillä, että ehdotetun lain on tarkoitettu olevan voimassa väliaikaisesti. Valiokunta toi esille, että sääntelyn voimassaolo on ajallisesti rajattava kaiken kaikkiaan välttämättömään. Se totesi lisäksi, että valtioneuvoston on seurattava tarkkaan sääntelyn voimassaolon välttämättömyyttä sekä soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia ja ryhdyttävä toimenpiteisiin näiden ongelmien korjaamiseksi. Valiokunta muistutti, että välttämättömyysvaatimuksesta johtuen lain nojalla annettu asetus on poikkeusolojen päättyessä kumottava kokonaan tai osittain. (PeVL 7/2020 vp, s. 4–5.)

Arvioidessaan valtioneuvoston asetusta ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi perustuslakivaliokunta piti oikeasuhtaisuusarvion kannalta merkityksellisenä, että asetus on voimassa tilapäisesti verraten lyhyen ajan 31.5.2020 saakka. Lisäksi se kiinnitti huomiota siihen, että asetuksen mukaan työ- ja elinkeinoministeriö seuraa yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa säännöllisesti sitä, onko ravitsemisliikkeet pidettävä kussakin maakunnassa edelleen suljettuina asiakkailta. Perustuslakivaliokunta painotti, että ravitsemisliikkeisiin kohdistuvista rajoituksista tulee luopua heti, kun kyseisellä alueella ei vallitse enää niiden ylläpitoa perustelevia välttämättömiä syitä. (PeVM 10/2020 vp, s. 4.)

Ehdotettu sääntely olisi voimassa enintään viisi kuukautta eli 31.10.2020 saakka. Valtioneuvoston asetus olisi esityksen mukaan voimassa 31.8.2020 asti. Esityksessä todetaan, että jos poikkeusolot jatkuvat vielä kesän ja syksyn aikana epidemian vallitsevassa tilanteessa, ravitsemisliiketoiminnan välttämättömiä rajoituksia voitaisiin säätää valtioneuvoston asetuksella lokakuun loppuun saakka. Valtioneuvoston tulisi ehdotetun tartuntatautilain 58 b §:n 2 momentin mukaan tarkoin seurata, ovatko 58 a §:n 1 momentissa tarkoitettujen rajoitusten edellytykset edelleen voimassa. Jos edellytykset eivät enää täyttyisi, valtioneuvoston olisi viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin 58 a §:n ja siihen liittyvien säännösten kumoamiseksi. Jos 58 a §:n 3 momentin nojalla säädetyt rajoitukset eivät enää olisi välttämättömiä joillakin alueilla tai säädetyssä laajuudessa, valtioneuvoston olisi viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin valtioneuvoston asetuksen muuttamiseksi. Säädetäväksi ehdotettava laki ja annettava valtioneu-

voston asetus tulisi kumota poikkeusolojen päätyttyä tai ehdotuksessa tarkoitettujen rajoitusten välttämättömyyden lakattua. Esityksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriö on valmistautunut yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön ja aluehallintovirastojen kanssa arvioimaan epidemiatilannetta kahden viikon välein hyödyntäen Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ja HUS:n seurantatutkimuksesta saatavia tietoja.

Arvioitavana olevassa tartuntatautilain muutoksessa lain soveltaminen kytkettäisiin lain säännöksiin selvästi määriteltyihin perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuihin poikkeusoloihin. Lisäksi ehdotettu sääntely olisi perustuslain 23 §:ssä edellytetyllä tavoin tilapäinen. Lain väliaikaisuus toteuttaisi osaltaan myös sääntelyn oikeasuhtaisuutta. Verrattuna koronaepidemiaan ja poikkeusoloihin kytkeytyvään muuhun, nyt arvioitavaan ehdotukseen rinnastuvaan sääntelyyn lakiehdotus olisi lähtökohtaisesti voimassa merkittävän pitkään. Lakiehdotuksen hyväksyminen merkitsisi samalla asiallisesti poikkeusolojen olemassaolon vahvistamista 31.10.2020 asti. Tätä voidaan pitää ongelmallisena myös sen suhteen, että lain voimassaolo tulisi rajata välttämättömään. Tätä ongelmaa ei poista se sinänsä asianmukainen järjestely, että valtioneuvosto seuraisi voimassaolon välttämättömyyttä; tavanomaisempana menettelynä olisi ennemminkin pidettävä sitä, että sääntely olisi voimassa nyt ehdotettua lyhyemmän ajan ja että tarpeen mukaan voimassaoloa jatkettaisiin tilanteen perusteellisen uudelleenarvioinnin pohjalta.

Alueellinen soveltamisala

Välttämättömyysvaatimuksen kannalta merkityksellinen on myös kysymys ravitsemisliiketoiminnan rajoittamisen alueellisesta soveltamisalasta. Perustuslakivaliokunta antoi kysymykselle ajallisesta ja alueellisesta soveltamisalasta erityistä painoa sääntelyn välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arvioinnissa majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annettua lakiehdotusta käsitellessään. Valiokunnan mukaan hyvin pitkälle menevien elinkeinovapauteen ja myös omaisuuden suojaan ja työllisyyden edistämisvelvollisuuteen puuttuvien toimenpiteiden ulottaminen koko maahan vaikutti välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta ongelmalliselta, jos koronavirus ei ole lainkaan ehtinyt epidemiavaiheeseen jollakin alueella. Valiokunta arvioi välttämättömyysvaatimuksen täyttymistä puoltavan toisaalta koronaviruksen poikkeuksellisen nopea leviäminen niin Suomessa kuin muuallakin Euroopassa sekä se, että tiedon epidemian kehittymisestä voidaan arvioida seuraavan jossakin määrin viiveellä sen leviämistä. Valiokunnan mielestä käytettävissä olevan viruksen leviämistä koskevan tiedonkin valossa sääntelyn soveltamisalaa oli kuitenkin voitava rajata alueellisesti ja ajallisesti. Tällainen muutos oli edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyhteisyydessä. (PeVL 7/2020 vp, s. 4.)

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt lain soveltamisalan sääntelyä asetuksella perustuslain 80 §:n ja säädösten hierarkkisten suhteiden näkökulmasta täysin ongelmattomana (ks. esim. PeVL 14/2005 vp). Poikkeusoloja koskevista perusoikeuspoikkeuksista voidaan perustuslain 23 §:n mukaan kuitenkin säätää paitsi lailla myös laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella. Lailla on säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet. Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi, että tilanteen mahdollinen nopeakin muuttuminen muodostaa sellaisen erityisen syyn, joka voi olla perusteena alueellisesta soveltamisalasta säätämiseksi.

valtioneuvoston asetuksella. Valiokunnan mukaan alueellisen soveltamisalan rajausta voitiin toteuttaa esimerkiksi lisäämällä lakiin säännös, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset laissa tarkoitetuista alueista. Valiokunta korosti valtioneuvoston mahdollisuutta reagoida viruksen leviämiseen nopealla aikataululla. (PeVL 7/2020 vp, s. 4–5.)

Arvioidessaan valtioneuvoston asetusta ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 3 a §:ssä säädettyyn vaatimukseen, jonka mukaan sulkeminen pandemian aikana on rajattava koskemaan niitä alueita, joilla se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen ehkäisemisen kannalta. Valiokunnan mielestä ravintoloiden sulkeminen pitää siten pystyä perustelemaan välttämättömäksi jokaisella alueella erikseen. Välttämättömyysarviointin tulee kattaa sekä alueellinen että ajallinen välttämättömyys. Valiokunta totesi lisäksi, että rajoituksia tulee luopua heti, kun kyseisellä alueella ei valitse enää niiden ylläpitoa perustelevia välttämättömiä syitä. (PeVM 10/2020 vp, s. 3–4.)

Käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen 58 a §:n 3 momentin 6 kohdan mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset alueista, joilla velvoitteita ja rajoituksia sovelletaan. Asetuksen 7 §:ssä säädetäisiin velvollisuuksien ja rajoitusten soveltamisesta alueittain tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Lakiehdotus ei sinänsä sulje pois mahdollisuutta, että ehdotettu ravintolatoiminnan rajoittaminen voisi kaikkinsa koskea koko maata. Lain 58 a §:n 1 momentti kuitenkin edellyttäisi, että toimet rajautuvat koskemaan niitä alueita, joilla se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen estämiseksi pandemian aikana. (*Sivuhuomautuksena todettakoon tässä yhteydessä, että säännöksen kieliasua on nähdäkseni syytä korjata seuraavalta osin: ”niillä alueilla ja siinä laajuudessa, kuin”.*) Asiakaspaikkojen sekä aukiolo- ja anniskeluajan rajoitusten soveltamisalan osalta asetuksessa lueteltaisiin kaikki Suomen maakunnat. Muiden velvollisuuksien osalta todettaisiin, että ne ovat voimassa koko maassa. Näin ollen kaikki säädettävät rajoitukset tulivat voimaan välittömästi koko maassa asetuksen tullessa voimaan.

Hallituksen esityksen mukaan on välttämätöntä, että tehokkaat sosiaalisia lähikontakteja rajoittavat toimenpiteet toteutetaan nykyisessä epidemiologisessa tilanteessa alueellisesti kattavasti. Tähän välttämättömyyteen katsotaan vaikuttavan ehdotetun lain voimaan tullessa myös se, että ravitsemisliikkeet ovat olleet käytännössä kokonaan suljettuina asiakkailta lähes kaksi kuukautta. Esityksessä todetaan ulkomaisten esimerkkien osoittavan, että asiakkaita täynnä olevissa ravintoloissa yksikin tartuntataudin kantaja voi lyhyessä ajassa aiheuttaa laajan tautialistuksen, eikä tällaisella altistuksella ole välttämättä mitään tekemistä sen kanssa, millainen epidemiatilanne kyseisen alueen väestössä keskimäärin on. Koronavirustaudin todetaan leviävän usein paikallisina ryvästyminä ilman mahdollisuutta etukäteen ennustaa epidemiapesäkkeiden ilmaantumista. Väestöä on esityksen mukaan turvattava tehokkain toimenpitein ja yhdenvertaisesti.

Lisäksi esityksessä tuodaan esille, että suuri osa covid-19-tapauksista on todettu Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin alueella. Tapauksia on ollut jokaisessa sairaanhoitopiirissä ja myös Ahvenanmaalla. Useassa maakunnassa kumulatiivinen ilmaantuvuus on lähestynyt Uudenmaan tilannetta. Päivittäin todettavien tapausten määrä on pysynyt lähes kuukauden ajan

varsin tasaisella ja kohtuullisen matalalla tasolla, mikä viittaa epidemian huomattavaan hidastumiseen.

Esityksen mukaan välttämättömyysedellytys koskisi sekä alueita että rajoitusten suuruutta. Velvoitteiden ja rajoitusten säätämisen edellytyksenä koko maahan olisi, että ne ovat asetusta annettaessa välttämättömiä koko maassa. Vastaavasti ajan kuluessa ja epidemiatiedon lisääntyessä valtioneuvoston tulisi lieventää velvoitteita ja rajoituksia tai poistaa ne siltä osin kuin ne eivät enää olisi välttämättömiä joillakin alueilla. Ehdotus mahdollistaisi siten eriasteiset ja portaittaiset rajoitukset sekä niiden säätämisen alueittain kulloisenkin koronavirus-tautitilanteen edellyttämällä tavalla.

Esityksessä katsotaan, että rajoitusten tarkempaan säätämiseen lain nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella on perustuslain 23 §:ssä tarkoitettu erityinen syy. Tältä osin viitataan siihen, että arviot rajoitusten sisällöstä sekä alueellisesta ja ajallisesta kestosta perustetaan mallinnukseen ja ennusteisiin nojautuvaan ajantasaiseen tilannekuvaan, mikä edellyttää nopeaa reagointimahdollisuutta.

Ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arviossa huomiota kiinnittää se, että rajoitusten soveltamisala olisi ainakin aluksi käytännössä valtakunnallinen. Hallituksen esityksessä ei oikeastaan edes käydä läpi vaihtoehtoa, jossa ravitsemisliikkeiden asiakaspaikkojen sekä auki- ja anniskeluaikojen rajoituksista säädettäisiin vain osassa maata tai erillisiin päätöksiin perustavalla maantieteellisellä porrastuksella jo lain voimaan tullessa. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti ravintolaliiketoiminnan rajoittaminen pitää pystyä perustelemaan välttämättömäksi jokaisella alueella erikseen. Tällaisia perusteluja ei esitykseen nähdäkseni sisälly, vaan esitys on perustettu tältä osin lakitekstiin sisällytettyyn välttämättömyysedellytykseen sekä tarpeeseen ennakoida koronaviruksen mahdollisesti nopeasti kehittyviä alueellisia tartuntaketjuja. Alueellisesta soveltamisalasta voi katsoa olevan mahdollista säätää valtioneuvoston asetuksella, sillä tällaiselle säätämislle perustuslain 23 §:ssä asetetun erityisen syyn vaatimuksen täyttää tarve reagoida tilanteen mahdollisesti nopeaan muuttumiseen.

Rajoitusten alueellisen soveltamisalan valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on syytä ottaa huomioon yhtäältä se, että koronavirus on levinnyt kaikkiin maakuntiin, ja toisaalta se, että tautitapaukset ovat keskittyneet Uudellemaalle ja että viruksen leviäminen on hidastunut. Tästä näkökulmasta ei ole aivan ongelmatonta pitää sääntelyä välttämättömyysvaatimuksen edellyttämällä tavoin alueellisesti riittävän rajattuna. Toisaalta on kuitenkin asianmukaista, että lakiehdotuksessa ja sen perusteluissa on korostettu tarvetta jatkuvasti seurata sitä, ovatko rajoitukset välttämättömiä kullakin alueella. Ylipäänsä se, että valtioneuvoston on ryhdyttävä tarvittaessa heti toimenpiteisiin sääntelyn kumoamiseksi tai muuttamiseksi, lisää sääntelyn hyväksyttävyyttä myös välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta. Merkitystä on lisäksi syytä antaa sille, että tällä hetkellä on välttämättömäksi arvioitu ravitsemisliiketoiminnan lähes kaikkinaista sulkemista koko maassa tarkoittaneet toimet. Mainittujen rajoitusten lieventämistä valtakunnallisesti kaikkialla yhtäaikaaisesti ja samalla tavoin voitaisiin siten pitää ainakin alkuvaiheessa johdonmukaisena menettelytapana. Kun lisäksi ottaa huomioon esityksessä viitatu alueellisen yhdenvertaisuuden näkökohdat katson, että ehdotettujen rajoitusten ulottaminen tässä vaiheessa koko valtakunnan alueelle olisi perustuslain 23 §:n mukaisen välttämättömyysvaatimuksen mukaista.

Ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisuus

Perustuslain 23 §:n 1 momentin mukaan säännöksessä tarkoitettujen tilapäisten perusoikeuspoikkeusten tulee olla myös Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Hallituksen esityksen perusteluissa on käyty asianmukaisesti läpi ehdotetun sääntelyn kannalta relevantteja kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita (mm. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklassa säädetty oikeus elämään, uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 11 ja 13 (1) artiklassa säädetty oikeus terveyden suojeluun ja lääkinnälliseen apuun sekä Yhdistyneiden kansakuntien taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 12 artiklassa tunnustettu jokaisen oikeus nauttia korkeimmasta saavutettavissa olevasta ruumiin- ja mielenterveydestä). Elinkeinovapautta ei ole sellaisenaan turvattu Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tai YK:n alaisissa ihmisoikeussopimuksissa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1. lisäpöytäkirjan 1 artikla suojaaa omaisuudensuojaa ja sen on katsottu suojaavan välillisesti myös elinkeinotoimintaa. Kyseistä oikeutta voidaan rajoittaa laajasti lailla julkisten intressien turvaamiseksi. YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 23 artiklaan sisältyy työn valinnan vapaus. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 16 artiklan mukaan elinkeinovapaus puolestaan tunnustetaan unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti.

Näin ollen yhdyin hallituksen esityksessä esitettyyn näkemykseen siitä, että Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet eivät estä ehdotettua sääntelyä. Osaltaan tätä perustelee myös se, että monissa Euroopan valtioissa on toteutettu ehdotusta vastaavia tai sitä pidemmälle meneviä rajoituksia ihmisten oikeuksiin. Ihmisoikeuksien mukaisuudesta kertoo myös se, että parhaillaan voimassa oleville, nyt esitettyä merkittävämmille ravitsemisliiketoiminnan rajoituksille ei johtunut estettä ihmisoikeusvelvoitteista (ks. PeVL 7/2020 vp).

Sääntelyvaihtoehdot ja kokonaisarvio

Hallituksen esityksessä on käyty läpi myös vaihtoehtoisia sääntelytapoja. Toteuttamisvaihtoehtoja selostavassa jaksossa 5 käydään läpi ei-säädösperusteiset suositukset ja itsesääntely, tartuntatautilain normaali muuttaminen sekä suhde majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettu lakiin, alkoholilakiin ja terveydensuojelulakiin.

Esityksessä tuodaan esille, että voimassa olevan tartuntatautilain 58 §:n mukainen sääntely mahdollistaa eräiden muiden vastaavan kaltaisten julkisten tilojen sulkemisen sekä yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien kieltämisen. Tämä normaaliolojen lainsäädäntö ei kuitenkaan mahdollista sitä, että valtioneuvosto tai muu viranomainen velvoittaisi yleisesti ravitsemistoimintaa harjoittavat yritykset noudattamaan esityksessä ehdotettuja ja sen nojalla annettavan sääntelyn mukaisia välttämättömiä rajoituksia toiminnassaan. Esityksen mukaan tartuntatautilakiin tai muuhun lakiin voitaisiin pyrkiä valmistelemaan vastaavanlaisia tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä säädettäviä tarkkarajaisia ja perusoikeuksien rajoitusperiaatteiden vaatimukset täyttäviä säännöksiä, joiden nojalla viranomainen voisi päättää ravitsemistoiminnan vastaavanlaisista rajoituksista. Esityksessä kuitenkin todetaan, että tartuntatautilain periaatteelliset muutostarpeet on perusteltua arvioida normaalioloissa ja niiden luonteen edellyttämässä laajuudessa. Lisäksi esityksessä viitataan siihen, että voimassa olevia ravintoloihin kohdistuvia rajoituksia arvioidessaan perustuslakivaliokunta nosti esille eduskunnan aseman ja vaikutusmahdollisuudet ja katsoi, että perustuslain 23 §:n mukaisesta välttämättömästä

puuttumisesta perusoikeuksiin on mahdollista poikkeusolojen vallitessa säätää olemassa olevista poikkeusoloja koskevista laeista erillisesti (PeVL 7/2020 vp, s. 2).

Perustuslain 23 §:n mukaisten tilapäisten perusoikeuspoikkeusten säätämistä on syytä pitää poikkeuksellisenä järjestelynä, jonka käytölle olisi kyettävä esittämään korostetun painavat perustelut. Mainitun säännöksen nojalla tavalliseen lakiin tehtävällä muutoksella asetuksen-antovaltuuksineen voi arvioida olevan sellaisia vaikutuksia lainsäädännön ja ylipäänsä oikeudellisen sääntelyn tavanomaiseen systematiikkaan, että tällaiseen järjestelyyn ja etenkin sen yleistymiseen on syytä suhtautua kriittisesti. Poikkeusoloissakin tehtäviä lainsäädäntömuutoksia tulee ensisijaisesti arvioida perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta sen asemasta, että niitä nyt käsillä olevan esityksen tapaan käsiteltäisiin perustuslain 23 §:n mukaisina perusoikeuspoikkeuksina. Lisäksi on otettava huomioon, että eduskunnan asemaa ja vaikutusmahdollisuuksia turvaa myös sellaisen tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädettävän lain säätäminen, jota ei perustettaisi perustuslain 23 §:ään.

Merkillepantavaa on se, että hallituksen esityksessä viitataan mahdollisuuteen valmistella tartuntatautilakiin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädettävät ja perusoikeuksien rajoitusedellytykset täyttävät muutokset. Esityksen perustelu siitä, että tartuntatautilain muutostarpeet on perusteltua arvioida normaalioloissa ja niiden luonteen edellyttämässä laajuudessa, antaa ymmärtää, että perustuslain 23 §:n mukaisen menettelyn käyttö ei vaatisi vähintäänkin samankaltaista ja -laajuista harkintaa kuin tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä säädettävien perusoikeuksien rajoitusperiaatteiden mukaisten säännösten valmistelu. Kun käsillä on nimenomaisesti tilanne, jossa tartuntatautilakiin tarvittaisiin tällaista sääntelyä, herää kysymys, miksi sellaista ei ole nyt valmisteltu. En katso hallituksen esityksessä esitetyn asianmukaisia perusteluja sille, ettei arvioitavana ole juuri tällaiseen valmisteluun perustuvaa tartuntatautilain muutosta, joka ei nojautuisi perustuslain 23 §:ään.

Ehdotettu sääntely ei arvioni mukaan täytä kaikilta osin myöskään perustuslain 23 §:ssä tilapäisille perusoikeuspoikkeuksille asetettavaa välttämättömyysvaatimusta. Välttämättömyyskriteerin täyttyminen jää avoimeksi etenkin siksi, että esityksessä ei nähdäkseni kyetä riittävästi perustelemaan, miksi muut toteuttamisvaihdot eivät olisi käyttökelpoisia esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi ja miksi tavoitteisiin ei mahdollisesti voitaisi päästä perusoikeuksiin nyt ehdotettuja rajoituksia vähemmän puuttuvien keinoin. Osaltaan tähän puutteeseen kytkeytyvät myös edellä esillä olleet seikat ongelmallisesta nojautumisesta perustuslain 23 §:ään. Käsillä olevan lakiehdotuksen ei voida katsoa myöskään täyttävän kaikkia perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 7/2020 vp perustuslain 23 §:n soveltumisen kannalta merkitykselliseksi katsottuja seikkoja. Erityisesti soveltamisalan ajalliseen ulottuvuuteen liittyy ongelmia välttämättömyyden näkökulmasta.

Näin ollen katson kaikkiaan, että asiassa on painavia perusteita sille, ettei lakiehdotusta olisi mahdollista säätää perustuslain 23 §:n nojalla. Nyt ehdotettua perustuslain 23 §:n nojalla säätämistä parempana vaihtoehtona voitaisiin pitää esimerkiksi sitä, että esityksen liitteenä olevan asetustekstin perusteella muotoiltaisiin tartuntatautilakiin perustuslain vaatimukset täyttävät säännökset. Samalla olisi otettava huomioon, että ravitsemisliiketoimintaan kohdistuvat rajoitukset ovat vain yksi osa kaikista käytettävissä olevista toimista. Tällaiseen tarkasteluun kuuluisi sen arviointi, missä määrin viranomaisilla jo nyt olevat toimivaltuudet riittäisivät

tilanteen hallintaan. Lisäksi jo säädettyjen rajoitustoimien ja annettujen suositusten johdosta ihmisten käytöksessä on saattanut tapahtua tosiasiallisesti sellaisia merkittäviä muutoksia, jotka puoltavat osaltaan myös suositusten ja ohjeiden käyttöä vartenotettavana keinona esityksen tavoitteiden saavuttamisessa. Sääntelyssä olisi lisäksi syytä ottaa asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan kannanotot ravitsemisliiketoiminnan rajoitusten kompensoimisesta ja vaikutuksia lieventävistä järjestelyistä (ks. PeVM 10/2020 vp, s. 5, PeVL 13/2020 vp, PeVL 7/2020 vp, s. 5).

Helsingissä 24.5.2020

Anu Mutanen, OTT, yliopistonlehtori