Tuomas Ojanen

3.3.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Esityksen pääasiallinen sisältö ja arvion lähtökohdat

1. Esityksessä ehdotetaan majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaista muuttamista. Kaikkien ravitsemisliikkeiden tilat suljettaisiin asiakkailta kolmen viikon määräajaksi niillä alueilla, joilla se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 8.3.2021 ja olemaan voimassa 28.3.2021 saakka.
2. Kuten esityksen säätämisjärjestysjaksosta ilmenee, ehdotus rajoittaisi perustuslain 18 §:ssä turvattua elinkeinovapautta, samoin kuin ravintolatoiminnan harjoittajien perustuslain 15 §:ssä tarkoitettua omaisuuden suojaa. Lakiehdotus on edelleen merkityksellinen perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle osoitetun työllisyyden edistämisen velvollisuuden kannalta.
3. Lakiehdotuksen taustalla on hyvin painavia perusoikeuksiin kiinnittyviä perusteita. Perustuslakivaliokunnan mukaan terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen meneillään olevan koronavirusepidemian aikana 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, ks. myös PeVL 7/2020 vp, PeVL 14/2020 vp ja niissä mainitut muut lausunnot ja mietinnöt).
4. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa arvioidaan, ettei nyt ehdotettua puuttumista elinkeinovapauteen yleisesti ottaen voitaisi säätää perusoikeuden rajoituksena tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Esitys annetaankin perustuslain 23 §:n mukaisena tilapäisenä poikkeuksena perusoikeuksiin poikkeusoloissa.
5. Esityksen säätämisjärjestysjaksossa myös todetaan, että valtioneuvosto on 1.3.2021 yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa todennut maassa vallitsevan valmiuslain (1552/2011) 3 §:n 5 kohdan mukaiset poikkeusolot.

Perustusoikeuksien rajoittaminen

6. Esityksessä ehdotetun sääntelyn arvioidaan muodostuvan perustuslain 23 §:ssä tarkoitetuksi tilapäiseksi poikkeamiseksi perusoikeuksista.

7. Perustuslakivaliokunta on korostanut perustuslain 23 §:n soveltamisen poikkeuksellisuutta. Perustuslain 23 §:stä ilmenevän ja muun muassa valmiuslain 4 §:n 2 momentissa esitetyn periaatteen mukaan viranomaisten säännönmukaiset toimivaltuudet ovat poikkeusoloissakin ensisijaisia. Poikkeusoloissakin tehtävien lainsäädäntömuutosten tulee ensisijaisesti olla perusoikeuksien yleiset ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityiset rajoitusedellytykset täyttäviä rajoituksia, ei perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuja poikkeuksia perusoikeuksista (PeVL 7/2020 vp, ks. myös PeVL 14/2020 vp).
8. Vajaa vuosi sitten lausunnossani hallituksen esityksestä 25/2020 vp (ks. myös PeVL 7/2020 vp) perustuslain kannalta pidin ongelmallisena sitä, että tuolloin ehdotettuja ravitsemisliikkeiden rajoituksia, jotka pitkälti vastaavat nyt ehdotettavia, perustettiin perustuslain 23 §:ään sen sijaan, että niitä olisi esitetty perusoikeuksien rajoitusedellytykset täyttävinä rajoituksina.
9. Olen edelleen samalla kannalla. Nähdäkseni nyt ehdotettavaa väliaikaista, vain kolmen viikon ajan voimassa olevaksi tarkoitettua sääntelyä ei ole välttämätöntä perustaa perustuslain 23 §:ään. Sitä vastoin sääntelyn perusoikeusjärjestelmän kannalta erittäin painavina pidettävät tavoitteet voitaisiin yhtä lailla toteuttaa tavallisen lain säätämisjärjestyksessä säädettävillä perusoikeuksien rajoitusperiaatteet täyttävillä säännöksillä.
10. Tässä yhteydessä on korostettava lähtökohtana, että omaisuuden suojaa ja elinkeinovapautta rajoittavan sääntelyn tulee täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, ja että nyt ehdotettavan sääntelyn voimassaoloaika olisi merkittävästi lyhyempi kuin vajaat vuosi sitten perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 7/2020 vp kohteena ollut ravitsemisliikkeiden rajoitussääntely, joka oli voimassa kahden kuukauden ajan toukokuun 2020 loppuun asti.
11. Esityksen jaksossa 3.2 tuodaan myös esiin ravitsemisliikkeiden rooli covid 19-epidemian leviämisessä. Esityksen mukaan useiden tutkimusten mukaan ravitsemisliikkeissä asioiminen on todettu useissa tutkimuksissa merkittäväksi Covid-19- tartuntoja levittäväksi toiminnaksi. Ehdotetulle omaisuuden suojaa ja elinkeinovapautta rajoittavalle sääntelylle on näin ollen myös tästä näkökulmasta perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja yhteiskunnallisesti erittäin painavat perusteet.
12. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on arvioitu ehdotetun sääntelyn merkitsemien perusoikeuspoikkeusten hyväksyttävyyttä, oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä. Merkitystä on tällöin myös esityksessä tilannekuvajaksolla 3.1, jossa on tehty selkoa covid 19 -tilanteesta sekä henkilöllisellä että alueellisella ulottuvuudella, samoin kuin edellä mainitulla jaksolla 3.2, jossa on tehty selkoa ravitsemisliikkeiden roolista epidemian leviämisen kannalta.
13. Nähdäkseni jokseenkin samoilla perusteilla kuin esityksessä tuodaan esiin perusoikeuspoikkeusten suhteen voitaisiin yhtä lailla perustella ehdotettujen ravitsemisliikkeiden toiminnan rajoitusten merkitsemien perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyyttä, oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä, varsinkin kun samalla otetaan huomioon yhtäältä se, mitä esityksessä tuodaan esiin rajoitusten aiheuttamien menetysten korvaamisesta ja toisaalta se, millaisia rajoituksia tavallisen lain säätämisjärjestyksessä säädettävinä tarkkarajaisina ja perusoikeuksien rajoitusperiaatteiden vaatimukset täyttävillä säännöksillä on

asetettu muille elinkeinotoiminnan muodoille koronapandemian aikana (ks. esim. PeVL 44/2020 vp).

14. Tässä yhteydessä on myös huomioitava, että voimassa olevassa tartuntatautilaissa on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 9/2016 vp) poikkeuksellisen pitkälle meneviä, ihmisten perusoikeuksiin vakavasti puuttuvista viranomaistoimista, kuten karanteenista ja eristyksestä sekä pakollisesta terveystarkastuksesta ja pakollisesta rokotuksesta perusoikeuksien rajoitusedellytysten puitteissa tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.
15. Koska ehdotettua sääntelyä ei olisi mielestäni välttämätöntä perustaa perustuslain 23 §:ään, ei myöskään ole tarpeellista alkaa arvioida poikkeusolojen käsillä oloa (ainakaan) nyt ehdotettavan sääntelyn takia. Ylipäätään on perustuslain kannalta kyseenalaista, jos pelkästään nyt ehdotettavan sääntelyn katsotaan edellyttävän poikkeusolojen toteamista maahan.
16. Nähdäkseni käsillä olevan esityksen eduskuntakäsittelyssä voitaisiin toimia samoin kuin hallituksen esityksen HE 72/2020 vp kohdalla, so. lakiehdotusta tarkasteltaisiin perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta, vaikka hallituksen esityksessä katsottiin tuolloisen sääntelyn muodostuvan perustuslain 23 §:ssä tarkoitetuksi tilapäiseksi poikkeamiseksi perusoikeuksista (ks. PeVL 14/2020 vp). Kuten totesin, ehdotettavaa sääntelyä voidaan pitää perusoikeuksien rajoitusedellytykset täyttävänä olennaisessa määrin juuri niillä samoilla perusteilla, joilla käsillä olevassa esityksessä nyt perustellaan tilapäisten perusoikeuspoikkeusten hyväksyttävyyttä, oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä. Tässä yhteydessä on erityisesti syytä korostaa sitä, että nyt ehdotettavat rajoitukset olisivat voimassa vain lyhyen kolmen viikon määräajan 28.3.2021 saakka; että esityksessä kyetään osoittamaan ravitsemisliikkeissä asioiminen merkittäväksi Covid-19- tartuntoja levittäväksi toiminnaksi (ks. erit. jakso 3.2); ja että rajoituksista aiheutuvien menetysten korvaaminen on esityksen mukaan jo valmistelussa.

Perusoikeuksista poikkeaminen

17. Siltä varalta, että edellä esitetystä huolimatta kuitenkin pitäisi esittää valtiosääntöoikeudellinen arvio ehdotetusta sääntelystä perustuslain 23 §:n kannalta, totean lyhyesti seuraavan:
    - Ehdotettuja tilapäisiä perusoikeuspoikkeuksia voidaan pitää esityksen säätämisjärjestysperusteluista ilmenevistä syistä hyväksyttävinä, välttämättöminä ja oikeasuhtaisina sekä Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisina.
    - Ehdotetusta sääntelystä tulee riittävästi esiin se perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 7/2020 vp edellytetty seikka, että säännösten soveltaminen on lakitekstissä sanonnallisesti sidottu poikkeusolojen olemassaoloon. Ehdotettu sääntely on siis sopusoinnussa sen perustuslain 23 §:ään sisältyvän vaatimuksen kanssa, että poikkeusolojen tulee olla laissa säädettyjä.
    - Ehdotetussa sääntelyssä on asianmukaisesti huomioitu ravitsemisliikkeiden sulkemiseen liittyvät alueelliset ja ajalliset näkökohdat (vrt. PeVL 7/2020 vp, ks. myös PeVL 14/2020 vp).

- Ehdotetussa sääntelyssä on asianmukaisesti huomioitu rajoitusten kompensaatioon liittyviä näkökohtia (PeVL 7/2020 vp, ks. myös PeVL 14/2020 vp ja PeVL 44/2020 vp).

Poikkeusolojen toteaminen

18. Esityksen jaksossa 9.1 todetaan, että valtioneuvosto on 1.3.2021 yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa todennut maassa vallitsevan valmiuslain (1552/2011) 3 §:n 5 kohdan mukaiset poikkeusolot. Jaksossa tehdään myös selkoa poikkeusolojen toteamisen perusteista.
19. Ehdotetun sääntelyn perustaminen perustuslain 23 §:ään *ei* nähdäkseni edellytä, että ensin olisi todettava maassa vallitsevan valmiuslain 3 §:n 5 kohdan (tai minkään muun valmiuslain 3 §:n kohdan) mukaiset poikkeusolot.
20. Sitä vastoin perustuslain 23 §:n kannalta riittävää on, että tähän perustuslain pykälään perustuva, tilapäisiä perusoikeuspoikkeuksia tarkoittava esitys annetaan eduskunnalle, jolloin perustuslain 23 §:ssä tarkoitettujen poikkeusolojen täyttymisen kriteeriä arvioidaan ensinnäkin asianomaisessa hallituksen esityksessä ja edelleen eduskunnassa hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä.
21. Tässä yhteydessä on huomautettava, että perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 23 §:ään perustuvan lain hyväksymistä voidaan itsessään pitää kannanilmauksena siitä, että Suomessa ovat meneillään kansakuntaa vakavasti uhkaavat poikkeusolot perustuslain 23 §:n tarkoittamalla tavalla (ks. esim. PeVL 14/2020 vp). Lisäksi valiokunnan mukaan perustuslain 23 §:n sanamuoto edellyttää, että perustuslain 23 §:ään perustuva sääntely on jo lakitekstissä sanonnallisesti sidottu poikkeusolojen olemassaoloon (PeVL 7/2020 vp). Kuten jo edellä totesin, nyt ehdotettava sääntely täyttää tämän vaatimuksen.
22. Vaikka olen edellä kritisoinut käsillä olevan sääntelyn perustamista perustuslain 23 §:ään, nähdäkseni käsillä olevassa esityksessä sinällään esitetään riittäviä perusteluja sille, että Suomessa ovat meneillään kansakuntaa vakavasti uhkaavat poikkeusolot perustuslain 23 §:ssä tarkoitetulla tavalla.
23. En pidä tarpeellisena alkaa arvioida nyt käsillä olevan hallituksen esityksen yhteydessä sitä, että valtioneuvosto on 1.3.2021 yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa todennut maassa vallitsevan valmiuslain (1552/2011) 3 §:n 5 kohdan mukaiset poikkeusolot. Totean vain, että käsillä olevan lakiehdotuksen 3 a §:n 1 momentissa asiallisesti toistetaan valmiuslain 3 §:n 5 kohta. Jos hallitus joskus antaa eduskunnalle valmiuslain 6 §:ssä tarkoitetun käyttöönottoasetuksen valmiuslain II osan säännösten soveltamisen aloittamisesta, tässä yhteydessä eduskunta aikanaan pääsee epäsuorasti arvioimaan nimenomaan valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaisten poikkeusolojen olemassaoloa.

Ehdotuksen käsittelyaika suhteessa asianmukaiseen eduskuntakäsittelyyn ja perustuslakiarviointiin

24. Hallitus kertoi julkisuuteen 25.2.2021 ehdottavansa eduskunnalle, että ravintolat suljetaan 8.3 alkaen kolmeksi viikoksi.

25. Hallituksen esitys on annettu eduskunnalle 1.3.2021 iltapäivällä. Allekirjoittaneen sähköpostiin kuulemispyyntö esityksestä saapui 1.3.2021 klo 14.40. Kirjallinen lausunto pyydettiin toimittamaan viimeistään 2.3 klo 14.00 mennessä.
26. Perustuslakivaliokunnan kuuleminen on 3.3.2021 klo 8.00 alkaen. Valiokunnan esityslistan ja viikkosuunnitelman mukaan asiasta käydään valmisteleva keskustelu saman päivän aikana.
27. Eduskunnan puhemies ja pääsihteeri ovat jo pitäneet aiheellisena muistuttaa hallitusta ”vakavasti siitä, että valtioneuvosto ei voi asettaa eduskunnalle aikatauluja sen suhteen, missä ajassa hallituksen esitykset lainsäädännön muuttamiseksi tulisi eduskunnassa käsitellä”.
28. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa esityksestä olisi syytä kiinnittää huomiota esityksen käsittelyaikataulun ongelmallisuuteen perustuslain kannalta. Valiokunnan lausunnossa olisi todettava, että valtioneuvosto ei voi lainsäädäntömenettelyssä asettaa eduskunnan lainsäädäntövallan käyttöä ja perustuslain 74 §:n mukaista lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvontaa jo tapahtuneiden tosiasioiden eteen; että valtioneuvosto ei voi asettaa perustuslakivaliokunnalle määräaikoja perustuslain 74 §:n mukaisen tehtävän toteuttamiselle; ja että valiokunnan perustuslain 74 §:ssä säädetyn tehtävän asianmukainen toteuttaminen vaarantuu, jos hallituksen esitysten eduskuntakäsittelylle ei varata riittävää ja kohtuullista aikaa (ks. myös esim. PeVL 14/2020 vp).

Helsingissä 3. päivänä maaliskuuta 2021

Tuomas Ojanen

professori

Helsinki