Janne Salminen 17.3.2021

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston asetus ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen estämiseksi (M 3/2021 vp)

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on valtioneuvoston asetus ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen estämiseksi 8.3.2021 annettu valtioneuvoston asetus. Asetuksessa säädetään alueista, joilla ravitsemisliikkeet on pidettävä suljettuina asiakkailta majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 3 a §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Asetus on johtolauseen mukaan annettu majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 3 a §:n 4 momentin nojalla.

2. Perusoikeuksista voidaan perustuslain 23 §:n mukaan 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. Tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta.

3. Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 3 a § on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 6/2021 vp).

4. Nyt on kysymys perustuslain 23 §:n mukainen tilapäisiä poikkeuksia koskeva valtioneuvoston asetus. Perustuslain 23 §:n mukaisia tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta. Kyse on eduskunnan jälkitarkastusoikeudesta, jossa eduskunnalle taataan mahdollisuus tarkastaa yksittäisten perusoikeuspoikkeuksia koskevien asetusten asianmukaisuus, välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus välittömästi niiden antamisen jälkeen (ks. myös HE 60/2010 vp, s. 37). Perustuslakivaliokunnan mukaan asetusten tällainen eduskuntakäsittely on toteutettavissa esimerkiksi samaan tapaan kuin valmiuslain nojalla annettujen asetusten (PeVL 7/2020 vp, PeVM 10/2020 vp, PeVL 6/2021 vp).

5. Nyt käsillä oleva arviointitilanne muistuttaa pitkälti perustuslakivaliokunnan noin vuosi sitten mietinnössään PeVM 10/2020 vp käsittelemää tilannetta. Käsillä olevan asetuksen valtiosääntöoikeudelliseksi arvioimiseksi voidaan soveltaa samoja lähtökohtia ottaen huomioon lisäksi ne erityiset lähtökohdat ja huomiot, joita valiokunta on annettavan asetuksen varalle lausunut lausunnossaan PeVL 6/2021 vp, joka koskee siis nimenomaisesti sitä lakia, jonka nojalla nyt käsiteltävänä oleva asetus on annettu.

6. Mainitsemastani lausunnosta PeVL 6/2021 vp on tässä yhteydessä otettava käsittelyssä huomioon erityisesti kaksi, etenkin välttämättömyysarvioon vaikuttavaa seikkaa, jotka valiokunta on osoittanut säädettävän asetuksen varalle.

7. Samalla kun se on pitänyt nyt annetun asetuksen taustalla olevaa lakia valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisena perustuslain 23 §:n kannalta, se on ensinnäkin tuonut esiin käsityksensä siitä, että välttämättömyysvaatimuksen kannalta perusteltua voisi olla, että 3 a §:n nojalla annettavalla asetuksella voitaisiin säätää myös rajoituksista ravitsemisliiketyypeittäin. (PeVL 6/2021 vp, kohta 15).

8. Toiseksi se on nostanut esiin sääntelyn välttämättömyyden kannalta merkityksellisenä myös kysymyksen ravitsemisliikkeiden sulkemisen alueellisesta soveltamisalasta. Viitaten käytäntöönsä vastaavan vuonna 2020 voimassa olleen säännöksen osalta, jonka mukaan tavallisen lain säätämisjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä oli, että sääntelyn soveltamisalaa oli voitava rajata alueellisesti ja ajallisesti (PeVL 7/2020 vp), valiokunta piti lakiin ehdotettua 3 a §:ää asianmukaisena sinänsä. Valiokunta kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että hallituksen esityksessä mainittu ravitsemisliikkeiden sulkemisen rajaus leviämis- ja kiihtymisvaiheessa oleville alueille käy ilmi ainoastaan esityksen perusteluista eikä lainkaan säädöstekstistä (vrt. esim. tartuntatautilain 58 d ja 58 g §). (PeVL 6/2021 vp, kohta 16).

9. Lisäksi valiokunta tuossa yhteydessä viitaten tulevaan, toisin sanoen nyt käsillä olevaan asetuksen käsittelytilanteeseen kiinnitti huomiota hallituksen esityksen liitteenä olevaan asetusluonnokseen, jossa 3 a §:n soveltamisalaan kuuluvat alueet oli jo tuolloin lueteltu maakunnittain ja kehotti valtioneuvostoa harkitsemaan ”mahdollisuutta rajata alueellista soveltamisalaa hienosyisemmin”. (PeVL 6/2021 vp, kohta 18). Vastaava sisältyy talousvaliokunnan mietintöön (TavM 4/2021 vp) kuitenkin siten, että valiokunnan lausumaehdotuksen, jonka eduskunta sittemmin hyväksyi, mukaan eduskunta ”kehottaa tulevassa lainsäädännössä *kolmen viikon sulkujakson jälkeen* (kurs. tässä) valtioneuvostoa harkitsemaan mahdollisuutta rajata alueellista soveltamisalaa maakuntatasoa hienosyisemmin.”

10. Yleisemmin tässä asetuksen jälkitarkastuksessa on mahdollisuus tarkastaa käsillä olevan perusoikeuspoikkeuksia koskevan asetusten asianmukaisuus, välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus.

11. Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaista rajoittamista tartuntataudin leviämisen estämiseksi koskevan 3 a §:n 1 mom. mukaan

> Ravitsemisliike ja siihen kuuluvat sisä- ja ulkotilat on poiketen siitä, mitä tartuntatautilain (1227/2016) 58 a §:ssä ja sen nojalla säädetään, pidettävä suljettuina asiakkailta vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavan hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin aikana *niillä alueilla, joilla se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen estämiseksi*.

12. Lisäksi saman lain 3 a §:n 4 mom. mukaan

> Valtioneuvoston *asetuksella annetaan tarkemmat säännökset 1 momentissa tarkoitetuista alueista*. Jos 1 momentin soveltaminen ei enää ole välttämätöntä jollain alueella, valtioneuvoston on viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin valtioneuvoston asetuksen muuttamiseksi

13. Kuten aikaisemmin, on nytkin kiinnitettävä huomiota perustuslain 23 §:ssä säädetyn välttämättömyysvaatimuksen lisäksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 3 a §:ssä säädettyyn vaatimukseen, jonka mukaan sulkeminen pandemian aikana on rajattava koskemaan niitä alueita, joilla se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen ehkäisemisen kannalta. Valiokunta on aikaisemmin katsonut, että ravintoloiden sulkeminen pitää pystyä perustelemaan välttämättömäksi jokaisella alueella erikseen ja että välttämättömyysarvioinnin tulee kattaa sekä alueellinen että ajallinen välttämättömyys. (PeVM 10/2020 vp)

14. Asetuksen 2 §:n säännöksessä, jossa määritellään maakunnat, joissa ravitsemisliikkeet on pidettävä suljettuina asiakkailta, luetellaan Ahvenanmaan maakunnan lisäksi 14 muuta Suomen maakuntaa. Asetuksen perusteella väliaikainen sulkemistoimenpide ei nyt käsiteltävänä olevanasetuksen perusteella koske koko maata.

15. Asetuksen perustelumuistiossa perustellaan rajoituksen välttämättömyyttä maakunnittain ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen esittämään arviointiin nojautuen. Rajoitustoimia kohdennetaan niiden tarkoituksen mukaisesti tiettyihin maakuntiin niiden epidemiologisen tilanteen perusteella. Selvitys on ymmärrettävää, varsin läpinäkyvää ja uskottavaa asiantuntija-arviointia eikä minulla ole edellytyksiä arvioida laitoksen esittämää arviointia muutoin. Perustelumuistiossa arvioidaan myös mahdollisuuksia kohdentaa toimenpiteitä ravintoloihin muutoin kuin maakuntaperusteella. Siinä kuitenkin päädytään yksiselitteisesti maakunnalliseen jakoon rajoittamisperustana. Perustelut tälle ovat oman käsitykseni mukaan kestävät. On huomattava, että epidemiologien kokonaiskuva alueellisestikin rakentuu varsin hienojakoisen paikallisen käsityksen ja selvityksen perusteella ja ottaa huomioon ihmisten tavanomaista liikkumista. Maakunnallinen jako vaikuttaa perustelumuistiossa esitetyistä syistä perusteluta tavalta säännellä tilannetta. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen arviot perustuvat luonnollisesti sen asiantuntemukseen, joka ei sinänsä vielä kata rajoitustoimien yhteiskunnalle aiheuttamia laajemmin merkitsemiä kokonaishaittoja suhteessa sulkemisesta saatuun hyötyyn. Perustelumuistiossa kuitenkin tuodaan esiin myös kokonaisarviota.

16. Oikeasuhtaisuusarvion kannalta merkitystä on sillä, että asetus on voimassa tilapäisesti ja varsin lyhyen ajan 28. päivään maaliskuuta. Lisäksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 3 a § 4 mom. mukaan, jos ravitsemisliikkeen sulkemista koskevan säännöksen soveltaminen ei enää ole välttämätöntä jollain alueella, valtioneuvoston on viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin valtioneuvoston asetuksen muuttamiseksi. Sääntelytapa mahdollistaa sen, että tänä lyhyenäkin aikana rajoitustoimesta luovutaan jonkin alueen osalta.

17. Tässäkin yhteydessä on yleisemminkin painotettava tilapäisten poikkeuksien välttämättömyyttä: ravitsemisliikkeisiin kohdistuvista rajoituksista tulee luopua heti, kun kyseisellä alueella ei vallitse enää niiden ylläpitoa perustelevia välttämättömiä syitä.

18. Laajemminkin on erityisen tarpeellista, että rajoitusten välttämättömyyttä ja sääntelyn vaikutuksia seurataan ja havaittuihin ongelmia reagoidaan. Lisäksi kun tällaisella asetuksella puututaan huomattavalla tavalla perusoikeusksiin, rajoitustoimien yhteiskunnalle aiheuttamia kokonaishaittoja tulisi arvioida perusteellisemmin suhteessa niillä saavutettuun hyötyyn.

19. Havaintojeni mukaan nyt arvioitavana olevan asetuksen perustelumuistioon ei sisälly arvioivaa tarkastelua liittyen siihen perustuslakivaliokunnan kannanottoon, jonka mukaan asetuksella voitaisiin säätää myös rajoituksista ravitsemisliike-tyypeittäin. Tämä kysymyksen laajempi sääntelymahdollisuuksia erittelevä tarkastelu olisi tarpeen etenkin, jos vastaavaan toimeen jouduttaisiin puuttumaan vielä jatkossa.

20. Asetuksen sääntely pysyy laissa säädetyn valtuutuksen puitteissa.

21. Käsitykseni mukaan tältä pohjalta voidaan esittää, ettei ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi 8.3.2021 annettua valtioneuvoston asetusta kumota.