Veli-Pekka Viljanen

HE 22/2021 vp LAIKSI MAJOITUS- JA RAVITSEMISTOIMINNASTA ANNETUN LAIN VÄLIAIKAISESTA MUUTTAMISESTA

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 3.3.2021

1. Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan väliaikaisesti muutettavaksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettua lakia siten, että ravitsemisliike ja siihen kuuluvat sisä- ja ulkotilat säädettäisiin pidettäväksi suljettuina asiakkailta vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavan hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin aikana niillä alueilla, joilla se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen estämiseksi (3 a § 1 mom.). Ravitsemisliikkeiden sulkeminen ei koskisi ruoan tai juoman myymistä muualla nautittavaksi (2 mom.) eikä se koskisi henkilöstöravintoloita (3 mom.). Valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkemmat säännökset alueista, joilla ravitsemisliikkeet on suljettava (4 mom.).

Esityksen mukaan lakiehdotus on tarkoitettu tulemaan voimaan 8.3.2021 ja se olisi voimassa kolmen viikon ajan 28.3.2021 saakka.

Lakiehdotus ehdotetaan hyväksyttäväksi tavallisen lain säätämisjärjestyksessä perustuslain 23 §:n tarkoittamana tilapäisenä poikkeuksena perusoikeuksista.

Lakiehdotus vastaa sisällöltään pienin sanamuodon tarkistuksin keväällä 2020 voimassa ollutta perustuslain 23 §:n perusteella säädettyä lakia majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (153/2020). Kyseinen laki oli voimassa 30.3.– 31.5.2020 eli noin kahden kuukauden ajan. Laki säädettiin perustuslain 23 §:n perusteella tavallisen lain säätämisjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 7/2020 vp). Perustuslakivaliokunnan kannanotot vaikuttivat olennaisesti lain lopulliseen sisältöön.

Ehdotus merkitsee tietyn elinkeinon harjoittamisen kieltämistä lähes kokonaan määräajaksi ja siten voimakasta puuttumista perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen. Lisäksi sääntely rajoittaa ravintolatoiminnan harjoittajien perustuslain 15 §:ssä tarkoitettua omaisuudensuojaa. Lakiehdotus on merkityksellinen myös perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle

vallalle osoitetun työllisyyden edistämisen velvollisuuden kannalta, koska sen voidaan arvioida lisäävän lomautuksia ja irtisanomisia ravintola-alalla (ks. PeVL 7/2020 vp, s. 1).

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa arvioidaan, että näin syvällekäyvä, äkillinen ja laajamittainen puuttuminen perustuslain 18 §:ssä perusoikeutena turvattuun elinkeinovapauteen edellyttää tukeutumista perustuslain 23 §:ään tai lain hyväksymistä perustuslain säätämisjärjestyksessä (HE, s. 26).

2. Perustuslain 23 §:n soveltaminen ja poikkeusolovaatimuksen täyttyminen

Perustuslain 23 §:n 1 momentin 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 muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet.

Perustuslain 23 §:n sanamuotoa muutettiin nykyiselleen vuonna 2011 hyväksytyllä perustuslain osittaisuudistuksella (1112/2011). Pykälän uudistamisella tähdättiin nimenomaisesti poikkeusolojen määritelmän laajentamiseen. Uudistuksen esitöiden mukaan uusi määritelmä kattaa esimerkiksi sellaiset laajamittaiset luonnonmullistukset, pandemiat ja suuronnettomuudet, jotka ovat kansakuntaa vakavasti uhkaavia. Perusoikeuksista poikkeamisen mahdollistavan säännöksen yhteydessä oli perustuslakivaliokunnan mielestä tärkeää, että sen soveltamisala on rajattu poikkeusolojen vakavuuteen viittaavilla määreillä ja vaatimuksella ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisuudesta varsin suppeaksi (PeVM 9/2010 vp, s. 8-9). Mietintönsä yksityiskohtaisissa perusteluissa valiokunta totesi, että poikkeusolojen määritelmän laajentaminen kattamaan aseelliseen hyökkäykseen liittyvien poikkeusolojen lisäksi myös muut kansakuntaa vakavasti uhkaavat poikkeusolot merkitsee käytännössä sitä, että esimerkiksi erittäin vakavat luonnonmullistukset, pandemiat ja suuronnettomuudet voivat oikeuttaa poikkeusololainsäädännön käyttöönoton. Tämä vastaa sitä vakavuuden tasoa, jota kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja niiden valvontaelinten käytännössä on hätätilalta edellytetty (PeVM 9/2010 vp, s. 10).

Valtioneuvosto on 1.3.2021 istunnossaan päättänyt, että maassa vallitsevat valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot (”vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vas-

taava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti”). Hallituksen esityksen perusteluissa viitataan kyseiseen valtioneuvoston yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa tekemään päätökseen poikkeusolojen toteamisesta (HE, s. 24-25). Esityksen mukaan olisi mahdollista antaa perustuslain 23 §:n mukainen esitys ilman poikkeusolojen toteamista valmiuslain mukaisessa menettelyssä, jolloin poikkeusolojen täyttymisen kriteeriä arvioitaisiin hallituksen esityksessä ja sen jälkeen eduskunnassa hallituksen esityksen käsittelyn osana. Hallitus ilmoittaa arvionaan kuitenkin olevan, että poikkeusolojen toteaminen valmiuslaissa säädettyä menettelyä vastaavasti on käsillä olevassa tilanteessa asianmukainen ja perusteltu menettely, kun valtioneuvosto soveltaa perustuslain 23 §:n säännöstä hallituksen esityksen antamiseen, tämän rajoittamatta eduskunnan toimivaltaa ja menettelyä (HE, s. 24).

Valtioneuvoston tekemän poikkeusolojen toteamispäätöksen osalta kiinnittää erityistä huomiota se, että päätöksen perustelumuistion mukaan ”tässä vaiheessa ei ole tarvetta valmiuslain perusoikeuksia rajoittavien valmiuslain II osan toimivaltuuksien käyttöönotolle” (Valtioneuvoston kanslian muistio ”Poikkeusolojen toteaminen” 1.3.2021, s. 14). Poikkeusolojen toteaminen näyttää siten kyseisen muistion ja hallituksen esityksen perusteella liittyvän juuri käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen oikeuttamiseen.

Käsitykseni mukaan valtioneuvoston päätöksellä poikkeusolojen toteamisesta ei ole kuitenkaan oikeudellista merkitystä käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen kannalta. Poikkeusolojen toteaminen on valmiuslain sisäinen menettely, joka on valmiuslain 6 §:n mukaan edellytys valmiuslain säätämien poikkeusolojen toimivaltuuksien ottamiselle käyttöön valtioneuvoston asetuksella. Valmiuslain 6 §:n merkitys ei oikeudellisesti ulotu valmiuslain ulkopuolelle, eikä valmiuslaki määritä siinä säädettyjen toimivaltuuksien ulkopuolelle jäävien toimivaltuuksien käyttämisen edellytyksistä.

Poikkeusolojen erillinen toteaminen valmiuslain kontekstissa on ollut luontevaa muun muassa siksi, että valmiuslaki perustuu olennaisesti lainsäädäntövallan delegoimiselle, jossa toimivaltuudet otetaan käyttöön valtioneuvoston asetuksella. Tämän vuoksi on ollut perusteltua luoda pidäkkeeksi valtioneuvoston harkinnalle tasavallan presidentin sitominen mukaan valmiuslain soveltamisen aloittamiseen. Taustalla presidentin myötävaikutusvaatimukselle on myös se, että valmiuslain keskeisin soveltamisala käsittää nimenomaan sotilaallisia kriisitilanteita, joihin voi liittyä myös ulkopoliittisia aspekteja (ks. tarkemmin HE 3/2008 vp, s. 27). Käsiteltävänä ole-

vassa tilanteessa, jossa eduskunta ylimpänä valtioelimenä ja lainsäädäntövallan käyttäjänä säätää suoraan lailla ravintoloiden sulkemisesta poikkeusoloissa, ei vastaavaa tarvetta erilliselle poikkeusolojen toteamiselle ole olemassa.

Valmiuslain 6 §:n mukainen poikkeusolojen toteaminen liittyy siis oikeudellisesti nimenomaan valmiuslain omien toimivaltuuksien käyttöönottoon. Siten valtioneuvoston päätös poikkeusolojen toteamisesta on käsillä olevassa asetelmassa tarpeeton, ellei tarkoituksena ole ottaa käyttöön ainakin joitakin valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia. Toisaalta on selvää, että valmiuslain II osan mukaisten toimivaltuuksien käyttöönotto ei ole mahdollista, ellei poikkeusolojen toteamispäätöstä ole tehty ja sen lisäksi annettu valmiuslain 6 §:ssä tarkoitettua valtioneuvoston asetusta II osan säännösten soveltamisen aloittamisesta. Tällainen käyttöönottoasetus on välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi.

Edellä esitetty merkitsee sitä, että käsiteltävänä olevaa lakiehdotusta on arvioitava kaikilta osin suoraan perustuslain 23 §:n kannalta, antamatta tässä yhteydessä merkitystä valmiuslain sovellettavuutta koskeville näkökohdille.

Perustuslain 23 § edellyttää, että siinä tarkoitetut tilapäiset poikkeukset ovat välttämättömiä ”Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana”. Perustuslain 23 § edellyttää siis, että sen tarkoittamat muut kansakuntaa uhkaavat poikkeusolot ovat ”laissa säädettyjä”. Lakiehdotuksen 3 a §:ssä poikkeusolot on määritelty ilmaisulla ”vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavan hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin aikana”. Tämä muotoilu vastaa perustuslakivaliokunnan keväällä 2020 ehdottamaa muotoilua (PeVL 7/2020 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta katsoi keväällä 2020 useissa mietinnöissään ja lausunnoissaan koronaviruspandemian täyttävän perustuslain 23 §:n soveltamisedellytykset (ensimmäisen kerran mietinnössään PeVM 2/2020 vp ja valmiuslain soveltamisalan ulkopuolella esim. lausunnossa PeVL 7/2020 vp).

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että epidemiatilanne on kääntynyt nopeasti huonommaksi helmikuun jälkipuoliskolla. Lisäksi aikaisempaa helpommin leviävä virusmuunnos on yleistynyt myös Suomessa. HUS:n sairaanhoitopiirissä jo 2/3 todetuista uusista koronavirustapauksista on muuntuneen viruskannan aiheuttamia (HE, s. 23). Tuoreimpien THL:n koronatartuntatietojen (2.3.2021) mukaan koko maassa on viimeisten 14 vuorokauden aikana to-

dettu 7598 uutta tartuntaa (edelliset 14 vuorokautta 5263 tartuntaa). Samana aikana on raportoitu yhteensä 34 koronasta johtunutta kuolemaa. Alueittaiset ilmaantuvuusluvut vaihtelevat suuresti. Korkein ilmaantuvuusluku (tapausten määrä/100 000 henkeä) on viimeisten 14 vuorokauden tartuntojen perusteella Ahvenanmaalla (397,9) ja alin Kainuussa (11,1). Yhteensä seitsemässä sairaanhoitopiirissä ilmaantuvuusluku on yli 100, koko maan ilmaantuvuusluvun ollessa 119,0. Edellä mainitut luvut osoittavat koronaepidemian levinneen helmikuun kuluessa uudelleen tasolle, jonka voidaan katsoa täyttävän perustuslain 23 §:n kansakuntaa vakavasti uhkaavien poikkeusolojen kriteerit.

3. Lakiehdotuksen arviointi perustuslain 23 §:n valossa

Perustuslain 23 § edellyttää sen tarkoittamilta tilapäisiltä poikkeuksilta perusoikeuksista välttämättömyyttä.

Hallituksen esityksen mukaan säädettäväksi ehdotetun perusoikeuspoikkeuksen tavoitteena on väestön terveyden suojeleminen ja terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen poikkeuksellisen epidemian oloissa (HE, s. 28).

Perustuslakivaliokunta katsoi aiemmassa ravintoloiden sulkemista koskevassa lausunnossaan, että lakiehdotuksen taustalla on hyvin painavia perusoikeuksiin kiinnittyviä perusteita. Perustuslakivaliokunnan mukaan terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen 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 (PeVL 7/2020 vp, s. 3).

Hallituksen esityksessä on tarkasteltu ravitsemisliikkeiden roolia Covid-19-epidemian leviämisessä (HE, s. 13-15). Perusteluissa viitataan kansainvälisiin tutkimuksiin, joiden mukaan ravitsemisliikkeissä asioimisen on todettu merkittäväksi koronavirustartuntoja levittäväksi toiminnaksi. Kuluvan vuoden viikoilla 1-7 raportoituja ravitsemisliikkeessä tapahtuneita tartuntoja on yhteensä 451. Tartuntaryppäitä, joissa on todettu vähintään 10 ravitsemisliikkeessä tapahtunutta tartuntaa, on ollut samana aikana yhteensä seitsemän. Esityksen arvion mukaan ra-

vitsemisliikkeiden tartunnat muodostavat tällä hetkellä huomattavan osan niistä kodin ulkopuolella tapahtuvista tartunnoista, joita tehokkailla rajoitustoimenpiteillä on mahdollisuus ehkäistä (HE, s. 14).

Perusoikeuksista tehtävän poikkeuksen tilapäisyysvaatimuksen kannalta on huomionarvoista, että ravintoloiden sulkemisen olisi tarkoitettu kestävän kolme viikkoa. Tällä suhteellisen lyhyellä voimassaoloajalla on merkitystä myös arvioitaessa myös ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuutta.

Perustuslakivaliokunta piti aikaisemmassa ravintoloiden sulkemista koskevassa lausunnossaan tavallisen lainsäätämisjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä, että ehdotetun sääntelyn soveltamisalaa on voitava rajata alueellisesti ja ajallisesti (PeVL 7/2020 vp, s. 4). Tältä osin merkityksellistä on, että ravintoloiden sulkemisen alueellinen ulottuvuus määräytyisi lain asettamien kriteerien (”alueilla, joilla se on välttämätöntä tartuntatautilain leviämisen estämiseksi”) perusteella tarkemmin valtioneuvoston asetuksella, jossa lueteltaisiin maakunnat, joissa ravintolat on pidettävä suljettuina. Esityksen liitteenä olevan asetusluonnoksen mukaan ravintolat olisi tarkoitus ainakin ensi vaiheessa sulkea 15 maakunnassa. Valtioneuvoston olisi lakiehdotuksen 3 a §:n 4 momentin mukaan viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin valtioneuvoston asetuksen muuttamiseksi, jos ravintoloiden sulkeminen jollain alueella ei enää olisi välttämätöntä. Lisäksi on huomattava, että valtioneuvoston asetus on perustuslain 23 §:n 2 momentin perusteella saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäväksi, missä yhteydessä eduskunta voi kontrolloida ravintoloiden sulkemisen alueellisen soveltamisalan asianmukaisuutta.

Perustuslakivaliokunta on ravitsemisliikkeiden väliaikaisen sulkemisen osalta todennut, että sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkitystä on myös sillä, millaisia mahdollisuuksia elinkeinonharjoittajalla on sopeuttaa toimintaansa lainsäädännön muutoksin. Valiokunta piti ottaen huomioon sääntelyn poikkeuksellisen huomattavat vaikutukset ja vaikutusten äkillisyys välttämättömänä, että lailla säädetään sekä kiellon aiheuttamien menetysten kohtuullisesta kompensoimisesta että vaikutuksia lieventävistä järjestelyistä elinkeinonharjoittajille (PeVL 7/2020 vp, s. 5). Valiokunta täsmensi myöhemmin, ettei se edellyttänyt täyden korvauksen maksamista menetyksistä, vaan piti sittemmin ehdotettua sääntelyä lieventävistä järjestelyistä ja toiminnan rajoitusten hyvittämisestä lainsäätäjän harkintamarginaaliin mahtuvana tukemisen ja hyvityksen määrien suhteen (PeVL 13/2020 vp, s. 3). Vaikka ehdotettu ravitsemisliikkeiden kesto olisikin nyt lyhyempi kuin keväällä 2020, voidaan valiokunnan tuolloin omaksumaa kantaa pitää

perusteltuna tässäkin yhteydessä, ottaen myös huomioon sen, että ravitsemisliikkeiden toimintaa on merkittävästi rajoitettu eri tavoin koko koronakriisin ajan.

Edellä esitetyin perustein katson, että käsiteltävänä oleva lakiehdotus voidaan käsitellä perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuna tilapäisenä poikkeuksena perusoikeuksista tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

4. Lopuksi

Hallituksen esitys on annettu eduskunnalle 1.3.2021. Esityksen perustelujen mukaan laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 8.3.2021. Tämä merkitsee sitä, että eduskuntakäsittelylle jää hyvin vähän aikaa eli voidaan puhua lähes teoreettisesta minimistä lain käsittelyajan osalta, kun otetaan huomioon perustuslain 72 §:n säännös lakiehdotuksen käsittelystä eduskunnassa ja siinä säädetty vaatimus, jonka mukaan lakiehdotuksen toinen käsittely pidetään aikaisintaan kolmantena päivänä ensimmäisen käsittelyn päätyttyä. Aikataulun ongelmallisuutta lisää se, että kysymys on merkittäviä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä sisältävästä ja niin ollen perustuslakivaliokunnan huolellista tarkastelua vaativasta lakiehdotuksesta.

Kysymys ravintoloiden toiminnan rajoittamisen tarpeesta ja merkityksestä on ollut hallituksen tiedossa pitkään. Kuitenkaan tätä kysymystä ei otettu tarkasteluun esimerkiksi hallituksen esityksessä 245/2020 vp laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, joka olisi tarjonnut luontevan asiayhteyden myös ravintoloita koskevien rajoitusten tarpeen kokonaisarvioinnille. Yleisesti arvioiden olisi ollut perusteltua, että hallitus olisi jo merkittävästi nyt tehtyä aikaisemmin valmistellut ehdotukset pysyväksi lainsäädännöksi, jonka nojalla myös ravitsemisliikkeiden ehdotetun kaltainen sulkeminen olisi laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä ollut mahdollista ilman tarvetta turvautua ehdotetun kaltaiseen lainsäädännölliseen ”hätäratkaisuun”.

Perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:ssä säädetty perustuslainmukaisuuden valvontatehtävä edellyttää, että valiokunnalle taataan riittävä aika ja mahdollisuus lakiehdotusten perusteelliseen arviointiin. Eduskunnan ja perustuslakivaliokunnan aseman kannalta pidän perusteltuna, että valiokunta omassa lausunnossaan kiinnittäisi asiaan huomiota vastaisen varalle.