Perustuslakivaliokunta

Lausunto
2.3.2021

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN LAUSUNTO

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta HE 21/2022 vp

Esityksen pääasiallinen sisältö

Hallituksen esityksessä ehdotetaan sääntelyä, jonka nojalla kaikkien ravitsemisliikkeiden tilat voitaisiin sulkea asiakkailta kolmen viikon määräajaksi niillä alueilla, joilla se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Ruoan ja juoman ulosmyynti olisi ehdotuksen nojalla edelleen sallittua. Sulkeminen ei myöskään koskisi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetussa laissa tarkoitettuja henkilöstöravintoloita.

Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin alueista, joilla velvoite sulkemiselle olisi voimassa. Tarkoitus on, että alueet määräytyisivät sosiaali- ja terveysministeriön koronaviruksen hillinnän hybridistrategian toimintasuunnitelman mukaisen epidemian leviämis- ja kiihtymisvaiheen perusteella. Näin sulkeminen on tarkoitus rajata vain niille alueille, joilla epidemia leviää voimakkaimmin ja sulkeminen on valtioneuvoston näkemyksen mukaan välttämätöntä covid-19-epidemian leviämisen ehkäisemiseksi. Epidemiatilannetta alueilla arvioitaisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksen antamisen yhteydessä.

Ravitsemisliikkeiden sulkeminen merkitsee puuttumista perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen. Perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvataan jokaiselle oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Ehdotuksen arvioidaan myös lisäävän lomautuksia ja irtisanomisia ravintola-alalla entisestään. Lakiehdotus on siten merkityksellinen myös perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle osoitetun työllisyyden edistämisen velvollisuuden kannalta. Lisäksi ehdotuksilla voidaan katsoa olevan vaikutuksia perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan.

Esitys on annettu eduskunnalle perustuslain 23 §:n mukaisena tilapäisenä poikkeuksena perusoikeuksiin poikkeusoloissa.

Ehdotus perustuslain 23 § mukaisesta poikkeuksesta perusoikeuksiin poikkeusoloissa

Esitys vastaa sisällöltään perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaista muutosta, joka oli voimassa 4.4.-31.5.2020 (laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta 153/2020; EV 14/2020 vp; PevL 7/2020 vp; HE 25/2020 vp). Myös kyseinen laki säädetiin perustuslain 23 §:n nojalla.

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 muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Perustuslakivaliokunnan perustuslain 23 §:n säätämisen yhteydessä antaman mietinnön mukaan muu kansakuntaa vakavasti uhkaava poikkeusolo voisi olla esimerkiksi pandemia (PeVM 9/2010 vp s.10/II.).

Lakiehdotus sisältäisi perustuslain 23 §:n edellyttämällä tavalla oman itsenäisen poikkeusolojen määritelmän, joissa sitä sovelletaan. Määritelmä vastaisi asiayhteyden vuoksi samaa kuin valmiuslain 3 §:n 5 kohdan tarkoittamat poikkeusolot. Määritelmä vastaisi myös aiemman ravitsemisliikkeiden sulkemiseen johtaneen väliaikaisen lain 153/2020 poikkeusolojen määritelmää. Valtioneuvoston on yhteistoiminnassa Tasavallan presidentin kanssa todennut 1.3.2021 Suomessa vallitsevan poikkeusolot.

Esityksessä säädettäväksi ehdotettu sääntely olisi 23 §:ssä edellytetyllä tavoin tilapäinen. Ehdotettu sääntelyn olisi tarkoitus olla voimassa vain noin kolme viikkoa ja se olisi täsmällisestä rajattu ravitsemisliikkeiden toimintaan.

Perustuslakivaliokunta on käsitellessään ravitsemisliikkeiden sulkemista koskevaa lain-säädäntöä keväällä 2020 katsonut, että sääntely voitiin perustaa perustuslain 23 §:ään (PeVL 7/2020 vp). Valiokunta totesi, että perustuslain 23 §:n sanamuoto ei estä tällöin säädettyä ja nyt ehdotettua menettelyä, jossa välttämättömästä puuttumisesta perusoikeuksiin säädetään poikkeusolojen vallitessa ja olemassa olevista poikkeusoloja koskevista laeista erillisesti.

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin samassa yhteydessä korostanut perustuslain 23 §:n soveltumisen poikkeuksellisuutta. Näiltä osin valiokunta on viitannut perustuslain 23 §:stä ilmenevään ja muun muassa valmiuslain 4 §:n 2 momentissa esitettyyn periaatteeseen siitä, että viranomaisten säännönmukaiset toimivaltuudet ovat poikkeusoloissakin ensisijaisia. Poikkeusoloissakin tehtävien lainsäädäntömuutosten tulee ensisijaisesti olla perusoikeuksien yleiset ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityiset rajoitus-edellytykset täyttäviä rajoituksia, ei perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuja poikkeuksia perusoikeuksista.

Arviointi ehdotuksen toteuttamisesta perusoikeudenrajoituksena

Perusoikeuden rajoituksia arvioidaan perustuslakivaliokunnan johtamien perusoikeuksien rajoittamista koskevien yleisten edellytysten ja perusoikeussidonnaisten erityisten edellytysten kautta. Yleisiä edellytyksiä ovat

vaatimus lailla säätämisestä, lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, rajoituksen hyväksyttävyydestä, rajoituksen suhteellisuudesta, perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta, oikeusturvajärjestelyjen riittävyydestä ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta.

Oikeasuhtaisuusvaatimus tarkoittaa, että perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja muutenkin suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Perusoikeuden rajoitus on sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.

Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta. Perusoikeuteen ei voida puuttua niin laajasti, että se mitätöisi perusoikeuden ydinsisällön.

Valtioneuvosto on hallituksen esityksessä ilmaissut käsityksenään sulkemisvelvoitteen merkitsevän ravitsemisliiketoiminnan harjoittamisen kieltämistä määräajaksi tai sen rinnastuvan vähintäänkin toimiluvan määräaikaiseen peruuttamiseen. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi sitonut luvan peruuttamisen mahdollisuuden vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen.

Esityksessä ei ole kysymys siitä, että toiminnan harjoittajat olisivat rikkoneet velvoitteitaan vaan siitä, että ravitsemisliikkeille normaaliolojenlainsäädännöllä jo asetetut väliaikaiset aukiolon, anniskelun ja anniskelun rajoitukset sekä hygieniaa koskevat velvoitteet eivät ole riittäviä epidemian leviämisen estämiseksi. Nykyisessä epidemiatilanteessa on edelleen välttämätöntä ottaa käyttöön uusia toimenpiteitä.

Tässä tilanteessa velvoite ravitsemisliikkeiden sulkemiselle on tarpeen antaa suoraan lain nojalla epidemian leviämisen kannalta kriittisille alueille ilman alueellisen viranomaisen erillistä päätöstä. Menettely poikkeaisi siis päätöksenteon osalta esimerkiksi tartuntatautilain (1227/2016) 58 g §:n mukaisesta asiakastilojen sulkemisesta, jota koskevissa päätöksissä kunnat ja aluehallintovirasto ovat toimivaltaisia.

Valtioneuvoston arvio esityksen valmistelussa on ollut, ettei voida pitää varmana sitä täyttäisikö ehdotus ravitsemisliikkeiden asiakastilojen sulkemisesta edellytykset normaalilailla säädettävälle perusoikeusrajoitukselle erityisesti toimen oikeasuhtaisuuden ja ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksen osalta.

Ehdotetun toimenpiteen välttämättömyys

Perustuslain 23 §:n 1 momentin mukaan säännöksessä tarkoitettujen tilapäisten perusoikeuspoikkeusten tulee olla välttämättömiä ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia.

Perusoikeuspoikkeuksen tavoitteena on väestön terveyden suojeleminen ja terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen tartuntatautilain 3 §:n 7 kohdassa tarkoitetun poikkeuksellisen epidemian oloissa. Rajoitusten tarkoituksena on siis valtiosääntöisesti turvata pe-

rustuslain 22 §:n edellyttämällä tavalla julkisen vallan toimesta perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattu jokaisen oikeus elämään, perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädetty jokaisen oikeus välttämättömään huolenpitoon sekä 19 §:n 3 momentissa säädetty julkisen vallan velvollisuus turvata riittävät terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä.

Valmistelussa on katsottu, että ehdotetun kaltaiset hyvin laajat rajoitukset ovat nyt käsillä olevassa tilanteessa välttämättömiä pandemian väestön terveydelle merkitsemän uhan torjumiseksi ja yksilöiden muiden perusoikeuksien turvaamiseksi sekä julkiselle vallalle asetettujen velvoitteiden täyttämiseksi. Esityksen mukaiset yksilöiden perustavien perusoikeuksien turvaamiseen liittyvät tavoitteet ovat perusoikeusoikeusjärjestelmän kannalta huomattavan painavia ja hyväksyttäviä.

Perusoikeuksen kannalta rajoitustoimia on arvioitava niiden yhteiskunnalle aiheuttamien kokonaishaittojen suhteessa niillä saavutettuun hyötyyn. Koska ravitsemisliikkeiden taloudellinen tilanne on jo entuudestaan epidemian heikentämä, on sululla vakavat vaikutukset ravitsemisliikkeiden taloudelliseen tilanteeseen ja kykyyn selvitä elinkelpoisena epidemian ylitse.

Ravitsemisliikkeiden toimintaa rajoittavilla toimenpiteillä tavoitellaan ihmisten välisten fyysisten lähikontaktien rajoittamista ja siten epidemian hidastamista. Ravitsemisliikkeet ovat tyypillisesti paikkoja, joissa ihmisillä on luontaisesti paljon lähikontakteja, mikä tekee viruksen leviämisen todennäköisemmäksi. Lisäksi anniskeluravintoloissa on alkoholinkäyttöä, joka voi vähentää hygieniaohjeistuksen noudattamista. Tämä lisää viruksen leviämistä usein suureen lähikontaktien joukkoon.

Valtioneuvoston arvion mukaan rajoitustoimilla tavoiteltava viruksen leviämisen hidastamisen hyödyt ovat yhteiskunnalle aiheuttamia haittoja suuremmat. Ehdotuksen oikeasuhtaisuutta tasapainottaa myös yritysten mahdollisuus ruoan ulosmyyntiin ja henkilöstöravintoloiden aukiolo.

Sekä ruokaravintoloissa että anniskeluliikkeissä on sekä kotimaisten havaintojen että kansainvälisten tutkimusten perusteella syntynyt lukuisia tartuntoja ja aiheutunut altistumistilanteita.

Arvioitaessa vaihtoehtoisia keinoja, joilla voitaisiin pyrkiä turvaamaan väestön terveyttä ja terveydenhuollon kantokykyä yhtä vaikuttavasti kuin tällä ehdotuksella, ei muuta keinovalikoimaa juuri ole jäljellä. Käsillä olevassa epidemiatilanteessa, jossa herkemmin tarttuvat virusmuunnokset ovat jo vallitseva tautimuoto havaituista tartunnoista, epidemiaa ei lainsäädännöllä ole mahdollista riittävästi hillitä elinkeinovapauteen vähemmän puuttuvin toimin.

Rajoitusten aiheuttamien menetysten korvaaminen

Perustuslakivaliokunta on aiemman ravitsemisliikkeiden väliaikaisen sulkemisen osalta todennut, että sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkitystä on myös sillä, millaisia mahdollisuuksia elinkeinonharjoittajalla on sopeuttaa toimintaansa lainsäädännön muutoksin. Viimeaikaisessa lausuntokäytännössä (PeVL 7/2020 vp; PeVL 44/2020 vp) perustuslakivaliokunta on katsonut, että valtion on korvattava elinkeinotoiminnassa käytettävien tilojen lailla tai lain nojalla sulkemisesta aiheutuneita

taloudellisia menetyksiä erityisesti, jos sulkemisen kesto, ennalta-arvaamattomuus tai muu vastaava seikka sitä oikeasuhtaisuusarvioinnin kannalta edellyttää.

Valtioneuvostossa on käynnissä eduskunnan tartuntatautilain muutosten yhteydessä edellyttämä taloudellisten menetysten korvaamista koskeva valmistelu. Ehdotetusta laista seuraava velvoite korvata ravitsemisliikkeille taloudellisia menetyksiä otetaan huomioon tässä valmistelussa niin, että tilojen sulkemiseen velvoitettuja elinkeinonharjoittajia kohdellaan tasavertaisesti. Kohtuullista kompensaatiota määriteltäessä voidaan ottaa huomioon, että yritykset eivät pysty reagoimaan äkillisesti toteutettaviin rajoituksiin normaaleilla kustannusten sopeuttamiseen tähtäävillä toimenpiteillä.

Alueellinen tarkastelu valtioneuvoston asetuksella

Lakiehdotukseen sisältyvä asetuksenantovaltuus mahdollistaa perusoikeuspoikkeuksen alueellisen ulottuvuuden välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arvioimisen. Tarkoitus on, että rajoitukset tulisivat voimaan niillä alueilla, joilla covid-19-epidemia on leviämis- ja kiihtymisvaiheessa. Tällöin rajoitukset kohdistettaisiin vain niihin alueisiin, joilla ne ovat välttämätön ja oikeasuhtainen toimenpide.

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt lain soveltamisalan sääntelyä asetuksella perustuslain 80 §:n ja säädösten hierarkkisten suhteiden näkökulmasta täysin ongelmattomana (ks. esim. PeVL 14/2005 vp). Poikkeusoloja koskevista perusoikeuspoikkeuksista voidaan perustuslain 23 §:n mukaan kuitenkin säätää paitsi lailla myös laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet.

Epidemiatilanteen mahdollinen nopeakin muuttuminen muodostaa sellaisen erityisen syyn, jonka perustuslakivaliokunta on katsonut voivan olla perusteena alueellisesta soveltamisalasta säätämiselle valtioneuvoston asetuksella. Välttämättömyysvaatimuksesta johtuen poikkeusolojen päättyessä on voimassa oleva asetus alueellisesta soveltamisalasta kumottava kokonaan tai osittain. Tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on perustuslain 23 §:n 2 momentin mukaan saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta. Perustuslakivaliokunnan ilmaiseman kannan mukaan asetusten tällainen eduskuntakäsittely on toteutettavissa esimerkiksi samaan tapaan kuin valmiuslain nojalla annettujen asetusten (PeVL 7/2020 vp).

Liisa Huhtala

Hallitusneuvos

Työ- ja elinkeinoministeriö