Veli-Pekka Viljanen

HE 25/2020 vp laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 25.3.2020

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettua lakia väliaikaisesti siten, että ravitsemisliike ja siihen kuuluvat sisä- ja ulkotilat on pidettävä suljettuna asiakkailta. Tämä ei kuitenkaan koskisi ruoan tai juoman myymistä ravitsemisliikkeestä muualla nautittavaksi eikä myöskään lain tarkoittamia henkilöstöravintoloita. Ehdotettava laki olisi määräaikainen ja voimassa 31.5.2020 asti.

Lain tarkoituksena on pandemiaksi kehittyneen koronaviruksen tartuntojen leviämisen ehkäiseminen ja hidastaminen ja siten ihmisten henkeä ja terveyttä uhkaavan vakavan vaaran torjuminen. Pyrkimyksenä on erityisesti vähentää ihmisten välisiä kontakteja, jotka erityisesti ravintolaoloissa voivat johtaa koronaviruksen leviämiseen.

Ehdotettu laki puuttuisi erittäin voimakkaasti perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatun elinkeinovapauden estäessään normaalin ravintolatoiminnan harjoittamisen käytännössä lähes kokonaan noin kahden kuukauden ajaksi. Tältä osin ns. ulosmyynnin mahdollistaminen merkitsee vain lievää pehmennystä elinkeinovapauden rajoitukseen. Ehdotus merkitsisi myös tuntuvaa puuttumista perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvattuun omaisuudensuojaan, koska ravintolatoiminnan harjoittaja ei voisi käyttää ravintolatoiminnan harjoittamiseen liittyvää omaisuuttaan tänä aikana normaaliin tapaan. Ehdotuksella olisi myös merkittäviä työttömyyttä lisääviä vaikutuksia ravintola-alalla, joka työllistää yli 50 000 henkilöä. Tämä on selvässä ristiriidassa perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle säädetyn työllisyyden edistämisvelvollisuuden kanssa, koska työttömyys johtuisi nimenomaisesti julkisen vallan toimenpiteestä. Pidän edellä mainituista syistä selvänä, että normaalioloissa nyt arvioitavana oleva ravitsemisliikkeiden sulkeminen ei olisi säädettävissä näiden perusoikeuksien vuoksi tavallisella lailla.

Hallituksen esityksen perusteluissa lakiehdotuksen käsittelemistä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä perustellaankin perustuslain 23 §:n säännöksellä perusoikeuksista poikkeusoloissa. Pykälän 1 momentin 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 §:n sanamuotoa muutettiin nykyiselleen vuonna 2011 hyväksytyllä perustuslain osittaisuudistuksella (1112/2011). Pykälän uudistamisella tähdättiin nimenomaisesti poikkeusolojen määritelmän laajentamiseen. Uudistuksen esitöiden mukaan uusi määritelmä kattaa esimerkiksi sellaiset laajamittaiset luonnonmullistukset, pandemiat ja suuronnettomuudet, jotka ovat kansakuntaa vakavasti uhkaavia. Perusoikeuksista poikkeamisen mahdollistavan säännöksen yhteydessä oli perustuslakivaliokunnan mielestä tärkeää, että sen soveltamisala on rajattu poikkeusolojen vakavuuteen viittaavilla määreillä ja vaatimuksella ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisuudesta varsin suppeaksi (PeVM 9/2010 vp, s. 8-9). Mietintönsä yksityiskohtaisissa perusteluissa valiokunta totesi, että poikkeusolojen määritelmän laajentaminen kattamaan aseelliseen hyökkäykseen liittyvien poikkeusolojen lisäksi myös muut kansakuntaa vakavasti uhkaavat poikkeusolot merkitsee 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. 10).

Perustuslakivaliokunta on 18.3.2020 antamassaan mietinnössä PeVM 2/2020 vp katsonut Suomessa vallitsevan valmiuslain 3 §:n 5 kohdan edellyttämät poikkeusolot (”vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti”), ks. PeVM 2/2020 vp, s. 3-4. Pandemiaa voidaan myös perustuslain 23 §:n esitöiden perusteella pitää sellaisena perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuna muuna kansakuntaa vakavasti uhkaavana poikkeusolona, jonka aikana perustuslain 23 §:n tarkoittamat lailla säädetyt tai määrätyin edellytyksin myös valtioneuvoston asetuksella säädetyt tilapäiset poikkeukset perusoikeuksista ovat mahdollisia

Tältä osin ongelmana on kuitenkin hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen muotoilu. Perustuslain 23 § edellyttää muilta poikkeusoloilta, että ne ovat laissa säädettyjä. Valmiuslain 3 §:n 5 kohta sisältää pandemian osalta tällaisen määritelmän, mikä perustelee valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttämistä pandemian aikana.

Nyt käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen sanamuoto ei sen sijaan mitenkään viittaa siihen, että kyse olisi nimenomaan pandemian tarkoittamasta tilapäisestä poikkeuksesta. Säännös ei sisällä myöskään mitään viittausta valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitettuihin poikkeusoloihin, vaan tämä käy ilmi ainoastaan esityksen perusteluista. Lakiehdotuksen muotoilussa mikään ei ylipäätään viittaa siihen, että sen soveltamisedellytyksenä olisivat poikkeusolot ja että se tulisi sovellettavaksi vain poikkeusoloissa. Lakiehdotus on itse asiassa muotoilultaan täysin ”poikkeusoloneutraali”. Tämä ei vastaa perustuslain 23 §:n 1 momentissa säädettyä edellytystä, että muiden poikkeusolojen kuin Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen osalta poikkeusoloista on säädettävä laissa. Jotta lakiehdotusta voitaisiin pitää perustuslain 23 §:n tarkoittamassa mielessä sellaisena tilapäisenä poikkeuksena perusoikeuksista, josta voidaan säätää tavallisella lailla perustuslain 23 §:n antaman valtuutuksen pohjalta, tulee siihen sisällyttää selvä kytkentä poikkeusoloihin (esim. käyttämällä valmiuslain 3 §:n 5 kohdan muotoilua). Pidän tämän valtiosääntöoikeudellisen huomautuksen huomioon ottamista tavallisen säätämisjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä.

Pelkkä viittaus valmiuslain soveltamiseen käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen osalta on ongelmallinen, koska eduskunnan voimassa pitämät valtioneuvoston valmiuslain käyttöönottoasetukset ovat voimassa ainoastaan 13.4.2020 asti, kun taas nyt käsiteltävänä oleva lakiehdotus olisi voimassa merkittävästi pidemmän ajan eli 31.5.2020 asti.

Perustuslain 23 §:n 1 momentin mukaan säännöksen tarkoittamien tilapäisten perusoikeuspoikkeusten tulee olla lisäksi välttämättömiä ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia.

Välttämättömyys edellyttää, että lain hyväksyttäviä tavoitteita ei voida saavuttaa perusoikeuksiin vähemmän puuttuvin keinoin. Sinänsä lakiehdotuksen taustalla on hyvin painavia perusoikeuksiin kiinnittyviä perusteita. Perustuslakivaliokunta on nyt meneillään olevan koronavirusepidemian aikana katsonut, että terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painava peruste, jolla on yhteys perustuslain 7 §:n 1 momentin julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään ja turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä (perustuslain 19 §:n 3 momentti). Tällainen peruste oikeuttaa valiokunnan mukaan poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia (PeVM 2/2020 vp, s. 5).

Välttämättömyysvaatimuksen täyttymisen puolesta puhuu hallituksen esityksen perusteluissa esitetty käsitys, jonka mukaan tähänastiset koronaviruksen leviämistä rajoittamaan pyrkivät toimenpiteet eivät ole olleet vallitsevassa tilanteessa riittäviä puuttumaan tartuntojen leviämiseen väestössä. Perustelujen mukaan juuri ravintoloissa ihmisten kanssakäyminen on niin tiivistä, että pisaratartunta on hyvin mahdollinen (HE, s. 9). Siten tällaisten kontaktien vähentämiseksi ravitsemisliikkeiden sulkemista voidaan pitää tehokkaana keinona tartuntojen leviämisen ehkäisemiseksi.

Tämänhetkisen tartuntatilanteen mukaan (24.3.2020) Suomessa on yhteensä 792 vahvistettua koronatartuntaa, joista pääosa (512) HUS:n sairaanhoitopiirissä. Tartuntojen alueellinen jakautuminen on toistaiseksi suurta. Suuressa osassa maata on vain yksittäisiä vahvistettuja tartuntoja. Tässä mielessä nousee välttämättömyysvaatimuksen kannalta kysymys ravitsemisliikkeiden sulkemisen alueellisesta soveltamisalasta. Hallituksen esityksessä nostetaan esiin vaihtoehto, jossa ravitsemisliikkeiden sulkemisesta asiakkailta säädettäisiin osassa maata tai erillisiin päätöksiin perustuvalla maantieteellisellä porrastuksella. Hallituksen esityksessä tämä vaihtoehto kuitenkin torjutaan viittaamalla esityksen tavoitteisiin kaikkien sosiaalisten kontaktien vähentämiseksi ja taudinkulun hidastamiseksi. Esityksessä pidetään maakuntarajojen tai muiden alueellisten rajoitusten asettamista keinotekoisena, koska tilanne voi muuttua parissa päivässä (HE, s. 6).

Sinänsä hyvin pitkälle menevien elinkeinovapauden, omaisuuden suojan ja työllisyyden edistämisvelvollisuuden rajoitusten ulottaminen koko maahan vaikuttaa välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta ainakin jossain määrin ongelmallisena, jos koronavirus ei ole lainkaan ehtinyt epidemiavaiheeseen jollakin alueella. Toisaalta välttämättömyysvaatimuksen täyttymisen puolesta puhuu koronaviruksen poikkeuksellisen nopea leviäminen niin Suomessa kuin muuallakin Euroopassa. Tässä mielessä taudin etenemistä ennakoivien rajoitusten asettamistakin voidaan pitää oikeasuhtaisena, jos rajoitusten avulla voidaan arvioida taudin etenemisen merkittävästi hidastuvan. Tältä osin kysymys on kuitenkin terveydenhuollon asiantuntijoiden arvioitavissa olevasta taudin etenemisen kehityskulusta.

Tiedossani ei ole, että lakiehdotus olisi lähtökohtaisesti ongelmallinen Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta. Tämä liittyy muun muassa siihen, ettei elinkeinovapautta ole turvattu erillisenä ihmisoikeutena keskeisissä Suomea velvoittavissa ihmisoikeusso-

pimuksissa. Tältä osin voidaan merkitystä antaa sille, että useissa Euroopan valtioissa on toteutettu joko vastaavia tai vielä pidemmälle meneviä rajoituksia ihmisten oikeuksiin kuin ehdotus merkitsisi Suomen osalta (vrt. HE, s. 7).

Omassa kokonaisarvioinnissani – joka perustuu pääosin hallituksen esityksen antamaan informaatioon ja perusteluihin ja käytettävissäni olleeseen hyvin rajalliseen perehtymisaikaan – katson, että huolimatta siitä, että lakiehdotus puuttuu poikkeuksellisen tuntuvasti perustuslain 18 §:n 1 ja 2 momentissa sekä 15 §:n 1 momentissa turvattuihin perusoikeuksiin, sääntely täyttää perustuslain 23 §:ssä tilapäisille perusoikeuspoikkeuksille asetettavan välttämättömyysvaatimuksen. Tämä tulkinta perustuu siihen, että lakiehdotuksella pyritään turvaamaan perustuslain 7 §:n 1 momentissa säädettyä jokaisen oikeutta elämään, jota voidaan pitää erityisen perustavanlaatuisena perusoikeutena, sekä vastaamaan perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetettuihin perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuksiin, joita meneillään oleva pandemia uhkaa erittäin vakavasti taudin leviämisestä muissa maissa koskevien nykytietojen perusteella.

Lakiehdotuksen säätämiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä on kuitenkin edellä esittämälläni tavalla edellytyksenä, että laissa ravitsemisliikkeen sulkeminen määräajaksi kytketään lain säännöksin selvästi määriteltyihin perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuihin poikkeusoloihin.