Tuomas Ojanen

2.4.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

M 15/2020 vp Muu asia: Valtioneuvoston asetus ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi

Asetuksen pääasiallinen sisältö

Käsillä olevalla asetuksella säädetään alueittain ravitsemisliikkeiden sulkemisesta asiakkailta. Asetuksessa valtuuden tarkoittamana alueellisena jakona käytettäisiin maakuntia. Asetuksessa määritellään ne maakunnat, joilla majoitus-ja ravitsemistoiminnasta annetun lain3 a §:n 1 momentin mukaiset rajoitukset tulevat voimaan.

Asetuksessa ehdotetaan ravitsemisliikkeiden sulkemista asiakkailta koko maassa mukaan lukien Ahvenanmaan maakunta. Asetuksessa ehdotetaan lisäksi, että työ- ja elinkeinoministeriö yhdessä sosiaali-ja terveysministeriön kanssa velvoiteisiin seuraamaan säännöllisesti tautitilanteen kehittymistä ja arvioimaan, onko ravitsemisliikkeet pidettävä kussakin maakunnassa edelleen suljettuina asiakkailta.

Asetuksen 17-sivuisessa 31.3.2020 perustelumuistiossa on tehty selkoa nykytilasta ja arvioitu ravintoloiden sulkemisen välttämättömyyttä valtakunnallisesti ja alueellisesti. Muistiossa on myös tarkasteltu mahdollisuutta rajoitusten asteittaiseen purkamiseen sekä vaihtoehtoisia ratkaisutapoja. Lisäksi muistioon sisältyy vaikutusarviointia, mukaan lukien tarkastelua siitä, miten yrittäjille, yrityksille ja muille talouden toimijoille voitaisiin lieventää rajoitusten vaikutuksia eduskunnan edellyttämällä tavalla.

Asetus ehdotetaan tulevan voimaan 4.4.2020, jotta eduskunnalla olisi mahdollisuus arvioida asetusta ennen sen voimaantuloa.

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia

Kysymyksessä on perustuslain 23 §:n nojalla säädetyn lain nojalla annetusta asetuksesta.

Perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuja tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on perustuslain 23 §:n 2 momentin mukaan saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi valmiuslain 10 § mukaisesti.

Käsillä olevassa asiassa on siis kysymys valmiuslain 10 §:ssä säädetystä jälkitarkastuksesta. Valmiuslain 10 §:n mukaan valmiuslain II osan säännösten nojalla annettavat valtioneuvoston ja ministeriön asetukset saatetaan välittömästi eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta päättää, onko asetukset kumottava.

> Tässä yhteydessä on huomioitava, että valmiuslaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 6/2009 vp) ennen perustuslain 23 §:n muuttamista () ja että voimassaolevan perustuslain 23 §:n säännökset ovat osaksi merkittävästi erilaisia verrattuna

> valmiuslain säätämisen aikana voimassaolleeseen perustuslain 23 §:ään.[1] Huomionarvoista myös on, että valmiuslakiehdotukseen ei alun perin sisältynyt eduskunnan jälkitarkastusoikeutta. Perustuslakivaliokunta piti kuitenkin valmiuslakia koskevassaan lausunnossa asianmukaisena, että lakiin lisätään säännös eduskunnan jälkitarkastusoikeudesta (ks. PeVL 6/2009 vp, ks. myös PuVM 3/2010 vp). Käyttöönottomenettelyä koskevan 2 luvun 10 §:ssä säädetään siksi eduskunnan jälkitarkastusoikeudesta, mutta nykyään eduskunnan jälkitarkastusoikeus siis seuraa myös suoraan perustuslain 23 §:n 2 momentin tasolta.

Eduskunnan jälkitarkastusoikeudessa on kysymys asetusten asianmukaisuuden, välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden tarkastamisesta. Valmiuslain 2 luvun 10 §:n toisen virkkeen mukaan eduskunta ”päättää, onko asetukset kumottava”. Eduskunta ei voi siis muuttaa asetuksia. On myös huomattava, että asetusten voimaantulo ja soveltamisen aloittaminen ei edellytä, että eduskunta olisi tehnyt asiasta jo valmiuslain 10 §:n mukaisen päätöksen vaan kysymys on asetusten tarkastamisesta jälkikäteen (PeVM 2/2020 vp).

Lisäksi on nähdäkseni tulkinnanvaraista se, onko eduskunnalla mahdollisuus kumota asetus vain osittain, jos eduskunta ei pidä sitä kaikilta osiltaan asianmukaisena, välttämättömänä ja oikeasuhtaisena, vai onko koko asetus tässä tapauksessa kumottava. Valmiuslain 2 luvun 10 §:n sanamuoto vaikuttaisi viittaavan jälkimmäiseen, mutta nähdäkseni eduskunnan mahdollisuutta kumota asetus vain osittain puoltaisi kuitenkin muun muassa juuri se edellä todettu seikka, että ns. soveltamisasetusten voimaantulo ja soveltamisen aloittaminen ei edellytä, että eduskunta olisi tehnyt asiasta jo valmiuslain 10 §:n mukaisen päätöksen. Voi nähdäkseni olla hyvinkin painavia perusteita sille, että asetusta ei kumottaisi kuin ongelmallisilta osiltaan ja että muilta osin asetuksen soveltamista jatketaan siten kuin on tehty jo asetuksen antamisesta alkaen.

Käsillä olevan asetuksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on erityistä painoa annettava perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 7/2020 vp esitetylle etenkin siltä osin kuin siinä tarkastellaan *ravitsemisliikkeiden sulkemisen alueellista ja ajallista soveltamisalaa*.

Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksessä selostettu tilanteen mahdollinen nopeakin muuttuminen muodosti juuri ”sellaisen erityisen syyn, joka voi olla perusteena alueellisesta soveltamisalasta säätämiselle valtioneuvoston asetuksella.” Lausunnon mukaan alueellisen soveltamisalan rajaus voitiin toteuttaa lisäämällä lain 3 a §:ään säännös, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset 1 momentissa tarkoitetuista alueista. Valiokunta korosti valtioneuvoston mahdollisuutta reagoida viruksen leviämiseen nopealla aikataululla. Valiokunta muistutti, että välttämättömyysvaatimuksesta johtuen poikkeusolojen päättyessä on voimassa oleva asetus alueellisesta soveltamisalasta kumottava kokonaan tai osittain (PeVL 7/2020 vp).

Edellä esitettyjen näkökohtien valtiosääntöoikeudellista painoarvoa lisää, että perustuslakivaliokunta piti tavallisen lain säätämisjärjestyksen edellytyksenä sitä, että käytettävissä olevan viruksen leviämistä koskevan tiedonkin valossa ehdotetun sääntelyn soveltamisalaa on voitava rajata alueellisesti ja ajallisesti.

Lisäksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa tuotiin esiin, että sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkitystä on myös sillä, millaisia mahdollisuuksia elinkeinonharjoittajalla on sopeuttaa toimintaansa lainsäädännön muutoksiin. Ottaen huomioon tuolloin arvioitavana olleen lakiehdotuksen poikkeuksellisen huomattavat vaikutukset ja vaikutusten äkillisyys

[1] Ks. myös lausuntoni 17.3.2020 perustuslakivaliokunnalle ja siellä esittämäni tarpeesta arvioida käyttöönottoasetuksia nimenomaan voimassaolevan perustuslain 23 §:n ja sitä koskevien esitöiden kannalta.

perustuslakivaliokunta piti välttämättömänä, että lailla säädetään sekä 3 a §:n mukaisen kiellon aiheuttamien menetysten kohtuullisesta kompensoimisesta että vaikutuksia lieventävistä järjestelyistä elinkeinonharjoittajille.

Arvio

Asetuksessa valtiosääntöoikeudellista huomiota kiinnittää se, että asetus olisi käytännössä valtakunnallinen, vaikka sen 2 §:ssä säädettäisiin aukiolon rajoittamisesta alueittain tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi, ja että asetus olisi kaikilla 2 §:n mukaisilla alueilla eli käytännössä koko valtakunnan alueella, Ahvenanmaan maakunta mukaan lukien, voimassa 31.5.2020 asti.

Asetus ei siis ole sillä tavoin alueellisesti ja ajallisesti rajattu kuin perustuslakivaliokunnan 26.3 annetussa lausunnossa edellytettiin. Tässä yhteydessä on korostettava, että perustuslakivaliokunta piti mahdollisuutta rajoittaa sääntelyn soveltamisalaa alueellisesti ja ajallisesti edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 7/2020 vp).

Lisäksi valtiosääntöoikeudellista huomiota kiinnittää se, että asetuksessa ei esitetä kompensaatiosääntelyä ja että perustelumuistiossakin lähinnä tehdään selkoa mahdollisista kenties tulevaisuudessa omaksuttavista käsillä olevien rajoitusten aiheuttamien menetysten ja muiden haitallisten vaikutusten kompensaatio- ja muista lieventämistoimista.

Edellä todetusta nähdäkseni seuraa, että käsillä olevan asetuksen, joka rajoittaisi ravitsemisliikkeiden aukioloa käytännössä koko valtakunnan alueella 31.5 saakka, hyväksyttävyydelle ja välttämättömyydelle olisi kyettävä esittämään valtioneuvoston toimesta korostetun painavat perustelut.

Ottaen huomioon, että käsillä olevat rajoitukset merkitsevät erittäin tuntuvaa puuttumista perustuslain 18 §:ssä turvattuihin oikeuksiin sekä tuottavat myös ongelmia perustuslain 19 §:ssä turvattujen seikkojen kannalta, asetusten mukaisten rajoitusten valtakunnan laajuisesta välttämättömyydestä 31.5 asti olisi nähdäkseni tullut kyetä tekemään vakuuttavammin selkoa asetuksen perustelumuistiossa. Samoin perustuslakivaliokunnan lausunnossa rajoitusten kompensoimisesta todettu jää perustelumuistion valossa verraten paljon ”valtiosääntöiseen ilmaan”.

Kaiken kaikkiaan käsillä olevaa asetusta ei voida pitää valtiosääntöoikeudellisesti aivan ongelmattomana perustelumuistiossa esitetyn selvityksen valossa, varsinkin kun sitä arvioidaan perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 7/2020 vp edellä selostettujen vaatimusten valossa.

Vastapainoksi on kuitenkin todettava, että valmiuslain 10 §:n mukainen asetusten jälkitarkastus eroaa kuitenkin merkittävästi esimerkiksi lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden arvioinnista. Eduskunnan jälkitarkastusoikeudessa on kysymys asetusten asianmukaisuuden, välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden tarkastamisesta. Valmiuslain 2 luvun 10 §:n toisen virkkeen mukaan eduskunta ”päättää, onko asetukset kumottava”. Eduskunta ei voi siis muuttaa asetuksia. On myös huomattava, että asetusten voimaantulo ja soveltamisen aloittaminen ei edellytä, että eduskunta olisi tehnyt asiasta jo valmiuslain 10 §:n mukaisen päätöksen vaan kysymys on asetusten tarkastamisesta jälkikäteen (PeVM 2/2020 vp). Tosin nyt käsillä oleva asetus tulisi voimaan vasta 4.4 alkaen.

Käsillä olevalla asetuksella koetetaan sinänsä yhdessä valmiuslain nojalla toteutettujen toimenpiteiden kanssa estää pandemian hallitsematonta leviämistä. Asetuksella pyritään välittömästi suojaamaan ihmisten oikeutta elämään, jota pandemian hallitsematon leviäminen

vakavasti uhkaisi. Asetuksella tavoitellaan näin ollen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä, erittäin painavia päämääriä.
Perustelumuistion valossa on myös arvioitavissa, että asetuksen 2 §:n mukaiset rajoitukset ovat ainakin jossain määrin tehokas keino hidastaa vaarallisen tartuntataudin leviämistä.

Valtiosääntöoikeudellisessa arviossa on myös merkitystä asetuksen suhteellisen lyhyellä voimassaoloajalla, samoin kuin sillä, että ravitsemisliikkeiden toiminnassa on tosiasiallisesti jo tapahtunut merkittäviä muutoksia ihmisten käytöksen ja viranomaissuositusten vuoksi (ks. myös PeVL 7/2020 vp).

Edellä esitetyillä perusteilla päädyn kantaan, jonka mukaan perustuslakivaliokunnan mietinnössä voidaan esittää, ettei asetusta kumota.

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä olisi kuitenkin korostettava sitä, että sekä valtioneuvoston että asetuksen 3 §:n mukaisesti työ-ja elinkeinoministeriön yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa tulee seurata *tarkkaan jatkuvasti* sitä, onko ravitsemisliikkeet pidettävä kussakin maakunnassa edelleen suljettuina asiakkailta 31.5 saakka, ja että valtioneuvoston on ryhdyttävä *heti* toimenpiteisiin ongelmien korjaamiseksi, jos soveltamisessa havaitaan ongelmia. Samoin on korostettava sitä, että välttämättömyysvaatimuksesta johtuen poikkeusolojen päättyessä käsillä oleva asetus on kumottava kokonaan tai osittain, tai että ainakin asetuksen mukaisia rajoituksia on tarkistettava *viipymättä* ajallisella tai alueellisella ulottuvuudella, jos perusteita siihen ilmenee.

Lisäksi perustuslakivaliokunnan mietinnössä tulisi pitää välttämättömänä, että lailla säädetään *viipymättä* sekä 3 a §:n mukaisen kiellon aiheuttamien menetysten kohtuullisesta kompensoimisesta että vaikutuksia lieventävistä järjestelyistä elinkeinonharjoittajille.

Helsingissä 2. päivänä huhtikuuta 2020

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki