Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Viite:
Perustuslakivaliokunnan kokous 3.3.2021

Asia:
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 22/2021 vp)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan sovellettavaksi PL 23 § säännöstä tilapäisistä perusoikeuspoikkeuksista kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettävien poikkeusolojen aikana. Kaikkien ravitsemisliikkeiden tilat suljettaisiin asiakkailta kolmen viikon määräajaksi niillä alueilla, joilla se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Tarkoituksena esityksen mukaan on, että ravitsemisliikkeitä ei suljettaisi koronavirusepidemian hallinnan hybridistrategian toteuttamista koskevan toimintasuunnitelman (sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2020:26) mukaan perustasolla olevissa sairaanhoitopiireissä. Perustason kriteerit sisältyvät valtioneuvoston periaatepäätöksellä 22.12.2020 puollettuun toimintasuunnitelmaan ja ne kuvataan hallituksen esityksessä (HE 22/2021 vp, s. 6-7).

Poikkeusolojen käsillä olosta

Valtioneuvosto on yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa todennut 1.3.2021, että maassa vallitsevat laajalle levinneen covid-1-epidemian johdosta valmiuslain 6 §:n 5 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot. Tähän toteamiseen sisältyy lisäksi sen käsityksen ilmaiseminen, että myös perustuslain 23 §:n soveltamisen edellytykset täyttyvät (HE 22/2021 vp, s. 12).

PL 20, 00023 Valtioneuvosto Puhelin 0295 16001 kirjaamo@okv.fi

www.okv.fi

Perustuslain 23 §:n soveltaminen ei edellytä, että maassa vallitsisivat myös valmiuslaissa tarkoitetut poikkeusolot eikä tavallisella lailla voida rajoittaa perustuslain 23 §:n soveltamista eikä esimerkiksi eduskunnan toimivaltaa. Perustuslain 23 § ei sisällä tarkempaa sääntelyä menettelystä eikä sen esitöissäkään kuvata pykälän käyttöä koskevaa menettelyä. Menettely määräytyy näin valtiosäännön yleisten lainvalmistelua ja lainsäätämistä koskevien menettelysääntöjen mukaisesti.

Kansainvälinen hätätilaoikeus edellyttää oikeusvaltiollisena kontrollikeinona myös hätätilan eli poikkeusolojen muodollista toteamista (KP-sopimuksen 4 artikla, yleiskommentti 29, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 August 2001, General comment no. 29, states of emergency (article 4), GE.01-44470 (E) 190901). Ajatuksena on, että näin hätätilan perusteet tulevat muodollisestikin riittävän harkitusti pohdituiksi. Tämä puoltaa sitä, että hallituksen esityksen antamisen yhteydessä pohditaan riittävän eritellysti ja perustellusti poikkeusolojen käsillä oloa. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa onkin jakso, joissa tarkastellaan, onko valtakunnassa poikkeusolot perustuslain 23 §:n tarkoitetulla tavalla (HE 22/2021 vp, s. 23-24). Valtioneuvosto on lisäksi tehnyt yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa 1.3.2021 perustuslain 23 §:n ja 67 §:n sekä valmiuslain 6 §:n perusteella valtioneuvoston päätöksen, jonka mukaan valtakunnassa vallitsevat poikkeusolot, myös valmiuslain 6 §:n 5 kohdassa tarkoitettu pandemiatilanne (ks. valtioneuvoston yleisistunnon 1.3.2021 päätösaineisto; valtioneuvoston päätös poikkeusolojen toteamisesta VNK/2021/21).

Hallituksen esitys olisi voitu antaa ilman valmiuslain mukaista poikkeusolojen toteamista ja yhteistoimintaa tasavallan presidentin kanssa. Tosin varsinkin silloin, kun poikkeusolojen johdosta pitää tehdä kansainvälisille ihmisoikeuselimille ilmoitus tilapäisistä poikkeuksista, on asian ulkopoliittisten ja ulkopolitiikan hoitoon liittyvien ulottuvuuksien ja perustuslain 93 §:n säännökset huomioon paikallaan myös toimia yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa. Menettely, jossa poikkeusolot nimenomaisesti myös todetaan, ei ole sinänsä virheellinen. Kun voimassa olevassa valmiuslaissa on säädetty menettelystä poikkeusolojen toteamisessa, menettelystä poikkeaminen valtioneuvostossa vaatisi vahvoja perusteita, kun käsillä kuitenkin on valmiuslaissa tarkoitettu ja myös tämän kriisin aikana käytetty poikkeusolojen peruste. Perustuslain 23 § koskee (osana perustuslain perusoikeuslukua) tilapäisiä poikkeuksia perusoikeuksista ja perustuslainkohta edellyttää, että laissa säädetään poikkeusolojen perusteista. Lainsäätäjä on käyttänyt tätä toimivaltaansa säätämällä valmiuslaissa poikkeusolokriteerit ja poikkeusolojen toteamismenettelyn. Lainsäätäjä on tuolloin arvioinut mm., että poikkeusolojen toteaminen on perusteltua tehdä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnassa kriisien mahdollisen ulkopoliittisen ulottuvuuden ja poikkeusolojen vakavuudenkin vuoksi (mm. HE 3/2008 vp, s. 27). Juuri poikkeusoloasetelmassa ja puututtaessa perusoikeuksiin laajasti on perusteltua korostaa kokonaisuutta koskevaa vakaata harkintaa. Siksi on myös perusteltua, että oikeusjärjestyksen

kokonaisuus ja valmiuslain säännökset otetaan huomioon valtioneuvostossa menettelyä pohdittaessa,

Valtioneuvosto ei ottanut käyttöön heti valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia eikä antanut käyttöönottoasetuksia eduskunnan arvioitaviksi. Kuten poikkeusolojen toteamista koskevassa esittelymuistiossa todetaan, valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia ei voida ottaa käyttöön ilman eduskunnan kontrollia ja tiukkaa välttämättömyyden arviointia. Laillisuusvalvonnassa saadun tiedon mukaan valtioneuvostolla on viimeistelyssä valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käytön välttämättömyyden arviointi. Näillä valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönoton välttämättömyyden kysymyksillä ei ole kuitenkaan merkitystä arvioitaessa nyt käsillä olevaa hallituksen esitystä, vaan esitys tulee arvioida itsenäisesti.

Esityksen tavoitteiden hyväksyttävyys ja merkittävimmät perustuslakia koskevat kysymykset

Hallituksen esitys on osa toimenpidekokonaisuutta, jolla pyritään vähentämään merkittävästi sosiaalisia kontakteja ja vähentämään covid-19-epidemian leviämistä väestössä. Tartuntojen määrä on hallituksen esitykseen sisältyvän epidemiologisen katsauksen perusteella ollut syksyn ajan kasvussa (HE 22/2021 vp, s. 9-13). Joulun ja uuden vuoden jälkeisen hieman rauhallisemman ajan jälkeen tautitapausten määrä ja taudin ilmaantuvuus väestössä ovat kohonneet varsinkin helmikuun 2021 alun jälkeen erittäin nopeasti. Sairaanhoidon ja tehohoidon tarve ovat lähteneet jyrkkään kasvuun. (HE 22/2021 vp, s. 9-10). Samoin positiivisten näytteiden osuus testatuista on noussut selvästi 2,3 prosentista 2,9 prosenttiin (valtioneuvoston kanslian esittelymuistio poikkeusolojen toteamisesta, s. 7). Erityistä huolta aiheuttavat koronaviruksen uudet muunnokset, jotka näyttäisivät olevan selvästi aikaisempaa viruskantaa tarttuvampia. Muuntuneen koronaviruksen aiheuttamia tapauksia on ilmoitettu hallituksen esityksen mukaan tartuntatautirekisteriin yhteensä 1 232 kappaletta. Hallituksen esityksessä esiteltyjen tutkimustulosten mukaan Iso-Britannian virusmuunnos leviää 30-50 % aiempia virustyyppejä nopeammin. Hallituksen esityksessä kuvataan myös tutkimustuloksia, joiden perusteella virusvariantit voivat aikaisempaa viruskantaa suuremmalla todennäköisyydellä myös johtaa vakavampaan tautimuotoon. Riskisuhde on keskimäärin ollut noin 1,3-1,4 –kertainen aikaisempiin virustyyppeihin verrattuna (HE 22/2021 vp, s. 11). Virusmuunnosten nopea leviäminen väestössä luo tällöin konkreettisen ja vakavan vaaran laajalti väestön terveydelle ja merkittävän, konkreettisen riskin terveydenhuollon kapasiteetin ylikuormittumiselle.

Väestöllä ei ole yleisesti koronaviruksen varalta immuniteettia ja rokotuskattavuus väestön tasolla on vasta noin 7 %. Koronaepidemian torjunta tässä vaiheessa vielä perustuu erityisesti ja ensisijaisesti ihmisten välisten fyysisten kontaktien vähentämiseen, jotta tartunnan

mahdollisuuksia ei syntyisi. Suurin vaikuttavuus taudin torjunnassa saavutetaan, jos voidaan vaikuttaa niihin kontakteihin, joiden voidaan todeta aiheuttavan eniten tartuntoja, ja niihin ympäristöihin, jossa kontaktit syntyvät. Ravitsemisliikkeiden toiminnan rajoittamisella pyritään vähentämään ihmisten välisiä kontakteja, jotta tartunnan mahdollisuuksia ei syntyisi (HE 22/2021 vp, s. 15). Hallituksen esityksessä on tarkastelu ravitsemusliikkeiden roolia erikseen covid-19-epidemian leviämisessä (HE 22/2021 vp, s. 13-15).

Hallituksen esityksessä on suhteellisen perusteellinen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jako (HE 22/2021 vp, s. 23-32). Siinä käsitellään poikkeusolojen käsillä oloa ja toteamista sekä perustuslain 23 §:n soveltamisen edellytyksiä ja soveltamisessa keskeisiä normaalien toimivaltuuksien ensisijaisuuden, poikkeusten välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden sekä tilapäisyyden vaatimuksia. Perusteluiden mukaan esitys on merkityksellinen oikeutta elämään ja sen suojeluun koskevien perustuslain 7 §:n säännösten, riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamista ja väestön terveyden edistämistä koskevien perustuslain 19 §:ssä säädettyjen julkisen vallan velvoitteiden sekä perustuslain 22 §:n perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen kannalta samoin kuin keskeisimpien oikeutta terveyteen koskevien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta. Toisaalta esitys merkitsee voimakasta puuttumista perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen, ja se merkitsee myös puuttumista tuntuvalla tavalla perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan. Lisäksi esitys on merkityksellinen perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle osoitetun työllisyyden edistämisen velvollisuuden kannalta. Säätämisjärjestysperusteluissa on nähdäkseni tunnistettu olennaisimmat oikeudelliset kysymykset, eikä minulla ole valtioneuvoston yleisistunnossa 1.3.2021 ole ollut aihetta esittää perustuslain 112 §:ssä tarkoitettuja huomautuksia.

Hallituksen esityksessä merkityksellisiä seikkoja edellä mainittujen lisäksi ovat sen suhde kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin sekä eduskunnan mahdollisuudet käyttää sille perustuslain 2 §:n 1 kohdan mukaan ylimpänä valtioelimenä kuuluvaa valtiollista valtaa ja perustuslain 3 §:n 1 momentin mukaista lainsäädäntövaltaa. Eduskunnan vallankäytön yhtenä edellytyksenä on riittävä aikataulun varaaminen lainsäädäntöasian käsittelylle. Lisäksi merkityksellinen on asetuksenantovaltuuden tarkkarajaisuus ja täsmällisyys perustuslain 80 §:n mukaisesti.

Hallituksen esitykseen sisältyvässä lakiehdotuksessa voimaantulopäivä on avoin. Voimaantulopäivän jättäminen avoimeksi on tarkoitettu helpottamaan eduskunnan asemaa ja välttämään tarpeettomien korjausten tekeminen esitykseen käsittelyaikataulun johdosta. Hallituksen tavoitteena oleva lain voimaantulo perustuu saamani käsityksen mukaan eduskunnan puhemiehen ja pääministerin keskusteluun, mutta käsittelyaikataulu on kireä. Nopean aikataulun tavoitetta selittää epidemiatilanteen nopea heikkeneminen, jossa ennakoivat ja nopeat toimenpiteet ovat myös kansainvälisen kokemuksen valossa

välttämättömiä. Eduskunnalle on poikkeusoloissakin varattava riittävä käsittelyaikataulu siten, että eduskunta voi asiallisesti käyttää sille perustuslain 3 §:n 1 momentin mukaan kuuluvaa lainsäädäntövaltaa (PeVL 30/2020 vp, s. 14; PeVL 14/2020 vp, s. 7). Epidemiatilanteen nopea heikkeneminen kuitenkin puoltaa nopeaa käsittelyä.

Kansakuntaa vakavasti uhkaavissa poikkeusoloissa sovellettavia tilapäisiä perusoikeuspoikkeuksia koskevaa sääntelyä on vakiintuneesti sisällytetty etukäteen säädettävään, jossakin määrin yleisluonteisempaan ja erikseen kriisioloissa käyttöönotettavaan lainsäädäntöön. Näitä ovat valmiuslaki sekä sodan ja siihen rinnastettavien väkivaltaisen, valtiojärjestyksen kumoamiseen tähtäävien sisäisten levottomuuksien aikaa koskeva puolustustilalaki. Näistä jälkimmäinen on säädetty aikana, jolloin ajattelu perusoikeuspoikkeuksista ja poikkeusoloista olennaisestikin poikkesi nykyisistä käsityksistä. Molemmat on säädetty poikkeuslakeina ennen perustuslain 23 §:n nykyisin sovellettavan sanamuodon säätämistä.

Perustuslain 23 §:n sanamuoto ei estä säätämästä lailla välttämättömästä puuttumisesta perusoikeuksiin poikkeusolojen vallitessa (ks. PeVL 14/2020 vp, PeVL 7/2020 vp). Näin myös meneteltiin koronaepidemian aikana keväällä 2020 säädettäessä nyt ehdotetun lain kanssa hyvin pitkälti saman sisältöinen laki (153/2020), jolla väliaikaisesti lisättiin majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettuun lakiin uusi 3 a §. Lain nojalla lähes kaikki ravitsemisliikkeet pidettiin suljettuna asiakkailta 4.4.-31.5.2020 (HE 25/2020 vp, PeVL 7/2020 vp, TaVM 5/2020 vp). Lainsäädännön systematiikan kannalta on perustuslakivaliokunnan mukaan suositeltavaa, ettei perusoikeuspoikkeuksista säädetä normaalioloissakin sovellettavan lain osana (PeVL 14/2020 vp).

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan perustuslain 23 §:n käyttäminen on hyvin poikkeuksellinen menettely (PeVL 7/2020 vp, s. 2; PeVL 14/2020 vp, s. 2; PeVL 44/2020 vp, s. 3). Normaalilainsäädäntö on myös poikkeusoloissa ensisijaista. Tämä ei tarkoita kuitenkaan mahdollisuutta siihen, että perusoikeuksien yleisten ja perusoikeuskohtaisten erityisten rajoitusperusteiden puitteissa säädettäisiin asiallisesti vain poikkeusoloissa mahdollisia tilapäisiä perusoikeuspoikkeuksia. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tarpeellisena, että kokonaisuutena arvioiden laajalti ja intensiivisesti perusoikeuksiin puuttuvien toimien yhteydessä selvitetään aina myös suhde perustuslain 23 §:n soveltamiseen. (PeVL 44/2020 vp, s. 3 -4).

Perustuslain 23 §:n sääntely vastaa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa käytettyä yleisen hätätilan (state of emergency) käsitettä. Säännöksessä edellytetään kansankuntaa vakavasti uhkaavia poikkeusoloja. Ihmisoikeussopimusten hätätilakäsite voi sisältää aseellisen hyökkäyksen ohella muunkinlaisia poikkeusolotilanteita edellyttäen, että ne vakavuudeltaan uhkaavat kansankunnan elämää tai olemassaoloa (HE 60/2010 vp, s. 36; PeVM 9/2010 vp, s.

10). Perustuslain 23 §:n esitöissä nimenomaisesti todetaan, että pandemia voi olla kansakuntaa vakavasti uhkaava poikkeusolo. Perustuslakivaliokunta hyväksyi keväällä, että koronaviruksen aiheuttama epidemia oli perustuslain 23 §:ssä tarkoitettu kansakuntaa vakavasti uhkaava poikkeusolo käsitellessään nyt käsillä olevaa hallituksen esitystä sisällöltään pitkälti vastaavaa hallituksen esitystä majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta. Valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa myös säädetään pandemia poikkeusoloksi.

Perustuslain 23 §:n asettamien vaatimusten täyttymisestä

Perustuslain 23 §:ssä asetetaan laille useita muodollisia ja asiallisia kriteerejä. Ensinnäkin säännöstä voidaan soveltaa laissa säädettävissä poikkeusoloissa, mikä tarkoittaa, että poikkeusolojen määritelmän tulee olla säädöksen tekstissä (PeVL 7/2020 vp, s. 3). Nyt ehdotettavan lain 3 a §:n 1 momentissa on keväällä säädettyä ja silloin perustuslakivaliokunnan lausunnossa käsiteltyä säännöstä vastaava muotoilu. Käytännössä tällä viitataan covid-19-epidemian toiseen aaltoon. Lakiehdotus täyttää nähdäkseni tältä osin perustuslain 23 §:n asettamat vaatimukset. Toiseksi perusoikeuspoikkeusten tulee olla tilapäisiä. Tämä tarkoittaa sekä poikkeusten soveltamista mahdollisimman lyhyen ajan että poikkeusten asiallista tilapäisyyttä. Asiallisesti tilapäiset säännökset ovat laadultaan ja laajuudeltaan sellaisia, että niitä sovelletaan vain väliaikaisesti mahdollisimman lyhyen aikaa ja että tavoitteena on paluu tavanomaisen lainsäädännön ja viranomaisten tavanomaisten toimivaltuuksien soveltamiseen mahdollisimman pian (ks. myös perusoikeuskomitean mietintö, komiteanmietintö 1992:3, s. 392-393). Kolmanneksi perustuslain 23 §:n säännösten soveltamista koskevat valtiosääntöoikeudellisen normaalisuusperiaatteen, välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Niiden tulkinta onkin tämän hallituksen esityksen osalta ehkäpä merkittävin valtiosääntöoikeudellinen kysymys.

PL 23 §:n säännökset edellyttävät normaalisuusperiaatteen noudattamista. Periaate on kirjattu selkeästi valmiuslain 4 §:ään. Periaatetta sovelletaan myös yleisesti perustuslain 23 §:ään sisältyvänä koko perustuslain säännöksen soveltamisalalla. Perustuslakivaliokunta on covid-19 –epidemiankin yhteydessä korostanut normaaliolojen lainsäädännön ja perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttuvien toimivaltuuksien ensisijaisuutta. Viranomaisten tulisi poikkeusoloissakin toimia niiden toimivaltuuksien nojalla, jotka niillä ovat normaalioloissa käytettävissään. Epidemiatilanteen pitkittyessä tulee ryhtyä normaaliolojen lainsäädännön mahdollisesti tarvittaviin muutoksiin. (ks. PeVL 44/2020 vp, s. 3; PeVM 17/2020 vp, s. 4). Normaalisuusperiaatteessa on näin ainakin kolme ulottuvuutta. Ensinnäkin tavallinen lainsäädäntö, jossa perusoikeuksien tasapainottamiseksi tehtävät rajoitukset johonkin perusoikeuteen rajautuvat perusoikeuksien yleisten ja perusoikeuskohtaisten erityisten rajoitusperusteiden puitteisiin. Tämä on aina ensisijainen vaihtoehto perustuslain 23 §:n käyttämiseen verrattuna. Toiseksi kriisitilanne pitäisi ensisijaisesti pystyä hoitamaan

viranomaisten tavanomaisten toimivaltuuksien puitteissa. Perustuslain 23 §:n soveltaminen on näin poikkeuksellista. Kolmanneksi normaalisuusperiaatteeseen kuuluu perusoikeuspoikkeuksien tilapäisyys ja se, että tavoitteena on tilanteen palauttaminen tavanomaisella lainsäädännöllä hoidettavaksi.

Normaalisuusperiaatteen osalta hallituksen esitys herättää kysymyksiä siitä, olisiko esityksen tavoitteet voitu saavuttaa sisällyttämällä ravitsemusliikkeet tartuntatautilain covid-19-epidemian johdosta sovellettaviin väliaikaiseen 58 g §:n säännökseen elinkeinotoiminnan tilojen väliaikaisesta sulkemisesta asiakkailta kunnan tartuntatautiviranomaisen tai usean kunnan osalta aluehallintoviraston päätöksellä tai tuomalla eduskunnan käsiteltäväksi ajoissa ravitsemisliiketoiminnan rajoituksia koskeva, perusoikeuksien yleisten ja erityisten rajoitusperusteiden puitteissa laadittu hallituksen esitys. Nyt hallituksen esityksessä esitetään huomattavasti laaja-alaisempaa ravitsemisliikkeiden sulkemista kuin tartuntatautilain 58 g §:n säännöksissä olevat ilmaantuvuusrajat sallisivat. Tiukemmalle sääntelylle on pyritty esittämään riittävät perustelut hallituksen esityksen perusteluiden jaksossa 3.1. Tilannekuva epidemiatilanteesta ja 3.2. Ravitsemisliikkeiden rooli covid-19-epidemian leviämisessä (HE 22/2021 vp, s. 9- 15). Ravitsemisliikkeiden sulkua ehdotetaan kaikille kiihtymis- ja leviämisvaiheen alueille ihmisten fyysisten kontaktien merkittäväksi vähentämiseksi lyhyenä aikana. Hallituksen esityksen mukaan näin mittavaa puuttumista ravitsemisliiketoimintaan ei voida perustaa tavanomaiseen lainsäädäntöön. Hallituksen esityksen johtopäätös on tältä osin asianmukainen.

Perustuslain 23 §:ssä tarkoitetun perusoikeuspoikkeuksen edellytyksenä on sen välttämättömyys. Välttämättömyyden arviointi tämän hallituksen esityksen osalta on vahvasti sidoksissa epidemiologiseen tilannearvioon ja arvioon siitä, mikä on ravitsemisliiketoiminnan merkitys mahdollisena tartuntalähteenä. Toimenpiteiden yleisenä päämääränä on säätämisjärjestysperusteluissa kuvatulla tavalla suojella ihmisten henkeä ja terveyttä sekä siten oikeutta elämään ja terveyteen sekä terveydenhuollon toimintakapasiteettia. Toimenpiteillä on siten perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävät ja poikkeuksellisen painavat perusteet. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan nämä tavoitteet oikeuttavat poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia (PeVM 2/2020 vp, s. 4—5, PeVM 3/2020 vp, s. 3, PeVM 7/2020 vp, s. 4, PeVM 9/2020 vp, s. 4; PeVL 44/2020 vp, s. 3),

Perusoikeuksien näkökulmasta jokaisen toimenpiteen välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus täytyy erikseen riittävän seikkaperäisesti perustella. Epidemian hallinnan välttämättömyyden osalta osin pulmallista on, että taudin leviämisen estäminen muodostuu keskenään johdonmukaisten toimenpiteiden kokonaisuudesta eikä vain yksin yhdestä toimenpiteestä. Hallituksen esityksen perusteluissa esitetyn arvion perusteella sinänsä näyttää uskottavasti olevan konkreettinen vaara tartuntojen kiihtyvästä leviämisestä edelleen ja tämän vuoksi

kaikenlaisia fyysisiä lähikontakteja olisi voimakkaasti vähennettävä. Esityksessä riittävästi ja uskottavasti perustellaan sitä, että ravitsemusliikkeissä tapahtuvilla tartunnoilla voi olla riittävän suuri merkitys taudin leviämisen kokonaisuudessa. Näillä perusteilla ehdotettuja toimenpiteitä voidaan pitää välttämättöminä.

Perustuslain 23 §:n mukaisesti säädettävien perusoikeuspoikkeusten tulee olla oikeasuhtaisia. Ehdotettu toimenpide on sinänsä elinkeinotoimintaan ja alan työllisyyteen puuttuvana poikkeuksellisen voimakas. Näinkin voimakasta toimenpidettä on kuitenkin jo keväällä 2020 pidetty oikeasuhtaisena, kunhan sääntelyä ajallisesta ja alueellisesti kohdennettiin ja rajattiin (PeVL 7/2020 vp). Verrattuna keväällä 2020 eduskunnalle annettuun esitykseen tässä hallituksen esityksessä toimenpiteet kohdennetaan lähtökohtaisesti alueellisesti. Ehdotetun 3 a §:n 1 momentin mukaan kielto olisi voimassa alueilla, joilla se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Perusteluista ilmenee tarkoitus, että näitä alueita ovat epidemian kiihtymis- ja leviämisvaiheessa olevat sairaanhoitopiirit. Liikkeiden sulkemista asiakkailta ulosmyyntiä lukuun ottamatta ei tehtäisi epidemian perustasolla olevissa sairaanhoitopiireissä (ks. HE 22/2021 vp, s. 17). Alueista, joilla ravitsemusliikkeet olisi välttämätöntä sulkea, säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Oikeasuhtaisuutta pyritään turvaamaan myös sillä, että ulosmyynti on sallittua. Oikeasuhtaisuuden arvioinnissa voidaan nähdäkseni ottaa huomioon, että tarkoituksena on lyhyen ajan kuluessa mahdollisimman laajasti hillitä ja sammuttaa epidemiaa. Lain mukainen kielto olisi voimassa enintään kolmen viikon ajan.

Pidin keväällä asiantuntijalausunnossani laissa tarpeellisena, että ravitsemusliiketoiminnan harjoittajille kompensoidaan sulkemisesta aiheutuvia menetyksiä lailla yllätyksellisesti säädettävän syvällisen elinkeinonharjoittamiseen puuttumisen ja omaisuuden suojaan vuoksi,. Perustuslakivaliokunta edellyttikin kohtuullista kompensaatiota. Perustuslakivaliokunnan mukaan sääntelyn poikkeuksellisen huomattavat vaikutukset ja vaikutusten äkillisyys johtivat siihen, että oli välttämätöntä säätää lailla sekä sulkemisen aiheuttamien menetysten kohtuullisesta kompensoimisesta että vaikutuksia lieventävistä järjestelyistä elinkeinonharjoittajille (PeVL 7/2020 vp, s. 5; PeVM 10/2020 vp, s. 5; PeVL 13/2020 vp, s. 3). Hallituksen esityksessä pidetään nähdäkseni perustellusti välttämättömänä, että yrityksille kompensoidaan sulusta seuraavia tappioita ja että tämä tehdään yhtenäisin perustein sen kanssa, mitä tartuntatautilain 58 g §:n perusteella tehtävistä sulkemisista kompensoidaan (HE 22/2021 vp, s. 30-31 ja s. 20).

Perustuslain 23 §:n soveltamisalalla asetuksenantovaltuuksia koskevat perustuslain esitöiden perusteella pitkälti vastaavat vaatimukset, jotka johtuvat perustuslain 80 §:n säännöksistä. Asetuksenantovaltuuden tulee olla tarkkarajainen ja täsmällisen sekä poikkeusten perusteiden tulee sisältyä lakiin (ks. PeVM 9/2020 vp, s.9). Lakiehdotuksen 3 a §:n 4 momentin asetuksenantovaltuus on nyt vastaava kuin aikaisemmassa majoitus- ja ravitsemisliikkeistä

annetun lain 3 a §:ssä (153/2020) eli ” *valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset 1 momentissa tarkoitetuista alueista*.” Samaan momenttiin lisättäisiin nyt aiemmasta poiketen valtuuden rajoitus: ” *Jos 1 momentin soveltaminen ei enää ole välttämätöntä jollain alueella, valtioneuvoston on viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin valtioneuvoston asetuksen muuttamiseksi*.” Näillä perusteilla valtuus vaikuttaa eduskunnalle antamisen kannalta asianmukaiselta ja vastaa siten keväällä 2020 perustuslakivaliokunnassa käsiteltyä sääntelyä (PeVL 7/2020 vp). Kritiikkiä voi esittää siitä, että alueiden määrittelyn kriteerit ovat kuitenkin asiallisesti esityksen perusteluissa.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti