Janne Salminen 2.3.2021

Perustuslakivaliokunta

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

1. Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettua lakia väliaikaisesti siten, että ravitsemisliike ja siihen kuuluvat sisä- ja ulkotilat on pidettävä suljettuna asiakkailta. Tämä ei kuitenkaan koskisi ruoan tai juoman myymistä ravitsemisliikkeestä muualla nautittavaksi eikä myöskään lain tarkoittamia henkilöstöravintoloita. Ehdotuksen mukaan ravitsemisliikkeiden tilat suljettaisiin asiakkailta kolmen viikon määräajaksi niillä alueilla, joilla se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Ehdotettava laki olisi määräaikainen ja voimassa 28.3.2021 asti.

2. Esitys on annettu Suomen perustuslain 23 §:n mukaisena tilapäisenä poikkeuksena perusoikeuksiin poikkeusoloissa. Näin ollen siitä huolimatta, että esitys vaikuttaa merkittävästi perusoikeuksiin, esitystä ehdotetaan säädettäväksi tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Tätä siis perustellaan poikkeusoloissa tehtävällä tilapäisellä poikkeuksella.

3. Esityksessä on laajasti selvitetty ravitsemusliikkeiden sääntelyn tilaa ajankohtaisen kriisin eri vaiheissa.

4. Ehdotuksen tarkoituksena on ottaa nykytilanteeseen sovitettuna laajempia rajoituksia uudelleen käyttöön Covid-19-viruksen leviämisen hidastamiseksi. Tavoitteena on sulkea kokonaan ravintoloiden, yökerhojen, anniskeluravintoloiden ja kahviloiden sisä- ja ulkotilat asiakkailta niillä alueilla, joilla se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Ravintoloiden ulosmyynti sallittaisiin. Pyrkimykset liittyvät ihmisten henkeä ja terveyttä uhkaavan vakavan vaaran torjumiseen. Pyrkimyksenä on vähentää ihmisten välisiä kontakteja, jotka ravintolaoloissa voivat johtaa koronaviruksen leviämiseen ja josta hallituksen esityksessä esitetään asiantuntijaselvitystä.

5. Ehdotettu laki puuttuisi perustuslain 18.1 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen estäessään normaalin ravintolatoiminnan harjoittamisen käytännössä merkittävin osin noin kolmen viikon ajalta. Elinkeinovapauden kannalta kokonaisuutena tarkastellen ravintoloista tapahtuvan valmistetun ruoan ns. ulosmyynnin mahdollistaminen merkitsee vain lievää lievennystä elinkeinovapauden rajoitukseen. Käsillä on myös puuttuminen perustuslain 15.1 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan sen vuoksi, että ravinto-

latoiminnan harjoittaja ei rajoituksen voimassa ollessa voisi käyttää ravintolatoiminnan harjoittamiseksi hankkimaansa omaisuutta normaaliin tapaan. Tämän ohella ehdotus vaikuttaa työllisyyteen ravintola-alalla, minkä vuoksi se voi asettua ristiriitaan perustuslain 18.2 §:ssä julkiselle vallalle säädetyn työllisyyden edistämisvelvollisuuden kanssa, koska työttömyys johtuisi nimenomaisesti julkisen vallan toimenpiteestä, olkoonkin, että ajankohtaisessa tilanteessa myös ravintoloiden toimintaedellytykset ovat väestön yleisesti ottaen välttäessä tarpeettomia kontakteja muutoinkin heikentyneet tavalla, jolla on ollut vaikutuksia myös työllisyyteen alalla.

6. Perustuslain 23 §:n mukaan perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet.

7. Vaikka perustuslain 23 §:n muotoilu monin osin on vanhempaa perua, se muutettiin nykyiseen muotoonsa perustuslain tarkistamisen yhteydessä. Muutoksella pyrittiin laajentamaan pykälän sisältämää poikkeusolojen määritelmää. Määritelmä kattaa aseelliseen hyökkäykseen tai sen vakavaan uhkaan liittyvien tilanteiden lisäksi esimerkiksi laajamittaiset luonnonmullistukset, pandemiat ja suuronnettomuudet, jotka ovat kansakuntaa vakavasti uhkaavia (PeVM 9/2010 vp ja myös esim. PeVL 7/2020 vp). Poikkeusolojen tulee kaikissa tapauksissa olla ”kansakuntaa vakavasti uhkaavia”, jotta ne täyttäisivät perustuslain 23 §:n poikkeusolomääritelmän.

8. Jos tartuntatautiepidemia on vaiheessa, jossa se ei uhkaa kansakuntaa vakavasti, perustuslain 23 §:n soveltamisedellytys ei voi täyty. Valmiuslain 3 § 5 kohta tuntee yhtenä poikkeusolona pandemiatilanteen, jota kautta voidaan määrittää pandemiaa myös perustuslain 23 §:n kannalta, olkoonkin, ettei nyt ole käsillä valmiuslain soveltamistilanne. Edelleen ajankohtaisen pandemian aikaisemmassa vaiheessa perustuslakivaliokunta on käsitellyt (PeVM 2/2020 vp) kysymystä siitä, milloin kyseessä ovat valmiuslain 3 §:n 5 kohdan tarkoittamat poikkeusolot. Säännöksen mukaan poikkeusolo määritellään vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavaksi hyvin laajalle levinneeksi vaaralliseksi tartuntataudiksi. Valiokunnan mukaan sen tulee rinnastua vaikutuksiltaan erityisen vakavaan suuronnettomuuteen, mikä viittaa muun muassa poikkeuksellisen suuriin vahinkoihin ja suureen uhrimäärään (PeVM 2/2020 vp). Katson, että valiokunnan valmiuslain osalta esittämä voidaan yleistää koskemaan perustuslain 23 §:n poikkeusolomääritelmää tartuntatautien osalta muutoinkin.

9. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin ja pandemian aikaisemmassa vaiheessa hyväksynyt koronaviruspidemian täyttävän poikkeusolomääritelmän sekä valmiuslain 3 §:n 5 kohdan perusteella (PeVM 2/2020 vp ja PeVM 3/2020 vp) että perustuslain 23 §:n perusteella (PeVL 7/2020 vp) sinänsä. Jälkimmäinen lausunto koski ravintolatoimintaa sellaisen esityksen perusteella, joka pitkälti vastaa käsillä olevaa esitystä tarkoitukseltaan.

10. Mainitsemassani perustuslakivaliokunnan ravintolatoimintaa koskevassa lausunnossa (PeVL 7/2020 vp) kuitenkin korostettiin perustuslain 23 §:n soveltumisen poikkeuksellisuutta. Valiokunta viittasi perustuslain 23 §:stä ilmenevään ja muun muassa valmiuslain 4.2 §:ään kirjattuun periaatteeseen siitä, että 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.

11. Valiokunta on käsitellyt käsillä olevan kaltaista tilannetta erityisesti jo mainitsemassani lausunnossaan PeVL 7/2020 vp. Lisäksi on otettava huomioon erityisesti lausunnossa PeVL 14/2020 vp esitetty valtiosääntöarviointi ja muutamat tartuntatautilain muutosten johdosta annetut lausunnot (esim. PeVL 31/2020 vp ja PeVL 44/2020 vp). Tarkastelussa on otettava huomioon lausunnon PeVL 7/2020 vp osalta erityisesti se, että sitä annettaessa poikkeusolot vallitsivat sikälikin, että valmiuslain tarkoittamia toimivaltuuksia oli otettu käyttöön ja eduskunta oli niitä hyväksynyt. Muutoin tilanne vastaa pitkälti tuolloista tilannetta. Lausunnossa PeVL 14/2020 vp puolestaan perustuslakivaliokunta ei enää hyväksynyt sitä, että siinä esillä olleita elinkeinotoiminnan rajoitustoimia olisi käsitelty perustuslain 23 §:n nojalla. Lisäksi tartuntatautilain muuttamisen ja väliaikaisen muuttamisen osalta annettujen lausuntojen käyttöön liittyy näkökohtia, joista nousee vahvasti esille se, kuinka niin sanottuun tavalliseen lainsäädäntöön on tehty ajankohtaisesti useita myös elinkeinotoimintaan merkittävästi puuttuvia rajoituksia.

12. Käsillä olevassa hallituksen esityksessä on selostettu esityksen suhdetta poikkeusoloihin ja perusteltu käsitystä ajankohtaisen tilanteen poikkeusololuonteella. Valtioneuvosto katsoo, että käsillä on poikkeusolot ja niihin viitaten on tuonut käsillä olevan lain eduskunnan käsiteltäviksi.

Hallituksen esityksessä kuvatun perusteella voidaan oman käsitykseni mukaan päätyä siihen, että sinänsä ollaan perustuslain 23 §:n tarkoittamassa poikkeusolotilanteessa pandemian ja siihen liittyvän epidemiologisen tilannekuvan perusteella. Käytössäni ei ole sen osalta muuta asiantuntijatietoa kuin hallituksen esityksessä todettu.

Käsillä olevan hallituksen esityksen arvioinnille ei kuitenkaan ole varsinaista oikeudellista merkitystä sillä, että hallitus on esityksen antamisen aikaan yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa todennut, että Suomessa lisäksi vallitsee valmiuslain tarkoittamat valmiuslain 3 §:n 5 kohdan tarkoittamat poikkeusolot. Johdonmukaista sen kanssa on, että käsillä olevassa lakiehdotuksessa käytännössä toistetaan valmiuslain kyseisen säännöksen poikkeusolojen määritelmä. Sillä seikalla, että valmiuslain tarkoittamia toimivaltuuksia ei ole toistaiseksi otettu asianmukaisesti käyttöön, ei ole käsitykseni mukaan merkitystä nyt käsillä olevaa hallituksen esitystä arvioitaessa.

13. Kuten perustuslakivaliokunta on todennut (PeVL 7/2020 vp), Suomessa tyypillisesti perustuslain tilapäisiä perusoikeuspoikkeuksia koskevaa sääntelyä on sisällytetty etukäteen säädettävään, jossakin määrin yleisluonteisempaan ja erikseen kriisioloissa käyttöönotettavaan lainsäädäntöön, kuten valmiuslakiin. Samassa yhteydessä valiokunta on todennut, että perustuslain 23 §:n ei kuitenkaan ”estä nyt ehdotetun kaltaista menettelyä, jossa välttämättömästä puuttumisesta perusoikeuksiin säädetään poikkeusolojen vallitessa ja olemassaolevista poikkeusoloja koskevista laeista erillisesti.” Itse asiassa valiokunta on kiinnittänyt huomiota ”siihen, että lain muutosta tarkoittavan hallituksen esityksen antaminen eduskunnalle on erityisesti eduskunnan asemaa ja vaikutusmahdollisuuksia paremmin turvaava menettely kuin esimerkiksi valmiuslain mukaiset menettelytavat. Hallituksen esityksen muodossa eduskunnalle annettavaan lakiehdotukseen eduskunta voi myös tehdä muutoksia tavanomaiseen tapaan eduskuntakäsittelyn aikana, jos se pitää muutoksia tarpeellisina.” (PeVL 7/2020 vp)

14. Jos katsotaan, että käsillä on perustuslain tarkoittamat poikkeusolot, kuten olen yllä osaltani katsonut, on arvioitava esitystä lähemmin perustuslain 23.1 §:n kannalta. Säännöksen tarkoittamien tilapäisten perusoikeuspoikkeusten tulee olla lisäksi välttämättömiä ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Esitetyt poikkeukset ovat määräaikaisia ja siten tilapäisiä. Käsillä oleva määräaika on mielestäni linjassa saman pandemian yhteydessä aikaisemmin omaksuttujen perustuslain 23 §:ään suoraan tai valmiuslain soveltamiseen liittyvien toimivaltuuksien soveltamisen kanssa; määräaika on samassa mittakaavassa. Ottamatta kantaa rajoituksen riittävyyteen, kun kokonaiskesto on nyt käsillä oleva kolmen viikon aika, poikkeusta voi hyvinkin pitää tilapäisenä.

Välttämättömyys edellyttää, että lain hyväksyttäviä tavoitteita ei voida saavuttaa perusoikeuksiin vähemmän puuttuvin keinoin. Lakiehdotuksen taustalla on painavia perusoikeuksiin kiinnittyviä perusteita. Aikaisemmin perustuslakivaliokunta on ajankohtaiseen covid-19-pandemiaan liittyen katsonut, että terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta painava peruste, jolla on yhteys perustuslain 7.1 §:n julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään ja turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä perustuslain 19.3 §:n mukaisesti. Tämän on katsottu mahdollistavan poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia (esim. PeVM 2/2020 vp).

Hallituksen esityksessä välttämättömyysvaatimuksen katsotaan täyttyvän sinänsä. Kun ihmisten sosiaalisten kontaktien määrää pyritään rajoittamaan ja puuttumaan aktiivisen väestönosan tartuntoihin ravintoloiden sulkemisella kriittisillä alueilla täysin, voitaneen hallituksen esityksessä esitetyn valossa osaltaan osana muita toimenpiteitä vaikuttaa tartuntojen määrään sinänsä. Välttämättömyysvaatimuksen kannalta on mielestäni merkitystä sillä, että viruksen leviää uudelleen Suomessa hyvin nopeasti. Välttämättömyysarviointi on erittäin haasteellista, koska tieto epidemiasta ja sen mekanismeista on koko ajan täydentyvää ja tilanteeseen epäilemättä vaikuttavat useat eri toimenpiteet ja niiden yhteisvaikutus. Yleisesti ottaen esimerkiksi Euroopassa ravitsemistoimintaan on kohdistettu rajoituksia ja niiden on ajateltu olevan paitsi tarpeellisia myös tehokkaita.

Oikeasuhtaisuuden arviointiin vaikuttaa lisäksi se, että määräaika on tässä verraten lyhyt. Samoin oikeasuhtaisuuden kannalta on merkitystä mielestäni sillä, että laki ottaa huomioon tautitilanteen erilaisuuden valtakunnassa alueellisesti. Oikeasuhtaisuuteen vaikuttaa myös se, että voimassa olevassa tartuntatautilaissa on samantyyppisiä toimivaltuuksia. Mielestäni ehdotus säädösperustaisesti riittävällä tavalla rajaa toiminnan rajoittamisen soveltamista alueellisesti. Hallituksen esitykseen sisällytettyjen terveydenhuollon asiantuntijoiden esittämien näkemysten perusteella voin osaltani päätyä siihen, että ehdotus on paitsi välttämätön, myös oikeasuhtainen.

Tiedossani ei ole, että käsillä oleva ehdotus olisi varsinaisesti ongelmallinen Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta.

Näin ollen mielestäni käsillä oleva esitys täyttäisi samankaltaisessa valiokunnan lausunnossa PeVL 7/2020 vp esitetyt valtiosääntöoikeudelliset vaatimukset. Käsillä olevassa esityksessä ei käsitykseni mukaan myöskään ole sellaisia puutteita kuin mainitussa lausunnossa kysymyksessä olleessa hallituksen esityksessä on ollut, koska ravitsemisliikkeen sulkeminen määräajaksi on kytketty lain säännöksissä selvästi määriteltyihin perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuihin poikkeusoloihin ym.

15. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin korostanut perustuslain 23 §:n soveltamisen poikkeuksellisuutta. Perustuslain 23 §:stä ilmenevän ja muun muassa valmiuslain 4.2 §:ssa 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 ja sittemmin PeVL 14/2020 vp).

16. Ravintolaliikkeiden toimintaa onkin monin tavoin rajoitettu väliaikaisesti tartuntatautilain nojalla. Tartuntatautilain 58 a §:n mukaisesti ravitsemusliikkeillä on ollut esimerkiksi niiden toimintana vaikuttavia asiakasmääriin kohdistuvia enimmäisrajoituksia sekä aukiolo- ja anniskeluaikaan kohdistuvia rajoituksia. Näihin rajoituksiin nähden nyt ehdotetulla sääntelyllä on tarkoitus kuitenkin kokonaan estää ravitsemusliikkeen toiminta tietyillä alueilla. Siten ravitsemusliikkeiden toimintaa rajoitetaan aikaisempiin väliaikaisiin rajoituksiin nähden selkeästi enemmän nyt ehdotetun perusteella, toki edelleen väliaikaisesti. Väliaikaiset tartuntatautilain mukaiset rajoitukset ovat mahdollistaneet toiminnan tietyissä puitteissa, mutta nyt ehdotettu ne tietyin perustein kieltää tietyillä alueilla kokonaan, ns. ulosmyyntiä lukuun ottamatta.

17. Vaikka rajoitus onkin selvästi laajempi kuin tartuntatautilakiin sisällytetyt ravitsemustoimintaan vaikuttaneet rajoitukset, on mielestäni arvioitava, voitaisiinko nyt ehdotettavista määräaikaisista toimenpiteistä vallitsevissa olosuhteissa säätää perusoikeusrajoituksina, jos sääntely täyttää kaikilta osin perusoikeuksien yleiset ja erityiset rajoittamisedellytykset.

18. Samalla on huomattava, että tartuntatautilakiin on jo sisällytetty huomattavankin pitkälle meneviä väliaikaisten rajoitustoimien mahdollisuuksia moneen muuhun elinkeinotoimintaan liittyen. Esimerkiksi hallituksen esityksen HE 245/2020 vp mukaisesti tartuntatautilakiin on väliaikaisesti sisällytetty moneen elinkeinotoimintaan vaikuttavaa sääntelyä, mukaan lukien tietyn toiminnan harjoittamiseen käytettyjen tilojen täydellinen sulkeminen tartuntatautilain 58 g §:n nojalla enintään kahden viikon määräajaksi kerrallaan. Tämä sääntely on väliaikaisesti voimassa 22.2.2021–30.6.2021. Se ei kuitenkaan ulotu ravitsemusliikkeiden tiloihin. Tartuntatautilain nojalla puututaan paitsi elinkeinotoimintaan myös esimerkiksi ihmisen henkilökohtaiseen vapauteen, esimerkiksi karanteenin muodossa.

19. Sen ohella, että perustuslakivaliokunta on useaan otteeseen korostanut tartuntatautilain mukaisten yksilökohtaisten rajoitusten ensisijaisuutta (PeVM 11/2020 vp), valiokunta on lisäksi poikkeusolojen vallitessa keväällä 2020 arvioidessaan valmiuslain perusteella annettuja asetuksia korostanut normaaliolojen lainsäädännön ja perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttuvien toimivaltuuksien ensisijaisuutta. Viranomaisten tulisi siten poikkeusoloissakin toimia niiden toimivaltuuksien nojalla, jotka niillä ovat normaalioloissa käytettävissään. Valiokunta totesi tuolloin myös, että epidemiatilanteen pitkittyessä tulee ryhtyä normaaliolojen lainsäädännön mahdollisesti tarvittaviin muutoksiin (ks. PeVM 17/2020 vp).

20. Kun toisaalla valiokunta on hyväksynyt tartuntatautilain väliaikaisten muutosten osalta toimitilojen sulkemisen kahden viikon määräajaksi monen muun elinkeinotoiminnan osalta vallitsevissa pandemian oloissa, lienee perusteita arvioida sitä, onko kolmen viikon aika valtiosääntöoikeudellisesti siinä määrin merkittävämpi, että sitä ei voitaisi valtiosääntöoikeudellisesti kestävällä tavalla tehdä vastaavassa tavallisessa lainsäädännössä ja liittyykö käsillä olevaan elinkeinoon jotakin sellaisia piirteitä, jolla perusteella se eroaa tartuntatautilainsäädännössä säännellyistä tilanteista vaan sääntely

edellyttää perustuslain 23 §:n käyttämistä tavallisen lainsäätämisjärjestyksen perustana. Poikkeusoloissakin tehtävien lainsäädäntömuutosten tulee ensisijaisesti olla perusoikeuksien yleiset ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityiset rajoitusedellytykset täyttäviä rajoituksia, ei perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuja poikkeuksia perusoikeuksista. Ainakin käsillä olevan elinkeinon volyymi poikennee tartuntatautilain tilojen sulkemista koskevan toiminnan volyymiin nähden. Lisäksi esimerkiksi tartuntatautilain 58 g §:n rajoitukset on säännelty laissa erilaisen, asteittain tiukkenevan puuttumisen tapaan.

21. Katsonkin, että nyt ehdotetun sisältöisenä sääntely voidaan perustaa perustuslain 23 §:ään,