**Veli-Pekka Viljanen**

# HE 72/2020 vp LAIKSI TARTUNTATAUTILAIN VÄLIAIKAISESTA MUUTTAMISESTA

***Eduskunnan perustuslakivaliokunta 25.5.2020***

## 1. Lakiehdotuksen perustaminen perustuslain 23 §:ään

Hallituksen esityksessä tartuntatautilakia ehdotetaan väliaikaisesti muutettavaksi siten, että siinä tarkoitetussa ravitsemisliikkeessä ”on noudatettava ravitsemisliikkeen aukioloa, alkoholilaissa (1102/2017) tarkoitettua anniskeluaikaa sekä liikkeeseen kuuluvien sisä- ja ulkotilojen asiakaspaikkamäärää ja käyttöä elinkeinotoimintaan koskevia rajoituksia niillä alueilla ja siinä laajuudessa, kuin se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen estämiseksi vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavan hyvin laajalle levinneen tartuntataudin aikana” (58 a § 1 mom.).

Laissa ei itsessään säädettäisi, mitä ja millaisia nämä rajoitukset, joita ravitsemisliikkeessä on noudatettava, olisivat. Lakiehdotuksen 58 a §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkemmat säännökset siinä luetelluista asioista. Käytännössä rajoitusten sisältö ja niiden alueellinen soveltamisala jäisivät valtioneuvoston asetuksella säädettäviksi.

Väliaikainen laki olisi voimassa 31.10.2020 saakka.

Hallituksen esityksen perusteluista käy ilmi, että lakiehdotus on tarkoitus säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä perustuslain 23 §:n mukaisena tilapäisenä poikkeuksena perustuslaista (ks. s. 24-25). Pidän ehdotettua sääntelymallia valtiosääntöoikeudellisesti erittäin ongelmallisena.

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 kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet.

Perustuslain 23 § muutettiin nykyiseen muotoon perustuslain osittaisuudistuksen yhteydessä. Muutoksella pyrittiin 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 (ks. PeVM 9/2010 vp, s. 8-9, PeVL 7/2020 vp, s. 2). Poikkeusolojen tulee kaikissa tapauksissa olla ”kansakuntaa vakavasti uhkaavia”, jotta ne täyttäisivät perustuslain 23 §:n poikkeusolomääritelmän. Jos tartuntatautiepidemia on edennyt sellaiseen vaiheeseen, ettei sitä enää voida pitää kansakuntaa vakavasti uhkaavana, ei perustuslain 23 §:n soveltamisedellytys täyty.

Perustuslakivaliokunta on mietinnössään PeVM 2/2020 vp käsitellyt sitä, milloin kyseessä on valmiuslain 3 §:n 5 kohdan tarkoittamat poikkeusolot. Säännöksen mukaan poikkeusolo määritellään vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavaksi hyvin laajalle levinneeksi vaaralliseksi tartuntataudiksi. Valiokunnan mukaan sen tulee rinnastua vaikutuksiltaan erityisen vakavaan suuronnettomuuteen, mikä viittaa muun muassa poikkeuksellisen suuriin vahinkoihin ja suureen uhrimäärään (PeVM 2/2020 vp, s. 2). Valiokunnan valmiuslain osalta esittämää voidaan yleistää koskemaan perustuslain 23 §:n poikkeusolomääritelmää tartuntatautien osalta muutoinkin.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin hyväksynyt meneillään olevan koronavirusepidemian täyttävän poikkeusolomääritelmän sekä valmiuslain 3 §:n 5 kohdan perusteella (ks. esim. PeVM 2/2020 vp ja PeVM 3/2020 vp) että perustuslain 23 §:n perusteella (PeVL 7/2020 vp). Jälkimmäinen asetelma oli perustuslakivaliokunnan arvioitavana valiokunnan 25.3.2020 antamassa lausunnossa, joka koski ravitsemisliikkeiden sisä- ja ulkotilojen sulkemista asiakkailta noin kahden kuukauden määräajaksi (PeVL 7/2020 vp, s. 2-3). Valiokunta korosti kuitenkin tässä yhteydessä perustuslain 23 §:n soveltumisen poikkeuksellisuutta. Valiokunta viittasi perustuslain 23 §:stä ilmenevään ja 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.

Erityisenä ongelmana perustuslain 23 §:n soveltamisen kannalta voidaan pitää lain ehdotettua voimassaoloaikaa eli laki olisi voimassa 31.10.2020 asti eli lain kaavaillusta voimaantulopäivästä yhteensä viiden kuukauden ajan. Toistaiseksi valmiuslain nojalla säädetyt poikkeusoloja

koskevat käyttöönotto- ja jatkamisasetukset ovat pisimmillään voimassa 30.6.2020 asti. Perustuslakivaliokunta on niitä koskevissa mietinnöissään korostanut normaaliolojen lainsäädännön ja perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttuvien toimivaltuuksien ensisijaisuutta. Valiokunta on todennut, että erityisesti epidemiatilanteen pitkittyessä tulee ryhtyä normaaliolojen lainsäädännön mahdollisesti tarvittaviin muutoksiin (esim. PeVM 17/2020 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että valmiuslain säännösten soveltaminen edellyttää, että poikkeusolot jatkuvat. Valiokunta on pitänyt välttämättömänä, että mahdollisten tulevien jatkamisasetusten antamisen yhteydessä arvioidaan yksilöidysti poikkeusolojen olemassaolon perusteita. Valiokunta on kiinnittänyt lisäksi huomiota siihen, että perustuslain 23 §:n mukaisiin perusoikeuspoikkeuksiin liittyy vaatimus poikkeuksien tilapäisyydestä (esim. PeVM 17/2020 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunnan nimenomaisen kannan mukaan nykyisen ravintoloiden aukiolorajoituksia koskevan sääntelyn voimassaolo oli ajallisesti rajattava välttämättömään. Valiokunta kiinnitti kannanottonsa sääntelyn oikeasuhtaisuuden vaatimukseen (PeVL 7/2020 vp, s. 5).

Tartuntatautilain väliaikaisen muutoksen kytkeminen perustuslain 23 §:ään on ongelmallinen erityisesti siksi, että tämä merkitsisi poikkeusolojen vakiinnuttamista koronavirusepidemian sääntelyn lähtökohdaksi vielä pitkäksi aikaa toisin kuin perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti edellyttänyt. Asiaa ei muuta se, että perustelujen mukaan valtioneuvoston asetusta muuttamalla olisi tarkoitus purkaa ravitsemistoiminnan rajoituksia epidemiatilanteen niin salliessa (HE, s. 27).

Hallituksen esitykseen sisältyvässä epidemiologinen ja lääketieteellinen tilannekuva (s. 6-10) ei käsitykseni mukaan näytä tukevan poikkeusolojen jatkamista ehdotetulla tavalla lokakuun 2020 loppuun ainakaan tässä vaiheessa. Perusteluissa todetaan päivittäin todettavien määrän pysyneen lähes kuukauden ajan varsin tasaisella ja kohtuullisella tasolla, mikä viittaa epidemian huomattavaan hidastumiseen (s. 7). Tilannekuvan mukaan epidemian suhteen ei voida tarkkaan ennustaa, kuinka pandemia käyttäytyy ”kevään, kesän ja alkusyksyn aikana tai sitä seuraavana talvikautena tai tulevina vuosina” (s. 9). Ehdotetun rajoituksen välttämättömyys esimerkiksi alkusyksynä näyttäisi olevan täysin arvailujen varassa.

THL:n tuoreimman tilannekuvan (24.5.2020) mukaan tällä hetkellä sairaalahoidossa on 106 potilasta, joista 93 Helsingin yliopistollisen keskussairaalan erityisvastuualueella. Muiden yliopistollisten keskussairaaloiden erityisvastuualueilla on vain yksittäisiä sairaalahoidossa olevia potilaita. Uusien tapausten ilmaantuvuus vaihtelee alueittain. Tuoreimman seitsemän päivän

seurantajakson aikana (15.- 21.5.) uusien tapauksien ilmaantuvuus oli laskenut tai pysynyt samana valtaosalla sairaanhoitopiireistä verrattuna edelliseen seitsemän päivän seurantajaksoon. Yhdellätoista alueella uusia tapauksia ei ole todettu viimeisen seurantajakson aikana. Jo nämä tiedot osoittavat, että tässä vaiheessa ei mitenkään voi olla varmuutta siitä, että koronavirusepidemia täyttäisi vielä lokakuussa perustuslain 23 §:n poikkeusolomääritelmän siitä, että kyseessä on kansakuntaa vakavasti uhkaavat poikkeusolot. Vakavaakaan tartuntatautia itsessään ei voida pitää ilman lisäedellytyksiä perustuslain 23 §:n tarkoittamat poikkeusolokriteerit täyttävänä.

Edellä olevan perusteella katson, ettei lakiehdotusta voida hallituksen esittämällä tavalla perustaa perustuslain 23 §:ään, ainakaan jos sen voimassaoloaika jatkuisi ehdotuksen mukaisesti lokakuun loppuun. Jos esitys halutaan toteuttaa perustuslain 23 §:n mukaisesti tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, tulee sen voimassaoloaikaa merkittävästi lyhentää, esimerkiksi kesäkuun loppuun kestäväksi, kuten nykyiset valmiuslain käyttöönotto- ja jatkamisasetukset.

Kuten edellä on todettu, perustuslakivaliokunta on kuitenkin voimakkaasti korostanut normaaliolojen lainsäädännön ja perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttuvien toimivaltuuksien ensisijaisuutta. Valiokunta on todennut, että erityisesti epidemiatilanteen pitkittyessä tulee ryhtyä normaaliolojen lainsäädännön mahdollisesti tarvittaviin muutoksiin. Tältä pohjalta katson, että hallituksen lakiehdotusta tulee korjata niin, että se täyttää normaaliolojen perusoikeusrajoitusten testin. Hallituksen esityksen perusteluissa esitetään käsitys, jonka mukaan erityisesti asiakasmääriin kohdistuvat enimmäisrajoitukset sekä aukiolo- ja anniskeluaikaan kohdistuvat rajoitukset merkitsevät hyvin merkittävää puuttumista kyseiseen elinkeinotoimintaan. Hallituksen esityksessä omaksutun kannan mukaa ”näin merkittävä puuttuminen perustuslain 18 §:ssä perusoikeutena turvattuun elinkeinovapauteen ei valtioneuvoston arvion mukaan olisi normaalioloissa mahdollista tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, vaan edellyttäisi perustuslain säätämisjärjestystä” (HE, s. 23).

Mielestäni hallituksen esityksen perusteluihin sisältyy näiltä osin ajatusvirhe. Yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estäminen on sellainen seikka, joka perustelee lähtökohtaisesti lainsäätäjän oikeutta pitkällekin meneviin toisten perusoikeuksien rajoittamiseen ilman, että rajoituksista olisi välttämätöntä säätää perustuslain säätämisjärjestyksessä. Olennaista on, että ehdotettu sääntely täyttää perusoikeuksien rajoitusedellytykset perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaisesti. En pidä valtiosääntöoikeudellisesti mahdottomana, että ravintolatoimintaan voitaisiin kohdistaa pitkällekin meneviä rajoituksia, kunhan kyse on esimerkiksi

lailla säätämisen vaatimuksen ja oikeasuhtaisuuden vaatimuksen täyttävästä sääntelystä. Tältä osin hallituksen lakiehdotus edellyttää korjauksia.

## 2. Alueellinen soveltamisala

Perustuslakivaliokunta on jo aiemmin käsitellessään ravitsemisliikkeiden sulkemista todennut, että hyvin pitkälle menevien elinkeinovapauteen ja myös omaisuuden suojaan ja työllisyyden edistämisvelvollisuuteen puuttuvien toimenpiteiden ulottaminen kokoa maahan vaikuttaa välttämättömyysvaatimuksen kannalta ongelmalliselta, jos koronavirus ei ole lainkaan ehtinyt epidemiavaiheeseen jollakin alueella. Valiokunta katsoi, että sääntelyn soveltamisalaa oli tuolloin voitava rajoittaa alueellisesti ja ajallisesti. Valiokunta piti muutoksia edellytyksinä tavallisen lainsäätämisjärjestyksen käyttämiselle (PeVL 7/2020 vp, s. 4).

Edellä olen viitannut siihen, että THL:n tuoreimman tilannekuvan (24.5.2020) mukaan tällä hetkellä 93 sairaalahoidossa olevasta potilaasta 106:sta on Helsingin yliopistollisen keskussairaalan erityisvastuualueella. Uusien tapausten ilmaantuvuus vaihtelee alueittain. Tuoreimman seitsemän päivän seurantajakson aikana (15.- 21.5.) uusien tapauksien ilmaantuvuus oli laskenut tai pysynyt samana valtaosalla sairaanhoitopiireistä verrattuna edelliseen seitsemän päivän seurantajaksoon. Yhdellätoista alueella uusia tapauksia ei ole todettu viimeisen seurantajakson aikana.

Ehdotetun 58 a §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan ”tarkemmat säännökset” alueista, joilla velvoitteita ja rajoituksia sovelletaan. Liitteenä olevan asetusluonnoksen 7 §:n mukaan velvollisuuksia ja rajoituksia sovellettaisiin asetuksen voimassaoloaikana koko maassa/kaikissa maakunnissa. Asetus olisi voimassa elokuun 2020 loppuun. Esitys merkitsisi siten mahdollisuutta, että ravitsemisalan elinkeinotoimintaa rajoitettaisiin merkittävästi useita kuukausia kaikissa maakunnissa riippumatta epidemian etenemisestä. Pidän tätä ongelmallisena perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuuden vaatimuksen kannalta niissä maakunnissa, jossa epidemia on käytännössä hiipunut eikä ravitsemistoiminnan avaaminen laajemmin muodosta merkittävää tartuntauhkaa.

Tämä rajoitusten valtakunnallisuus on itse asiassa ristiriidassa myös tartuntatautilain yleisen logiikan kanssa. Esimerkiksi tartuntatautilain 58 §:n mukaan kun laajaa tartunnan vaaraa aiheuttava yleisvaarallinen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäilty tartuntatauti on todettu tai

sen esiintyminen on perustellusti odotettavissa, kunnan tartuntatautien torjunnasta vastaava toimielin voi päättää toimialueellaan sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden, oppilaitosten, päiväkotien, asuntojen ja vastaavien tilojen sulkemisesta sekä yleisten kokousten tai yleisötilaisuuksien kieltämisestä. Edellytyksenä on lisäksi, että toimenpide on välttämätön yleisvaarallisen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Aluehallintovirasto voi tehdä alueellaan vastaavat päätökset silloin, kun ne ovat tarpeen usean kunnan alueella.

Kyseinen sääntely lähtee nimenomaan ensisijaisesti paikallisista rajoituksista, toissijaisesti alueellisista rajoituksista. Vastaavan logiikan ulottaminen myös ravitsemisliikkeiden toiminnan sääntelyyn koronavirusepidemian oloissa poistaisi hallituksen esityksen ongelmallisuuden, mikä liittyy samanlaisten elinkeinovapauden rajoitusten ulottamiseen epidemiatilanteesta riippumatta koko maahan.

Tosin on huomattava, että valtakunnallisten rajoitusten valtiosääntöoikeudellista ongelmallisuutta lieventäisi merkittävästi lain voimassaolon merkittävä lyhentäminen ehdotetusta viidestä kuukaudesta esimerkiksi 1-2 kuukauteen.

## 3. Asetuksenantovaltuudet

Ehdotetun 58 a §:n 1 momentin mukaan ravitsemisliikkeessä on ”noudatettava ravitsemisliikkeen aukioloa, alkoholilaissa (1102/2017) tarkoitettua anniskeluaikaa sekä liikkeeseen kuuluvien sisä- ja ulkotilojen asiakaspaikkamäärää ja käyttöä elinkeinotoimintaan koskevia rajoituksia”. Säännöksen muotoilu on perusoikeusrajoitusten lailla säätämisen vaatimuksen kannalta ongelmallinen. Siinä ilmaistaan ainoastaan ne ravitsemisliiketoiminnan sääntelykohteet, joihin rajoituksia voidaan kohdentaa: aukiolo, anniskeluaika, asiakaspaikkamäärät sekä liikkeiden sisä- ja ulkotilojen käyttö. Sitä, millaisia ja kuinka pitkälle meneviä rajoitukset voivat olla, ei säännellä laissa muutoin kuin rajaamalla asetuksenantajan harkintavaltaa asiakasmäärien rajoittamisessa enintään puoleen suurimmasta sallitusta asiakaspaikkamäärästä sekä supistamalla ravitsemisliikkeiden aukioloaikojen ja anniskeluaikojen rajoittamismahdollisuuksia.

Lakiehdotus lähtee hyvin voimakkaasti siitä, että rajoitusten konkreettinen sisältö määräytyy valtioneuvoston asetuksella. Nähdäkseni perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiin kuuluva lailla säätämisen vaatimus edellyttää, että itse laissa määritellään rajoitusten keskeinen sisältö. Tämä edellyttää, että ainakin osa nyt asetusluonnoksessa olevista säännöksistä nostetaan lain

tasolle. Tämä koskee nähdäkseni ainakin ravitsemisliikkeen asiakasmäärän rajoituksia sekä aukiolo- ja anniskeluajan rajoittamista.

Huomautan myös, että ongelma ei poistu sillä, että ehdotettu sääntely toteutettaisiin perustuslain 23 §:n nojalla tilapäisenä poikkeuksena perusoikeuksista. Perustuslain 23 § nimittäin edellyttää, että siinäkin tapauksessa, että poikkeuksista säädetään valtioneuvoston asetuksella, tulee laissa kuitenkin säätää ”tilapäisten poikkeusten perusteet”. Perustuslain 23 §:ää muutettaessa perustuslakivaliokunta huomautti, että perustuslain uusi säännös rajatusta mahdollisuudesta säätää perusoikeuspoikkeuksista asetuksen tasolla ei valmiuslain osalta tosiasiallisesti merkinnyt sisällöllistä väljennystä silloiseen oikeustilaan, koska valmiuslaki oli hyväksytty poikkeuslakina juuri sen vuoksi, että sen sisältämät asetuksenantovaltuudet eivät ole riittävän täsmällisiä (PeVM 9/2010 vp, s. 9). Katson siis, että ehdotettu 58 a § ei nykymuodossaan täytä riittävällä tavalla perustuslain 23 §:n vaatimusta, jonka mukaan tilapäisten poikkeusten perusteet tulee säätää lailla.

Pidän myös välttämättömänä, että lakiehdotuksessa toteutuvat edellä esittämäni alueellista soveltamisalaa koskevat vaatimukset. Tämä olisi toteutettavissa esimerkiksi siten, että rajoituksista ei säädettäisi ehdotetulla tavalla valtioneuvostona asetuksella, vaan laissa valtuutettaisiin aluehallintovirasto päättämään ravitsemisliikkeiden toiminnan rajoituksista omalla toimialueellaan laissa säädettyjen kriteerien mukaisesti, jolloin myös rajoitusten alueellinen varioiminen tulisi mahdolliseksi. Tämä vastaisi tartuntatautilain 58 §:ssä omaksuttua lainsäädännöllistä ratkaisua. Lisäksi se antaisi ravitsemisliikkeille mahdollisuuden hakea muutosta aluehallintoviraston päätökseen (ks. tartuntatautilain 90 §) ja turvaisi siten elinkeinonharjoittajien oikeusturvaa ehdotusta olennaisesti paremmin.