Tuomas Ojanen
26.3.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Käsillä olevaa esitystä koskeva kuulemispyyntö saapui sähköpostitse 24.3.2020 klo 20.06. Kirjallinen asiantuntijalausunto toivotaan "mahdollisimman pian". Kuuleminen on 25.3.2020 klo 9.00. - Esityksen valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin käytettävissä oleva aika huomioiden varaan mahdollisuuden täydentää ja tarkistaa valtiosääntöoikeudellista arviotani esityksestä kuulemisessa, etenkin jos kuulemisessa tulee esille sellaista selvitystä, jota käsillä olevaan esitykseen ei sisälly.

Esityksen pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaista muuttamista. Ravitsemisliikkeet suljettaisiin asiakkailta. Tuotteiden ulosmyynti asiakkaille ravitsemisliikkeiden tiloista olisi kuitenkin sallittua.

Esityksen tavoitteena olisi COVID-19 –viruksen (koronavirus) leviämisen hidastamiseksi on tarpeellista tehdä uusia rajoituksia. Ehdotuksen tavoitteena on sulkea kokonaan ravintoloiden, yökerhojen, anniskeluravintoloiden ja kahviloiden toiminta asiakkailta. Ehdotuksella kuitenkin mahdollistettaisiin ravintoloiden ulosmyynti.

Ravitsemisliikkeiden sulkemisen välittömät vaikutukset koskisivat esityksen vaikutusarviointijakson 4.2 mukaan ravitsemisalan yrittäjien mahdollisuuksia harjoittaa ammattiaan. Esityksessä kuitenkin myös tuodaan esiin, että rajojen sulkemisen myötä ulkomaanmatkailun pysähtyminen, Suomessa liikkumista koskevan rajoituksen suosittaminen sekä paikallisen asiakaskunnan epävarmuus koronaviruksen leviämisestä ja sitä kautta varovainen palvelutarjonnan kuluttaminen aiheuttavat, että ravintoloiden asiakasmäärä on jo muutenkin romahtanut.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian, ja olisi voimassa 31.5.2020 saakka.

Esityksen säätämisjärjestysjakson mukaan lakiehdotus merkitsee puuttumista perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen sekä perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan.

Säätämisjärjestysjaksossa todetaan, että ehdotettavien rajoitusten tavoitteena on väestön terveyden suojeleminen ja terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen tartuntatautilain 3 §:n 7 kohdassa tarkoitetun poikkeuksellisen epidemian oloissa. Rajoitusten tarkoituksena on näin ollen turvata esityksen mukaan perustuslain 22 §:n

edellyttämällä tavalla julkisen vallan toimesta perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattu jokaisen oikeus elämään, perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädetty jokaisen oikeus välttämättömään huolenpitoon sekä 19 §:n 3 momentissa säädetty julkisen vallan velvollisuus turvata riittävät terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä.

Lisäksi säätämisjärjestysjaksossa on tarkasteltu ehdotettua sääntelyä Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta. Säätämisjärjestysjaksossa tuodaan esiin, että useissa sopimuksissa on määrätty oikeudesta elämään ja oikeudesta terveyden suojeluun.

Säätämisjärjestysjaksossa arvioidaan, että esitettyjen rajoitusten tavoitteena olevat yksilöiden perustavien perusoikeuksien turvaamiseen liittyvät tavoitteet ovat perusoikeusoikeusjärjestelmän kannalta huomattavan painavia ja hyväksyttäviä. Vastaavasti ehdotettavien elinkeinovapauden rajoitusten arvioidaan olevan merkitykseltään huomattavia, elinkeinotoiminnan määräaikaiseen kieltämiseen tai vähintäänkin luvan määräaikaista peruuttamiseen rinnastuvia.

Kaiken kaikkiaan ehdotetun sääntelyn arvioidaan merkitsevän niin syvälle käyvää puuttumista perustuslain 18 §:ssä perusoikeutena turvattuun elinkeinovapauteen, ettei sitä ”valtioneuvoston arvion mukaan ole mahdollista tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, vaan edellyttäisi perustuslain säätämisjärjestystä.” (s. 8)

Tämän johtopäätöksen jälkeen esityksen säätämisjärjestysjaksossa tuodaan esiin perustuslain 23 §, jossa säädetään perusoikeuksista poikkeusoloissa. Koska valtioneuvosto on 16.3.2020 todennut Suomessa vallitsevan poikkeusolot valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetun vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavan ja hyvin laajalle levinneen ja vaarallisen tartuntataudin perusteella, säätämisjärjestysjaksossa katsotaan, että ”käsillä olevat poikkeusolot mahdollistavat perusoikeuksista poikkeamisen perustuslain 23 §:ssä säädetyin edellytyksin.” (s. 8)

Ehdotettavaa sääntelyä siis arvioidaan perusoikeuspoikkeuksina perustuslain 23 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Esityksen mukaan tähänastiset toimenpiteet eivät ole vallitsevassa tilanteessa riittäviä puuttumaan epidemian juurisyyhyn, eli tartuntojen leviämiseen väestössä. Tästä syystä esityksen säätämisjärjestysjaksossa katsotaan, että nyt ehdotettavan sääntelyn merkitsemää elinkeinovapaudesta tehtävää tilapäistä poikkeusta on pidettävä perustuslain 23 §:n tarkoittamalla tavalla välttämättömänä edellä yksilöityjen yksilöiden perusoikeuksien turvaamiseksi ja julkiseen valtaan kohdistuvien velvoitteiden täyttämiseksi.

Esityksessä tuodaan myös esiin, että elinkeinovapautta ei ole sellaisenaan turvattu Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tai YK:n alaisissa ihmisoikeussopimuksissa, mutta että se kuitenkin nimenomaisesti turvataan Euroopan unionin perusoikeuskirjan 16 artiklassa. Esityksessä arvioidaan, etteivät Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet estä nyt ehdotetun kaltaista poikkeamista elinkeinovapaudesta ja omaisuudensuojasta.

Esityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Arvio

Perustuslain 23 § sääntelyn oikeusperusteena

Ehdotettua sääntelyä perustellaan ja käsitellään säätämisjärjestysjaksossa perustuslain 23 §:n mukaisena tilapäisiä poikkeuksia perusoikeuksiin tarkoittavana lakina. Esityksen säätämisjärjestysperustelujen valossa kysymys olisi perustuslain 23 §:n nojalla annettavasta lakiehdotuksesta, jonka takia lakiehdotus olisi eräänlainen ”valmiuslaki 2”.

Myönteistä on, että nyt käsillä oleva menettelytapa, so. lain muutosta tarkoittavan hallituksen esityksen antaminen eduskunnalle, on erityisesti eduskunnan asemaa ja vaikutusmahdollisuuksia merkittävästi paremmin turvaava kuin esimerkiksi valmiuslain mukaiset menettelytavat. Nyt on kysymys hallituksen esityksen muodossa eduskunnalle annettavasta lakiehdotuksesta, johon eduskunta voi myös tehdä muutoksia tavanomaiseen tapaan eduskuntakäsittelyn aikana, jos se pitää muutoksia tarpeellisena.

Silti lakiehdotuksen perusteleminen ja käsitteleminen perustuslain 23 §:n mukaisesti ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmatontakaan. Toteuttamisvaihtoehtoja selostavassa lyhyessä jaksossa 5 ei ole riittävästi perusteltu muita toteuttamisvaihtoehtoja, kuten sitä, miksi etenkään voimassa olevan tartuntatautilain 58 § ei edes muutettuna soveltuisi niiden sinänsä perusoikeusjärjestelmän kannalta painavien ja hyväksyttävien päämäärien saavuttamiseksi, joihin lakiehdotuksella esityksen mukaan pyrittäisiin, tai miksi nyt käsillä oleviin päämääriin ei voitaisi päästä juuri poikkeusoloja varten säädetyn valmiuslain mukaisin toimivaltuuksin. Valmiuslain 4 §:n 2 momentissa on kuitenkin säädetty siitä, että valmiuslain ”mukaisia toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.” Tätä perusperiaatetta ilmentää myös itsessään myös perustuslain 23 §.

Näistä syistä on nähdäkseni korostettava, että poikkeusoloissakin tehtäviä ”normaalilainsäädännön” muutoksia tulee arvioida perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta sen sijaan, että niitä nyt käsillä olevan esityksen tapaan käsitellään perustuslain 23 §:n mukaisina perusoikeuspoikkeuksina.

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi kiinnitettävä kriittistä huomiota siihen, että tämänkaltaisia ”normaalilainsäädännön” muuttamista koskevia lakiehdotuksia annettaisiin perustuslain 23 §:n nojalla ja että niitä siihen liittyen käsitellään perusoikeuspoikkeuksina. Muutoin on vaarana, että käsillä olevan kaltaiset, perustuslain 23 §:ään perustuvat tai ainakin siihen vetoavat hallitukset esitykset yleistyvät, vaikka ensisijaista valmiuslain 3 §:n mukaisissa poikkeusoloissakin on turvautua voimassaolevan lainsäädännön mukaisiin toimivaltuuksiin ja vaikka voimassaolevan lainsäädännön muutoksia merkitsemiä rajoituksia perusoikeuksien turvaamiin seikkoihin tulee arvioida perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten.

Rajoitusedellytysten täyttyminen: oikeasuhtaisuus ja välttämättömyys?

Kuten esityksen säätämisjärjestysjaksosta tulee esiin, ehdotuksella rajoitetaan ennen muuta perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattua elinkeinovapautta. Lisäksi ehdotetulla sääntelyllä on vaikutuksia perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan.

Elinkeinovapautta rajoittavan sääntelyn tulee täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.

Ehdotetun 3 a §:ssä säädettäisiin, että ravitsemisliike ja siihen kuuluvat sisä- ja ulkotilat on pidettävä suljettuina asiakkailta. Tämä ei kuitenkaan koskisi ruoan tai juoman myymistä ravitsemisliikkeestä muualla nautittavaksi, eikä 1 §:n 3 momentissa tarkoitettuja henkilöstöravintoloita.

Laissa majoitus- ja ravitsemistoiminnasta, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 49/2004 vp) on määritelty 1 §:ssä tarkemmin se, mitä ravitsemistoiminnalla (1 § 1 mom. 2 kohta) ravitsemisliikkeillä (1 §:n 1 mom. 4 kohta ja a henkilöstöravintolatoiminnalla (1 § 3 mom.) tarkoitetaan. Ehdotettu sääntely on sinänsä varsin täsmällistä, kun sitä luetaan majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain muun sääntelyn valossa, olkoonkin että tähän liittyen ehdotetun sääntelyn merkitysyhteyksien selvittäminen on varsin monimutkaista eikä siksi ongelmatonta perusoikeuksia rajoittavalta sääntelyltä vaadittavan täsmällisyyden kannalta.

En myöskään pidä ehdotettua sääntelyä ongelmallisena Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta syistä, joita säätämisjärjestysperusteluissa tuodaan esiin.

Tarkemmin tulevat kuitenkin nähdäkseni arvioitavaksi vaatimukset rajoituksen hyväksyttävyydestä ja oikeasuhtaisuudesta, joiden näkökulmasta ehdotettava sääntely ei nähdäkseni ole ongelmatonta esityksestä saatavilla olevan selvityksen valossa. Vähintään oikeasuhtaisuus ja välttämättömyys herättävät kysymyksiä.

On sinänsä selvää, että ehdotetun sääntelyn taustalla on perusoikeuksien turvaamiseen tähtääviä erittäin painavia ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita, jotka liittyvät viime kädessä siihen normikokonaisuuteen, jossa on kysymys perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvatusta oikeudesta elämään, perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle säädettyyn velvoitteeseen edistää väestön terveyttä sekä perustuslain 22 §:ään perustuvaan julkisen vallan velvollisuuteen turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Ehdotetun sääntelyn *soveltuvuus* sillä tavoiteltavien hyväksyttävien päämäärien saavuttamiseksi vaikuttaa kuitenkin kyseenalaiselta. Sääntely kohdistuisi vain tiettyihin ammatin ja elinkeinonharjoittajiin, joista niistäkin rajattaisiin 3 a §:n 3 momentissa rajoitusten ulkopuolelle lain 1 §:n 3 momentissa tarkoitetut ”henkilöstöravintolat”. Kuten esityksestä kuitenkin ilmenee, ”mainittu säännös kattaa yhteisön, säätiön tai laitoksen omalle henkilökunnalle tai muuten rajoitetulle henkilöpiirille tarkoitettu ruoan tai juoman

tarjoamisen. Momentissa tarkoitetut yhteisöt ja säätiöt voivat olla yksityisoikeudellisia tai julkisoikeudellisia. Käytännössä säännös tarkoittaisi, että esimeriksi vanhainkodit, sairaalat mukaan lukien esimerkiksi mielisairaalat ja vammaisten hoitoon tarkoitetut yksiköt, varuskunnat, vankilat, päiväkodit ja koulut sekä teollisuuslaitosten henkilöravintolat voisivat jatkossakin olla avoinna" (s. 5).

Nyt ehdotettavan ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisen rajoittamisen ulkopuolelle jäisi siten verraten paljon sellaista *ravitsemistoimintaa*, jossa on asiallisesti kysymys samanlaisesta ammattimaisesti tapahtuvasta ruoan tai juoman tarjoamista yleisölle elintarvikelaissa (23/2006) tarkoitetussa elintarvikehuoneistossa nautittavaksi kuin ravitsemisliikkeissä tapahtuvassa ravitsemistoiminnassa. Kun käytännössä jo huomattava osa ravitsemistoiminnasta rajautuisi ehdotettavan 3 a §:n ulkopuolelle, tämä kyseenalaistaa sitä, onko ehdotettava perusoikeuksia rajoittava sääntely *tosiasiassa tarkoitukseensa soveltuva*, so. että onko se sellaista, että sen avulla voidaan riittävän todennäköisesti saavuttaa ne sinänsä perusoikeusjärjestelmän kannalta erittäin painavat tavoitteet, joihin ehdotettavalla sääntelyllä esityksen mukaan pyritään.
Lisäksi ehdotettavien rajoitustoimien ulkopuolelle rajautuu kokonaan sellainen elinkeinotoiminta, jota sinänsä harjoitetaan vastaavanlaisissa tiloissa kuin ravitsemistoimintaa ja jossa ihmisten välinen kanssakäyminen on tiivistä lopputuloksella, että pisaratartuntaa voidaan pitää niissäkin yhtä lailla mahdollisena kuin lakiehdotuksessa tarkoitetuissa "ravitsemisliikkeissä".

Esityksessä ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden arviointia vaikeuttaa se, ettei ole tietoa mahdollisista muista käyttöön otettavista toimenpiteistä. Nyt ehdotettava sääntely rajoittaisi huomattavan voimakkaasti vain verraten suppeaa ammatin harjoittamis- ja elinkeinotoimintaa, mikä siis sinänsä synnyttää kysymyksiä sen soveltuvuudesta ja oikeasuhtaisuudesta. Tieto muista mahdollisista toimenpiteistä pandemian väestön terveydelle merkitsemän uhan torjumiseksi ja yksilöiden edellä kuvattujen perusoikeuksien turvaamiseksi sekä julkiselle vallalle asetettujen velvoitteiden täyttämiseksi lisäisi mahdollisuuksia asianmukaisesti arvioida nyt ehdotetun sääntelyn soveltuvuutta ja oikeasuhtaisuutta. Nyt kuitenkin "tilannekuva" muista tulevista toimenpiteistä jää antamayya esityksessä, samoin kuin siinä ei nähdäkseni kyetä asianmukaisesti erittelemään toteuttamisvaihtoehtoja nyt käsillä olevalle esitykselle.

Sääntelyn oikeasuhtaisuutta sinänsä toteuttaa, että lakiehdotus olisi väliaikainen; se olisi voimassa 31.5.2020 asti. Kuten edellä on todettu, ehdotettavaa sääntelyä perustellaan ja käsitellään esityksen säätämisjärjestysperusteluissa perustuslain 23 §:n mukaisia perusoikeuspoikkeuksia tarkoittavana lakina, jota sovellettaisiin nyt käsillä olevissa valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa. Tästä näkökulmasta huomiota kiinnittää kuitenkin se, että ehdotettava laki olisi voimassa merkittävästi pidemmän aikaa, 31.5.2020 asti, kuin valmiuslain nojalla käyttöön otetut toimivaltuudet ja niiden mukaisesti annetut soveltamisasetukset, jotka ovat voimassa 13.4.2020 asti. Tästä näkökulmasta ehdotettavan sääntelyn oikeasuhtaisuus herättää myös ajallisella ulottuvuudella kysymyksiä, vaikka väliaikaisuus sinänsä on lähtökohtaisesti oikeasuhtaisuutta lisäävä seikka.

Valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin käytettävissä ollut "aikaikkuna" ei anna reaalisia edellytyksiä lakiehdotuksen riittävän perusteelliseen valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin. Kuten alussa totesin, varaan mahdollisuuden täydentää ja tarkistaa edellä esittämääni "valtiosääntöoikeudellista ensireaktiota" hyvin pian alkavassa kuulemisessa.

Helsingissä 26. päivänä maaliskuuta 2020

Tuomas Ojanen
OTT, professori
Helsinki