PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi tartuntatautilain muuttamiseksi (HE 72/2020 vp). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Kuten hallituksen esityksessä on todettu ehdotetuilla, tartuntatautilakiin lisättävillä ravitsemisliikkeitä koskevilla säännöksillä rajoituksista, jotka koskevat alkoholijuomien anniskeluaikaa sekä liikkeeseen kuuluvien sisä- ja ulkotilojen asiakaspaikkamäärää ja käyttöä elinkeinotoimintaan, puututaan perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen. Lisäksi rajoituksilla on vaikutuksia myös perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan sekä perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle osoitettuun velvollisuuteen edistää työllisyyttä. Ehdotetut rajoitussäännökset sisältyvät tartuntatautilain 58 a §:ään:

> Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain (308/2006) 1 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetussa ravitsemisliikkeessä on noudatettava ravitsemisliikkeen aukioloa, alkoholilaissa (1102/2017) tarkoitettua alkoholijuomien 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 vaarallisen tartuntataudin aikana. Asiakaspaikkamäärää ei kuitenkaan saa rajoittaa enempää kuin puolet suurimmasta sallitusta asiakaspaikkamäärästä eikä aukioloaikaa saa rajoittaa kello 6–22 välisenä aikana eikä anniskeluaikaa kello 9–21 välisenä aikana.
> Sen lisäksi, mitä elintarvikelaissa säädetään elintarvikehuoneistoa koskevista vaatimuksista, ravitsemisliikkeen on noudatettava käytössään olevien tilojen hygieniaa koskevia tarpeellisia lisävaatimuksia ja huolehdittava asiakkaiden välisen riittävän etäisyyden ylläpitämisestä. Ravitsemisliikkeen on laadittava kirjallinen suunnitelma siitä, miten se toteuttaa sen toimintaan ja sisä- ja ulkotilojen käyttöön säädetyt velvollisuudet ja rajoitukset.
> Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset:
> 1) ravitsemisliikkeen käytössä olevien tilojen ja pintojen puhdistamisesta sekä riittävän etäisyyden ylläpitämisestä, käsien puhdistamisesta ja muista asiakkaille annettavista toimintaohjeista;

> 2) ravitsemisliikkeen asiakkaiden oleskeluun ja asiakaspaikkojen sijoittamiseen liittyvistä velvoitteista;
> 3) ravitsemisliikkeen sisä- ja ulkotilojen asiakaspaikkamäärän rajoittamisesta;
> 4) ravitsemisliikkeen aukioloajan ja anniskeluajan rajoittamisesta;
> 5) velvoitteiden ja rajoitusten toteuttamista koskevan suunnitelman sisällöstä, laatimisesta ja nähtävänä pitämisestä;
> 6) alueista, joilla velvoitteita ja rajoituksia sovelletaan.
> Mitä 3 momentin 2–4 kohdassa säädetään, ei koske majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 1 §:n 3 momentissa tarkoitettua henkilöstöravintolatoimintaa eikä ruoan tai juoman myymistä ravitsemisliikkeestä muualla nautittavaksi.

Tartuntatautilakiin ehdotettavilla säännöksillä on tarkoitus mahdollistaa ravitsemistoimintaan kohdistuvat rajoitukset sen jälkeen, kun majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettuun lakiin lisätyn 3a §:n voimassaolo päättyy 30.5.2020.

Hallituksen esityksen mukaan lakiehdotus on perusoikeusrajoituksista huolimatta säädettävissä tavallisena lakina perustuslain 23 §:n nojalla. Pykälä kuuluu seuraavasti:

> 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.
>
> Tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta.

Nyt ehdotetuista rajoituksista säätämistä on tarkasteltava kolmen vaihtoehdon kannalta:

(1) tartuntatautilain muuttaminen tavallisen lain säätämisjärjestyksessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten nojalla,
(2) tartuntatautilain muuttaminen tavallisen lain säätämisjärjestyksessä perustuslain 23 §:n nojalla,
(3) valmiuslain muuttaminen tavallisen lain säätämisjärjestyksessä perustuslain 23 §:n nojalla.

Hallituksen esityksessä katsotaan, että elinkeinovapauden rajoitukset olisivat niin merkittäviä, että niistä ei voitaisi säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten nojalla. Hallitus ei lähemmin perustele käsitystään. Hallitus viitannee

perusoikeuksien yleisiin rajoitusperusteisiin kuuluvaan perusoikeuden ydinalueen loukkaamattomuuteen. Hallitus ei kuitenkaan ehdota jonkin elinkeinon harjoittamista suoranaisesti kiellettäväksi eikä myöskään sellaisia rajoituksia, jotka tekisivät tämän käytännössä mahdottomaksi. Kysymys ei nähdäkseni olekaan sellaisesta elinkeinovapauden ydinalueelle ulottuvasta rajoituksesta, joka ei olisi mahdollinen, vaikka rajoitusperusteen hyväksyttävyyttä ja rajoituksen välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta koskevat edellytykset toteutuisivatkin. Hallituksen esityksen säätämisjärjestystä koskevassa kohdassa esitetyillä perusteilla voidaan nähdäkseni katsoa, että viime mainitut edellytykset täyttyvät. Lisäedellytyksenä kuitenkin on, että laissa on säädetty riittävän täsmällisesti ja välttämättömyysvaatimuksen huomioon ottaen myös rajoitusten alueellisesta ja ajallisesta soveltamisalasta. Nyt ehdotettu sääntely, jonka mukaan alueellinen soveltamisala jäisi asetuksella säädettäväksi, ei tätä edellytystä täytä. Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, yhdessä perustuslain 80 §:n lainsäädäntövallan delegoimista koskevien säännösten kanssa, estävät (1) vaihtoehdon mukaisen sääntelyn.

Vaihtoehdossa (2), jota hallitus ehdottaa sovellettavaksi, tartuntalain muutos nojataan välittömästi perustuslain 23 §:ään. Rajoitusten soveltaminen on sidottu valmiuslain pandemia-poikkeusolon edellytyksiin, joiden käsillä oloa koskeva valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteinen toteamus on yhä voimassa. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 7/2020 vp hyväksynyt tämän sääntelymallin soveltamisen majoitus- ja ravitsemustoiminnasta annetun lain väliaikaiseen muuttamiseen. Valiokunta kuitenkin edellytti hallituksen ehdottamaa sääntelyä muutettavaksi siten, että valiokunnan 3 a §:n soveltamisala sidotaan poikkeusoloihin ja että laissa säädetään rajoitusten alueellisesta ja ajallisesta rajoittamisesta. Alueellisen soveltamisalan rajaus voitiin valiokunnan mukaan toteuttaa esimerkiksi lisäämällä lain 3 a §:ään säännös, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset 1 momentissa tarkoitetuista alueista". Ajallinen rajoitus toteutettiin säätämällä 3a §:n voimassaolon päättyvän 30.5.2020. Alueellisesta soveltamisalasta lakiin otettiin valiokunnan tarkoittama valtuutussäännös.

Valiokunta kiinnitti lausunnossaan 7/2020 vp huomiota myös perustuslain 23 §:n 2 momentin säännökseen, jonka mukaan tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on mukaan saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Valiokunta totesi, että "asetusten tällainen eduskuntakäsittely on toteutettavissa esimerkiksi samaan tapaan kuin valmiuslain nojalla annettujen asetusten (ks. valmiuslain 10 §)". Eduskunnan hyväksymään lakiin ei kuitenkaan otettu säännöstä 3a §:n valtuutussäännöksen nojalla annetun asetuksen saattamisesta eduskunnan käsiteltäväksi. Jos eduskunta nyt päätyy noudattamaan hallituksen ehdottamaa sääntelymallia, edellytykseksi on

asetettava, että lakiin otetaan säännös 58a.3 §:ssä tarkoitettujen asetusten saattamisesta eduskunnan käsiteltäväksi. Perustuslain 23 § sinänsä mahdollistaa tällaisten asetusten antamisen.

Lakiehdotuksen 58b.3 §:stä ilmenee, että myös tartuntatautilakiin ehdotettu sääntely on tarkoitettu samalla tavoin tilapäiseksi kuin majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 3a §:

> Valtioneuvoston on tarkoin seurattava, ovatko 58 a §:n 1 momentissa tarkoitetut rajoitusten edellytykset edelleen voimassa. Jos edellytykset eivät enää täyty, on valtioneuvoston viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin 58 a §:n ja siihen liittyvien säännösten kumoamiseksi. Jos 58 a §:n 3 momentin nojalla säädetyt rajoitukset eivät enää ole välttämättömiä joillain alueilla tai säädetyssä laajuudessa, valtioneuvoston on viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin valtioneuvoston asetuksen muuttamiseksi.

Pidän ongelmallisena tällaista sääntelymallia, jossa valtioneuvostolle asetetaan velvollisuus antaa eduskunnalle esitys lain muuttamisesta, tai ainakin käynnistää lainmuutoksen valmistelu, samoin kuin velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin valtioneuvoston asetuksen muuttamiseksi. Kyseenalaista on, riittävätkö tällaiset säännösehdotukset täyttämään rajoitusten ajallista voimassaoloa koskevan välttämättömyysvaatimuksen.

Käsitykseni on, että sääntelyssä tulisi noudattaa valmiuslain muuttamiseen perustuvaa vaihtoehtoa (3). Valmiuslaissa on mekanismi, joka ottaa huomioon sekä ajallista että alueellista ulottuvuutta koskevan välttämättömyysvaatimuksen. Välttämättömyysvaatimuksen noudattamista turvaa myös kolmiportainen mekanismi, jossa on erotettu poikkeusolon toteaminen, valtuuksien käyttöönottoasetus ja valtuuksien soveltaminen. Siinä on myös säädetty asetusten saattamisesta eduskunnan käsiteltäväksi. En ole vakuuttunut argumentista, jonka mukaan tavallisen lainsäädännön – jollaiseksi tartuntatautilakikin on tässä yhteydessä katsottava – muuttaminen antaisi eduskunnalle paremmat vaikutusmahdollisuudet.

En myöskään pidä suotavana kehityskulkuna, että poikkeusololainsäädännön ja normaalilainsäädännön välinen rajat hämärtyy, kuten vaihtoehdoissa (1) ja (2) tapahtuu. Valmiuslaki on rakennettu siten, että välttämättömyysvaatimus otetaan huomioon mekanismin kaikissa vaiheissa ja että eduskunnan kontrollimahdollisuudet on turvattu. Jos normaalilainsäädäntöön otetaan poikkeusoloja ja -valtuuksia koskevia säännöksiä, vaarana on, että samalla menetetään valmiuslakiin sisältyvät perusoikeuksien turvatakeet ja demokraattisen kontrollin mahdollisuudet.

On myös selvää, että perustuslain 23 §:llä ja sen muutoksella ei ole tarkoitettu mahdollistaa nyt ehdotetun kaltaista sääntelyä. Uuden valmiuslain valmistelussa todettiin, että kaikki rajoitussäännöksiä ei ole mahdollista ottaa poikkeusoloja koskevaan lakiin vaan on syytä mahdollistaa myös asetusten käyttö. Kun samalla pyrkimyksenä oli välttää perustuslain säätämisjärjestyksen käyttämistä kotoperäisessä sääntelyssä, tarkoituksena oli lakkauttaa valmiuslain poikkeuslain luonne.

Välttämättömyysvaatimukseen kuuluvaa normaalilainsäädännön ensisijaisuuden periaatetta ei tule ymmärtää niin, että poikkeusoloja ja -valtuuksia koskevat säännökset tulisi sijoittaa ensisijaisesti normaalilainsäädäntöön. Nähdäkseni jo majoitus- ja ravitsemistoimintaa koskevan lain muuttamisen sijasta olisi tullut noudattaa vaihtoehtoa (3) ja muuttaa valmiuslakia. Hallituksen lakiehdotus muuttaa tartuntatautilain ja valmiuslain välistä suhdetta myös siinä suhteessa, että tartuntatautilaki on rajoittunut sääntelemään yksinomaan paikallisen ja alueellisen tason toimia. Valtakunnallisen tason rajoitukset, joista säädetään asetuksella, kuuluvat valmiuslain alaan.

Sysmässä 22.5.2020

Kaarlo Tuori