Anu Mutanen, OTT, dosentti, tenure track -professori 22.3.2021

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI TARTUNTATAUTILAIN 58 G §:N MUUTTAMISESTA (HE 31/2021 VP)

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

Esityksen sisältö, tavoitteet ja perustelut

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi väliaikaisesti tartuntatautilain 58 g §:ää siten, että kunta ja aluehallintovirasto voisi sulkea määräajaksi asiakkaiden tai osallistujien käyttöön tarkoitetut elinkeino- tai muun toiminnan sellaiset tilat, joissa on erityinen mahdollisuus merkittävien covid-19-tartuntaketjujen syntymiselle. Mahdollisuus tilojen väliaikaiseen sulkemiseen poikkeaisi voimassa olevasta sääntelystä siten, ettei sitä kytkettäisi tiloja käyttävien asiakkaiden tai osallistujien henkilömäärään tai toiminnan laajuuteen. Muutos tehtäisiin siten, että lain 58 g §:n 1 ja 4 momenteista poistettaisiin viittaus 58 d §:n 3 momentissa olevaan määritelmään yleisölle avoimista tai rajatun asiakas- ja osallistujapiirin oleskeluun tarkoitetuista tiloista. Väliaikainen sulkeminen voisi siten koskea kaikkia 58 g §:n 4 momentissa säädettyjä tiloja.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian ja olemaan voimassa 30.6.2021 asti niin kuin voimassa oleva 58 g § muutoinkin on.

Lakiehdotusta ei ehdoteta säädettävän perustuslain 23 §:n nojalla tilapäiseksi poikkeukseksi perusoikeuksista.

Esitykseen sisältyy säätämisjärjestysjakso, jossa on viitattu perustuslakivaliokunnan lausuntoihin tartuntatautilain 58 g §:n mukaisesta tilojen sulkemisesta (PeVL 44/2020 vp) sekä majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (PeVL 6/2021 vp). Esityksessä todetaan, että ”Perustuslakivaliokunnan voidaan siis katsoa arvioineen nimenomaisesti tilojen sulkemista koskevan asian perustuslainmukaisuuden jo kertaalleen, minkä vuoksi nyt esitettävän muutoksen perusteita ei ole tarpeen erikseen uudelleen arvioida perustuslain näkökulmasta. Perustuslakiarvioinnin osalta viitataan HE 245/2020 vp säätämisjärjestysperusteluissa todettuun.”

Esitetyn muutoksen tarkoituksena on suojella ihmisten terveyttä ja viime kädessä erityisesti niiden ihmisten oikeutta elämään, joilla on kohonnut riski sairastua vakavasti covid-19-tartunnan seurauksena. Lain keskeisenä tavoitteena olisi edelleen vahvistaa paikallisten ja alueellisten viranomaisten mahdollisuuksia ennakoivalla ja nopealla tavalla ryhtyä koronaviruksen leviämisen estämiseksi ja siten väestön terveyden suojelemiseksi covid-19-taudilta välttämättömiin ja oikeasuhtaisiin toimiin. Ehdotuksella pyrittäisiin turvaamaan sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän kantokykyä estämällä epidemian hallitsematon leviäminen, jotta ih-

misten oikeus riittävään huolenpitoon ja riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin voisi toteutua. Lakiehdotuksella toteutettaisiin julkiselle vallalle säädettyä velvoitetta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, mukaan lukien väestön terveyden suojaamiseen liittyvät velvollisuudet.

Esityksen mukaan epidemian leviämisen estämisen näkökulmasta on perusteltua, että kaikenkokoiset toimijat ja tilat ovat viimesijaisen sulkemissääntelyn piirissä. Viimesijaisena keinona covid-19-epidemian leviämisen estämiseksi olisi mahdollista sulkea laissa säädetyt korkeamman tartuntariskin tilat kokonaan asiakkailta ja osallistujilta. Korkean tartuntariskin toiminnan tilojen sulkemista koskevalla viranomaispäätöksellä tartuntataudin leviäminen saataisiin esityksen mukaan niissä tehokkaasti estettyä.

Esityksessä katsotaan, että kyse olisi sääntelyn täsmentämisestä ja selkeyttämisestä. Säätämisjärjestysperusteluissa todetaan puolestaan, että soveltamisala laajenisi jonkin verran, mutta soveltamisalan laajentamisen ei arvioida olevan laajuudeltaan merkittävä. Tältä osin viitataan siihen, että valtaosa tartuntatautilain 58 g §:n 4 momentissa säädetyistä tiloista on sellaisia, joita käytetään yli 10 asiakkaan tai osallistujan samanaikaiseen oleskeluun (sisätilat) taikka, joita käytetään samanaikaiseen yli 50 asiakkaalle tai osallistujalle suunnattuun tarkoitukseen ja joiden käyttämisestä kyseiseen toimintaan toiminnan järjestäjä vastaa tiettynä ajankohtana (alueellisesti ja toiminnallisesti rajatut ulkotilat).

Esityksessä tuodaan myös esille, että lakiehdotuksella erikokoiset toimijat saatettaisiin keskenään yhdenvertaiseen asemaan tilanteessa, jossa on välttämätöntä sulkea asiakas- ja osallistujatila. Sulkemispäätös perustuisi kaikkien toimijoiden osalta epidemiologiseen arvioon toimen välttämättömyydestä. Säännöksen alkuperäinen tavoite ja tarkoitus toteutuisi esityksen mukaan yhdenmukaisesti ja yhdenvertaisesti. Esityksen arvioidaan tukevan yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista, kun velvoite on mahdollista kohdistaa tasavertaisesti eri toimijoihin.

Esityksessä todetaan lisäksi, että työ- ja elinkeinoministeriössä on käynnissä valmistelu asiakastilojen sulkemisesta aiheuttamien taloudellisten menetysten korvaamiseksi elinkeinonharjoittajille kustannustukijärjestelmän kautta.

Esityksen tausta

Tartuntatautilakiin (1227/2016) lisättiin 22.2.2021 voimaan tulleella muutossäädöksellä (147/2021) määräaikaisesti voimassa oleva 58 g §. Säännöksessä säädetään tilojen väliaikaisesta sulkemisesta asiakkailta ja osallistujilta covid-19-epidemian leviämisen estämiseksi. Viimesijaisena keinona kunta tai aluehallintovirasto voi sulkea asiakkaiden tai osallistujien käyttöön tarkoitetut elinkeino- tai muun toiminnan tilat määräajaksi.

Säännöksessä suljettavaksi tarkoitettujen yleisölle avoimien tai rajatun asiakas- tai osallistujapiirin oleskeluun tarkoitettujen asiakas-, osallistuja- ja odotustilojen osalta viitataan tartuntatautilain 58 d §:n 3 momentissa säädettyyn tilojen määritelmään. Lain 58 d §:n 3 momentissa säädetään, että yleisölle avoimia tai rajatun asiakas- tai osallistujapiirin oleskeluun tarkoitettuja tiloja ovat ensinnäkin sisätilat, joita käytetään yli 10 asiakkaan tai osallistujan samanaikaiseen oleskeluun, sekä toiseksi alueellisesti ja toiminnallisesti rajatut ulkotilat, joita

käytetään samanaikaiseen yli 50 asiakkaalle tai osallistujalle suunnattuun tarkoitukseen ja joiden käyttämisestä kyseiseen toimintaan toiminnan järjestäjä vastaa tiettynä ajankohtana. Säännöstä koskevissa perusteluissa todetaan, että tämä tarkoittaa tiloja, joissa jatkuvaluonteisessa toiminnassa tavanomaisesti oleskelee yli 10 henkilöä samanaikaisesti. Edelleen todetaan, että sääntelyn tavoitteena on laajojen tartuntaketjujen muodostumisen ehkäisy. Alueellinen päätös ei koske perustelujen mukaan elinkeinonharjoittajia, joiden sisä- tai ulkotiloissa tavanomaisesti oleskelee pieni määrä henkilöitä. (HE 245/2020 vp, s. 87, 127.)

Nyt arvioitavana olevan hallituksen esityksen mukaan tartuntatautilain 58 g §:ssä oleva viittaus 58 d §:n 3 momenttiin on johtanut säännöksen osittaiseen tulkinnanvaraisuuteen. Esityksessä todetaan, että viittauksen vuoksi ei ole ollut riittävän yksiselitteistä, voidaanko 58 g §:n 4 momentissa tarkoitetut tilat sulkea kokonaan asiakkailta ja osallistujilta vai voisiko toimija edelleen vielä tässä vaiheessa rajoittaa toimintaansa osallistuvaa asiakas- ja osallistujamäärää alle säännöksen soveltamisedellytykseksi tarkoitetussa määritelmäsäännöksessä todetun henkilömäärän eli siten, että 58 g §:ää ei voitaisi tilaan soveltaa.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto on 26.2.2021 ja Lounais-Suomen aluehallintovirasto on 4.3.2021 tekemällään tartuntatautilain 58 g §:n mukaisella päätöksellä tulkinnut voimassa olevaa sääntelyä siten, että sääntelyn soveltamisalassa olevien elinkeino- tai muun toiminnan tilojen sulkemisen sijaan tiloja on mahdollista käyttää, mikäli osallistujamäärä rajataan sisätiloissa korkeintaan kymmeneen henkilöön ja ulkotiloissa korkeintaan viiteenkymmeneen henkilöön.

Esityksen mukaan aluehallintovirastojen omaksuma tulkinta ei vastaa lain tarkoitusta eikä ole mahdollistanut säännöksen täysimääräistä soveltamista sen tarkoituksen ja tavoitteen mukaisesti. Tämän vuoksi säännöstä on katsottu tarpeelliseksi tarkentaa, jotta viranomaisilla olisi laissa säädetty yksiselitteinen mahdollisuus ryhtyä kaikkiin välttämättömiin ja oikeasuhtaisiin toimiin covid-19-epidemian leviämisen estämiseksi. Viimesijaisena keinona viranomaisilla olisi mahdollisuus väliaikaisesti sulkea kokonaan tiettyjen laissa säädettyjen asiakas-, osallistuja- ja odotustilojen käyttö.

Arvioinnin lähtökohdat

Tartuntatautilain 58 g §:n muuttamista tarkoittanut voimassa oleva laki säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 44/2020 vp). Perustuslakivaliokunta katsoi, että sääntelylle oli selvästi hyväksyttävät ja perusoikeusjärjestelmän kannalta erittäin painavat perusteet, jotka kytkeytyvät väestön terveyden suojelemiseen ja terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttämiseen pandemian aikana. Tavoitteilla on yhteys julkisen vallan velvollisuuteen perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaisesti turvata jokaisen oikeus elämään sekä perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisesti turvata jokaiselle riittävät terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä. Tämä oikeuttaa perustuslakivaliokunnan mukaan poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia. (PeVL 44/2020 vp, s. 3, ks. siinä viitatut perustuslakivaliokunnan mietinnöt.)

Perustuslakivaliokunta toi esille myös sen, että se on korostanut tartuntatautilain mukaisten yksilökohtaisten rajoitusten sekä normaaliolojen lainsäädännön ja perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttuvien toimivaltuuksien ensisijaisuutta. Viranomaisten tulisi siten poikkeusoloissakin toimia niiden toimivaltuuksien nojalla, jotka niillä ovat normaalioloissa käytettävissään. Valiokunta on lisäksi korostanut perustuslain 23 §:n soveltamisen poikkeuksellisuutta. Perustuslain 23 §:stä ilmenevän ja muun muassa valmiuslain 4 §:n 2 momentissa esitetyn periaatteen mukaan viranomaisten säännönmukaiset toimivaltuudet ovat poikkeusoloissakin ensisijaisia. Valiokunnan mukaan mahdollisissa poikkeusoloissakin tehtävien lainsäädäntömuutosten tulee ensisijaisesti olla perusoikeuksien yleiset ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityiset rajoitusedellytykset täyttäviä rajoituksia, ei perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuja poikkeuksia perusoikeuksista. (PeVL 44/2020 vp, s. 3 ja siinä mainitut perustuslakivaliokunnan lausunnot ja mietinnöt.)

Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan PeVL 44/2020 vp tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta tuolloin ehdotettua perusratkaisua lähtökohtaisesti asianmukaisena. Valiokunta kuitenkin korosti, että sanottu ei merkitse mahdollisuutta säätää asiallisesti vain poikkeusoloissa mahdollista perustuslain 23 §:n mukaista poikkeusta perusoikeuksiin merkitsevää sääntelyä perusoikeuksien rajoitusedellytysten puitteissa. Valiokunta on arvioinut esimerkiksi ravintoloiden toimintaa voitavan säädellä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten puitteissa vaikutuksiltaan hyvin merkittävällä ja osin toiminnan järjestämiseen varsin yksityiskohtaisesti puuttuvalla sääntelylläkin koronaepidemian aikana. Asiassa merkitystä oli sillä, että ravitsemisliikkeiden toimintaa ehdotettiin rajoitettavan pitkälti sellaisten esimerkiksi anniskeluaikoja, tiloissa oleskelevien henkilöiden enimmäismäärää ja toiminnassa noudatettavaa hygieniaa koskevien seikkojen suhteen, joihin kohdistuu normaalistikin toiminnan sääntelyä. (PeVL 44/2020 vp, s. 3–4, ks. PeVL 14/2020 vp, s. 4.)

Perustuslakivaliokunnan mielestä lakiehdotusta ei voitu kuitenkaan kaikilta osin pitää valiokunnan tarkoittamalla tavalla normaaliolojen lainsäädäntönä. Valiokunnan kanta normaaliolojen lainsäädännön ensisijaisuudesta ei tarkoita sitä, että vain poikkeusoloissa käytössä olevista poikkeuksellisista toimivaltuuksista tulisi ensisijaisesti säätää samassa lainsäädännössä kuin viranomaisilla normaalioloissakin olevista toimivaltuuksista. Esityksessä oli kyse nimenomaan väliaikaisesta ja ainoastaan meneillään olevaan koronaepidemiaan liittyvästä järjestelystä. Valiokunta katsoi, ettei tuolloin ehdotettu sääntely koronaepidemiaan yksinomaan liittyvänä ja näin myös siihen säädöstasolla soveltamisedellytyksiltään sidottuna miltei kasuistisena sääntelynä lainsäädäntöteknisesti sovi oikeussystemaattisesti tartuntatautilain muun sääntelyn kokonaisuuteen. Valiokunta totesi, että vaikka täsmällisyys- ja tarkkarajaisuus on sinänsä perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin lukeutuva vaatimus, saattaa ehdotettujen säännösten kasuistinen, muusta tartuntatautilaista poikkeava sääntelytekniikka aiheuttaa ongelmia ja ennakoimattomuutta tartuntatautilain sääntelyn soveltamisessa vastaisuudessa myös jo voimassa olevan sääntelyn osalta esimerkiksi ehdotettavasta sääntelystä tehtävien vastakohtaispäätelmien vuoksi. (PeVL 44/2020 vp, s. 4.)

Perustuslakivaliokunta piti sanotun johdosta vakavana puutteena, että hallituksen esityksessä ei arvioitu ehdotuksia lainkaan perustuslain 23 §:n näkökulmasta. Esityksessä ei myöskään juurikaan arvioitu ehdotusten suhdetta valmiuslain sääntelyyn. Valiokunnan mielestä ehdotuksessa kokonaisuutena arvioiden oli kysymys verraten poikkeuksellisista ja laajoista melkein

koko perusoikeussääntelykokonaisuutta koskevista intensiivisistä rajoituksista perusoikeuksiin, joita on koronaepidemiaan liittyvässä sääntelykontekstissa arvioitava kunkin perusoikeuden yleiset ja tarvittaessa erityiset rajoitusedellytykset huomioiden sekä säätämisjärjestyksen kannalta että myös suhteessa tarpeeseen säätää ehdotetuista rajoitustoimenpiteistä ja toimivaltuuksista perustuslain 23 §:n nojalla joko valmiuslaissa, tartuntatautilaissa tai muussa lainsäädännössä. (PeVL 44/2020 vp, s. 4.)

Perustuslakivaliokunta nosti esille myös, että se on kiinnittänyt huomiota siihen, että lainmuutosta 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 tarpeellisina pitämiään muutoksia tavanomaiseen tapaan eduskuntakäsittelyn aikana. Valiokunta piti merkityksellisenä kuitenkin myös valmiuslaissa omaksuttua mallia toimivaltuuksien välttämättömyyden ja suhteellisuuden moniportaisesta varmistamisesta sekä eduskunnan ajantasaiseen tietopohjaan perustuvaa valmiuslain nojalla annettujen asetusten demokraattista kontrollia. Valiokunnan mielestä poikkeusolojen lainsäädännön mahdollistavien poikkeuksellisten toimivaltuuksien ja normaaliolojen lainsäädännössä säädettyjen toimivaltuuksien säätämis- ja soveltamisedellytysten välisen eron on oltava selvä. (PeVL 44/2020 vp, s. 4–5, ks. PeVL 7/2020 vp, s. 2.)

Perustuslakivaliokunnan mielestä oli valtiosääntöoikeudellisista syistä perusteltua säätää kohtuullisesta kompensaatiosta elinkeinonharjoittajille näille kunnan tai aluehallintoviraston tekemästä tilojen sulkemispäätöksestä aiheutuvista taloudellisista menetyksistä erityisesti silloin, kun rajoitus kestää pidemmän ajan kuin yhden sulkemispäätöksen enimmäisajaksi säädetyn 14 vuorokauden ajan. (PeVL 44/2020 vp, s. 9–10, ks. siinä mainitut perustuslakivaliokunnan lausunnot ja mietinnöt.)

Perustuslakivaliokunta piti kaiken kaikkiaan tartuntatautilain 58 c–58 h §:n muutoksia osittain varsin syvällekäyvänäkin puuttumisena elinkeinovapauteen. Valiokunnan mielestä kyse oli perusoikeuksien rajoittamista tarkoittavasta sääntelystä. (PeVL 44/2020 vp, s. 8.) Lakiehdotuksessa oli siten kyse perusoikeusrajoituksista, jotka voitiin säätää tavallisen lain väliaikaisena muutoksena, joka täyttää perusoikeuksien yleiset ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityiset rajoitusedellytykset. Perustuslakivaliokunta ei ottanut lausunnossaan kantaa tartuntatautilain 58 g §:n ja sen sisältämän viittauksen 58 d §:n 3 momentin mukaisiin henkilömäärärajoituksiin ja niiden merkitykseen tilojen väliaikaista sulkemista koskevan säännöksen soveltamisalaan.

Lisäksi on syytä ottaa huomioon, että ravintoloiden sulkemisesta perustuslain 23 §:n mukaisena tilapäisenä poikkeuksena perusoikeuksista poikkeusoloissa annettavaksi ehdotettua lakia koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta katsoi, ettei olisi ollut valtiosääntöoikeudellista estettä säännellä ravitsemisliikkeiden tilojen tilapäistä sulkemista perusoikeusrajoituksena samaan tapaan kuin eräiden muiden elinkeinojen suhteen on tehty (tartuntatautilain 58 g §). (PeVL 6/2021 vp, s. 4.) Mainitussa lausunnossa ei ole kuitenkaan täsmennetty, mitä ”samaan tapaan” kuin tartuntatautilain 58 g:ssä sääntelemisellä oikeastaan tässä tarkoitetaan. Näin ollen on osin tulkinnanvaraista esimerkiksi se, olisiko ravitsemisliikkeinen sulkeminen voitu tehdä siten tartuntatautilain 58 g §:n mukaisesti, että siihen välttämättä tulisi kuulua muun ohella henkilömäärärajauksia.

Arviointi

Ehdotettu tartuntatautilain 58 g §:n muutos merkitsisi säännöksen soveltamisalan muutosta. Elinkeinotoiminnan tilojen väliaikaisen sulkemisen mahdollisuuden laajentaminen sitomatta sitä henkilömäärää koskeviin edellytyksiin merkitsisi merkittävää puuttumista perustuslain 18 §:n 1 momentissa säädettyyn elinkeinovapauteen. Pidän tältä osin ongelmallisina esityksen mainintoja siitä, että kyse olisi sääntelyn täsmentämisestä eikä laajuudeltaan merkittävästä soveltamisalan laajentamisesta. Esityksen mukaan ehdotuksen vaikutukset kohdistuisivat erityisesti pieniin toimijoihin, ja onkin arvioitavissa, että juuri tällaisille elinkeinonharjoittajille väliaikainenkin tilojen sulkeminen olisi erityisen merkityksellistä. Kyse ei olisi esityksessä mainitun tavoin vähäisestä tai vain tulkintaa selkeyttävästä muutoksesta.

Kun ottaa huomioon tartuntatautilain voimassa olevan 58 g §:n sanamuodon ja siinä olevan viittauksen 58 d §:n 3 momenttiin ja sääntelykokonaisuuden muutoinkin sekä säännöskohtaiset perustelut, on nähdäkseni ollut perusteltua tulkita säännöstä siten, ettei se mahdollista enintään 10 hengen sisätilojen ja enintään 50 hengen ulkotilojen väliaikaista sulkemista. Perusteltuna voidaan samoin pitää tulkintaa, jonka mukaan 58 d §:n 3 momentin mukaisten tilojen sulkemisen sijaan näitä tiloja on mahdollista käyttää, mikäli osallistujamäärä rajataan sisätiloissa korkeintaan kymmeneen henkilöön ja ulkotiloissa korkeintaan viiteenkymmeneen henkilöön.

Pidän tarpeellisena, että viranomaisten toimivaltuuksiin sisältyisi viimekätisenä toimena ja säädetyin edellytyksin myös mahdollisuus kyseessä olevien elinkeinotoiminnan tilojen väliaikaiseen sulkemiseen covid-19-taudin leviämisen ehkäisemiseksi. Esityksessä on mielestäni esitetty tälle riittävät sekä myös hyväksyttävät ja perusoikeusjärjestelmän kannalta painavat perusteet, jotka kytkeytyvät julkisen vallan velvollisuuteen perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisesti turvata jokaiselle riittävät terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä samoin kuin viime kädessä turvata perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaista jokaisen oikeutta elämään. Tämä oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia.

Asian valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on merkityksellistä se, että kyse on perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn elinkeinovapautta merkittävästi rajoittavan tavallisessa laissa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten nojalla säädetyn säännöksen soveltamisalan muuttamisesta. Muutos on nähtävä tartuntatautilain sääntelykokonaisuudessa, johon kuuluu epidemian torjuntatoimien porrasteisuus, välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointi asiallisesti, alueellisesti ja ajallisesti sekä sääntelyn voimassaolon tilapäisyys. Lisäksi on merkitystä sillä, että voimassa olevassa 58 d §:ssä on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan edellyttämä säännösten täsmentäminen välttämättömyyttä koskevien edellytysten suhteen (PeVL 44/2020 vp, s. 6). Tartuntatautilain 58 g §:ään sisältyy välttämättömyysvaatimus, johon, kuten muihinkaan asiassa olennaisiin edellytyksiin, ei kohdistuisi muutoksia. Oikeasuhtaisuuden kannalta olisi kuitenkin merkitystä sillä, että ehdotetulla muutoksella erikokoiset toimijat tulisivat keskenään samanlaisten arviointikriteerien piiriin väliaikaista sulkemispäätöstä tehtäessä. Lisäksi valtiosääntöoikeudellista merkitystä on sillä, että esityksen mukaan on käynnissä valmistelu väliaikaisten sulkutoimien kompensoimisesta elinkeinonharjoittajille. Asiassa on syytä vielä varmistua siitä, että perustuslakivaliokunnan tulkintakäytän-

nössä edellytetty kohtuullinen kompensaatio elinkeinonharjoittajille tilojen sulkemispäätöksestä aiheutuvista taloudellisista menetyksistä toteutuu asianmukaisesti.

Esitys jättää osittaista epäselvyyttä siitä, mikä merkitys henkilömäärällä jatkossa edelleenkin olisi tilojen väliaikaista sulkemista koskevassa arvioinnissa. Tartuntatautilain 58 g §:n 5 momentissa todetaan, että 1 momentissa tarkoitettua sulkemispäätöstä tehtäessä on otettava huomioon tiedossa oleva asiantuntemus siitä, muodostaako asiakkaiden tai osallistujien fyysinen läheisyys toisiinsa tai yhtä aikaa paikalla olevien ihmisten määrä tai muu sijoittuminen tilassa taikka taudin leviäminen pintojen välityksellä erityisen riskin covid-19-taudin leviämiselle, sekä se, onko toiminnassa tai siihen käytettävissä tiloissa erityinen mahdollisuus merkittävien tartuntaketjujen syntymiselle. Säännöksen perusteella arvioinnissa tulisi ottaa huomioon henkilömäärä. Säännös vaikuttaisi jättävän myös jonkinlaista harkintavaltaa tarkoitetussa päätöksenteossa. Tätä voidaan pitää yhtäältä oikeasuhtaisuuden kannalta hyväksyttävänä, mutta toisaalta voidaan kysyä, mahdollistaako tartuntatautilain 58 g §:n 5 momentti kuitenkin nyt ehdotetun 58 g §:n 1 momentin muutoksen tavoitteen toteutumisen sellaisena kuin se on hallituksen esityksessä tarkoitettu.

Kiinnitän lisäksi ylipäänsä vakavaa huomiota siihen, että esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ei ole varsinaisesti tehty lainkaan lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden arviointia. Tältä osin esityksessä on vain tyydytty viittaamaan tartuntatautilain voimassa olevaa 58 g §:ää koskevaan hallituksen esitykseen (HE 245/2020 vp) ja siitä annettuun, asiassa sinänsä hyvin olennaiseen, perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 44/2020 vp) sekä majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annettuun perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 6/2021 vp). Pidän perustuslainmukaisuusarvioinnin puuttumista ongelmallisena erityisesti siksi, että esitykseen sisältyy valtiosääntöisesti merkityksellinen ja osin avoinkin kysymys siitä, voidaanko elinkeinotoimintaan säätää ehdotettuja rajoituksia tavallisella lailla perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten nojalla sen sijasta, että asiasta säädettäisiin perustuslain 23 §:n mukaisena tilapäisenä poikkeuksena perusoikeuksista poikkeusoloissa.

Perustusvaliokunnan lausuntokäytännön valossa ei ole täysin selvää, missä laajuudessa elinkeinontoiminnan väliaikaisesta sulkemisesta voidaan säätää tavallisella lailla perusoikeusrajoituksena. Lausunnossa PeVL 44/2020 vp tehtiin kokonaisarvio, jonka perusteella tartuntatautilain 58 g § voitiin säätää voimaan tavallisena lakina perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten täyttyessä. Nähdäkseni lausunnon mukaiset perusteet soveltuvat sellaisinaan myös nyt käsillä olevan ehdotuksen arviointiin. Mainitun lausunnon valossa henkilömäärärajoitukset eivät nouse ainakaan keskeiseksi arviointiin vaikuttavaksi seikaksi. Henkilömääräedellytysten poistaminen ei mielestäni muuta sääntelyä siinä määrin, etteikö mainitun aiemman lausunnon lopputulos olisi pätevä myös tämän esityksen kohdalla. Tätä johtopäätöstä perustelee osaltaan myös lausuntoon PeVL 6/2021 vp sisältyvä maininta siitä, ettei olisi ollut valtiosääntöoikeudellista estettä säännellä ravitsemisliikkeiden tilojen tilapäistä sulkemista perusoikeusrajoituksena samaan tapaan kuin eräiden muiden elinkeinojen suhteen on tehty tartuntatautilain 58 g §:ssä, vaikkakin mainitussa lausunnossa jää avoimeksi, mikä merkitys esimerkiksi henkilömäärärajauksilla olisi tarkoitetussa ”samaan tapaan” säätämisessä.

Kun lisäksi ottaa huomioon sen, mitä edellä on todettu tartuntatautilain 58 g §:ään ja sen sääntely-ympäristöön sisältyvistä soveltamisedellytyksistä, samoin kuin sen, että kyse olisi edelleen voimassaololtaan väliaikaisesta sääntelystä, joka ei suoranaisesti merkitsisi elinkeinotoiminnan lopettamista tai kieltämistä kokonaan, en näe estettä ehdotetulle tartuntatautilain 58 g §:n soveltamisalan laajennukselle.

Joensuussa 22.3.2021

Anu Mutanen, OTT, dosentti, tenure track -professori