25.3.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Hallituksen esityksen tarkoituksena on korona –virusepidemiassa suojata väestöä ja tarkemmin väestön terveyttä ja henkeä vähentämällä tartunnan leviämisessä merkityksellisiä lähikontakteja. Lailla suljetaan ravitsemusliikkeet väliaikaisesti asiakkailta mutta tuotteiden ulosmyynti muualla kuin ravitsemusliikkeen tiloissa nautittavaksi (take away ja kotiinmyynti) olisi sallittua. Lähikontaktien vähentäminen minimiin perustuu tämänhetkiseen lääketieteelliseen ja epidemiologiseen tietoon siitä, mitkä toimet ovat vaikuttavia ja välttämättömiä koronaviruksen leviämisen rajoittamisessa. Hallituksen esitys on osa valtioneuvoston 16.3.2020 käytettävissä olevaan epidemiologiseen ja lääketieteelliseen tietoon perustuvien linjausten ja toimintaohjeiden yleisvaarallisen tartuntataudin epidemian leviämisen hidastamisesta ja rajoittamisesta toteuttamista. Kyseessä on siten poikkeusolojen lainsäädäntö. Kuulemista ei ole lain säätämisen aikataulun vuoksi voitu suorittaa eikä esityksen laadinnassa ole muutenkaan voitu kaikilta osin noudattaa hyvää lainvalmistelutapaa kodifioivia lainvalmisteluohjeita, mitkä seikat todetaan myös hallituksen esityksessä (HE 25/2020 vp, s. 3).

Ennen esityksen antamiseen päätymistä valtioneuvostossa arvioitiin virkatyönä poikkeusoloissa sovellettavan normaalisuusperiaatteen mukaisesti sitä, että voitaisiinko ravintoloissa tapahtuvien lähikontaktien määrää rajoittaa normaalioloissakin sovellettavan lainsäädännön keinoin. Tartuntatautien torjunnan ensisijaisen oikeudellisen perustan muodostavassa tartuntatautilaissa ei ole kuitenkaan tähän soveltuvia keinoja. Tartuntatautilain 58 § ei sen esityöt huomioon ottaen anna riittäviä oikeudellisia perusteita puuttua ravintoloiden ja baarien toimintaan vaikka lainkohdassa on muuten hyvinkin pitkälle meneviä toimivaltuuksia. Tarvittaville toimenpiteille ei olisi ollut riittävän selkeitä oikeudellisia perusteita myöskään elintarvike- ja alkoholilainsäädännön keinoin. Terveydensuojelulaki olisi voinut sosiaali- ja terveysministeriössä tehdyn alustavan kartoituksen ja oman käsitykseni mukaan antaa mahdollisuuksia toimenpiteisiin lain 51 ja 52 §:n nojalla. Toimivalta olisi ollut kunnan terveydensuojeluviranomaisilla tai usean kunnan osalta aluehallintovirastolla taikka Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolla. Terveydensuojelulainkin osalta toimivaltuudet olisivat kuitenkin perustuneet osaksi perusoikeutta terveyteen ja tartuntatautilaista ilmeneviä oikeudellisia periaatteita ja tavoitteita hyödyntävään laajentavaan tulkintaan. Kun eduskunta on koolla ja kun epidemiologisesta ja lääketieteellisestä näkökulmasta asiantuntijatieto puolsi hyvin poikkeuksellista ja valtakunnallista toimenpidettä, päädyttiin määräaikaisesti voimassa olevan lain säätämistä koskevan hallituksen esityksen antamiseen. Esitys on nopealla aikataululla ennakkotarkastettu oikeuskanslerinvirastossa ja tässä yhteydessä olemme esittäneet näkökohtia erityisesti säätämisjärjestysperusteluihin liittyvistä asioista. Ne on esityksessä hyvin huomioitu. Valtioneuvoston yleisistunnossa minulla ei ole ollut voimassa olevat poikkeusolot huomioon ottaen ollut aihetta esittää valtioneuvoston virkatoimien laillisuusvalvojana perustuslain 112 §:ssä tarkoitettuja huomautuksia esityksestä.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 0295 16001
Telefaksi 09 160 23975
e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Internet www.okv.fi

Hallituksen esityksessä ehdotetut perustuslain 18 §:ssä perusoikeutena turvatun elinkeinovapauden rajoitukset ovat niin merkittäviä, että normaalioloissa niistä olisi säädettävä perustuslain säätämisjärjestyksessä. Esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin perustan muodostaakin perustuslain vuonna 2011 uudistettu 23 § poikkeusoloista. Tämän vuoksi esityksen perustuslainmukaisuutta arvioidessaan perustuslakivaliokunta nyt ensimmäisen kerran perustuslakivaliokunta tulkitsee perustuslain 23 §:n valtuutta säätää nimenomaan lailla tilapäisiä poikkeuksia perusoikeuksista. Kyse on oltava perusoikeuspoikkeuksista ”kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana”, mikä kytkee lakiehdotuksen valmiuslaissa säädettyyn poikkeusolomääritelmään (ja tämä täyttyy lakiehdotuksen pykälän rajauksella ”poikkeusoloihin”). Perustuslain 23 §:n poikkeusolomääritelmä kattaa esitöidensä mukaan sellaiset laajamittaiset pandemiat, jotka ovat kansakuntaa vakavasti uhkaavia (HE 60/2020 vp, s.36 ja PeVM 9/2010 vp, s. 8-9). Perustuslakivaliokunnan hyväksymän aikaisemman arvion mukaan nyt maassa vallitsevat valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot (PeVM 2/2020 vp, s. 3-4).

Perustuslain 23 § edellyttää perusoikeuksista säädettävien poikkeusten tilapäisyyttä. Tämä edellytys täyttyy, koska lainsäädäntö olisi voimassa n. 5 viikkoa. Tilapäiset poikkeukset säädettäisiin suoraan eduskunnan säätämällä lailla. Perustuslain 23 § edellyttää myös, että poikkeukset ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Tämäkin edellytys täyttyy. Ehdotettavalla lailla suojataan ihmisoikeussopimuksissa turvattuja oikeuksia elämään, terveyden suojeluun ja terveyspalveluihin. Esitetyillä elinkeinovapauden rajoituksilla suojataan muita, perustavan laatuisia perusoikeuksia: perustuslain 7 §:ssä turvattu oikeus elämään ja perustuslain 19 § 1 ja 3 mom. turvattuja oikeuksia välttämättömään huolenpitoon sekä riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa suojattu oikeus terveyteen. Ihmisoikeussopimuksista on tässä yhteydessä mainittavissa Euroopan sosiaalisen peruskirjan 11 ja 13 artiklat sekä taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista tehdyn yleissopimuksen 12 artikla. Hyvin huomattavan elinkeinovapauden tilapäisen poikkeuksen vastapainona on näin useiden muiden perusoikeuksien suojaaminen sekä osin lääketieteelliseen ja epidemiologiseen tietoon perustuva arvio, että toimenpiteet ovat oikeuden elämään ja oikeuden terveyteen suojaamiseksi välttämättömiä ja oikeasuhtaisia. Esityksen sivuilla 7-8 kuvataan nähdäkseni asianmukaisesti niitä perusoikeuksia, joita esityksellä pyritään turvaamaan.

Lakiehdotuksessa säädetään tilapäisten poikkeusten perusteet perustuslain 23 §:n vaatimuksen mukaisesti eikä lakiehdotus sisällä asetuksenantovaltuuksia. Ehdotettujen poikkeusten välttämättömyydelle (epidemian leviämisen estäminen ja terveydenhuollon ylikuormituksen estäminen) ja oikeasuhtaisuudelle (takeaway -myynti ja kotiinkuljetusmyynti sallitaan, rajoituksen lyhyt määräaikaisuus) esitetään perustelut HE:ssä (ks. HE 25/2020 vp, s .8-9). Yhdyn esityksen perusteluissa esitettyyn näkemykseen, että perustuslain 23 §:n johdosta esitys on käsiteltävissä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Esitys on myös nähdäkseni sopusoinnussa Euroopan unionin oikeuden ja Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden poikkeusloissa sallimien tilapäisiä perusoikeuspoikkeuksia koskevien periaatteiden ja määräysten kanssa. Pidän kuitenkin perustuslain 1 §:n 2 momentissa säädetyn yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden edistämisen sekä valtiosääntöisen suhteellisuusperiaatteen kannalta tarpeellisena, että eduskunta ja hallitus etsivät keinoja myös tukeva tämän välttämättömäksi katsottavan toimenpiteen kohteeksi joutuvien elinkeinonharjoittajien tilanteen helpottamiseksi. Elinkeinovapauden rajoitus on myös pidettävä kestoltaan mahdollisimman lyhyenä ja laki on tarpeen kumota heti kun sille ei ole enää osoitettavissa välttämättömiä syitä.

Valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 0295 16001
Telefaksi 09 160 23975
e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Internet www.okv.fi