Tuomas Ojanen

22.3.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 32/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain 58 a ja 58 b §:n muuttamisesta

Pääasiallinen sisältö ja arvion lähtökohdat

1. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tartuntatautilakia siten, että ravitsemisliikkeille asetetaan tilapäisiä rajoituksia ja velvoitteita liittyen niiden aukioloon, anniskeluoikeuksiin, asiakaspaikkojen käyttöasteeseen ja toiminnan järjestämiseen. Esitys on jatkoa majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaiselle muuttamiselle (184/2021) ja sen nojalla annetulle valtioneuvoston asetukselle (195/2021), joiden nojalla ravitsemisliikkeet on määrätty olemaan suljettuina asiakkailta 9.3. – 28.3.2021.
2. Ehdotetun sääntelyn nojalla ravitsemisliikkeiden toimintaa ja siten näissä liikkeissä tapahtuvia ihmisten välisiä kontakteja rajoitettaisiin kulloisenkin epidemiatilanteen edellyttämällä tavalla. Ehdotuksen tavoitteena on vähentää niitä tilanteita, joissa ihmisten välinen sosiaalinen kanssakäyminen loisi edellytyksiä koronaviruksen leviämiselle.
3. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan viimeistään 29.3.2021, ja se on tarkoitettu olevan voimassa enintään 30.6.2021 asti.
4. Esityksen jaksossa 7 on tarkasteltu esityksessä ehdotetun sääntelyn suhdetta perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinovapauteen, 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan ja perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle osoitettuun työllisyyden edistämisvelvollisuuteen ottaen huomioon varsinkin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä aiemmista ravitsemistoiminnan rajoituksista pandemian aikana (ks. PeVL 7 ja 14/2020 vp, PeVL 31/2020 vp ja PeVL 6/2021 vp).
5. Esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on yhtäältä korostettava esityksen jaksoista 2.3 Epidemiatilanne ja 2.4 Ravitsemisliikkeiden rooli covid-19-epidemian leviämisessä sekä 2.5 Nykytilan arviointi esitetyn merkitystä.
6. Toisaalta esityksen valtiosääntöisessä arvioinnissa on huomioitava esityksen vaikutusarviointijaksot. Esityksen vaikutusarviointijaksosta 4.2 ilmenee, että ehdotus vaikuttaisi ravitsemisliikkeisiin eri tavoin siitä riippuen, onko kyseessä ruokaravintola, kahvila, baari, yökerho tai pääasiassa take away -ruokaa tarjoava ruokakioski. Esityksen mukaan kahviloille ehdotetut suurimmatkin rajoitukset mahdollistaisivat edelleen päiväsaikaan melko normaalia aukioloa, mutta suurin mahdollinen asiakasmäärä voisi olla rajoitettu. Sitä vastoin ruokaravintolat voisivat esityksen mukaan harjoittaa käytännössä vain lounastoimintaa ja normaalia tarjoilua asiakkaille iltapäivän aikana ja suurin mahdollinen asiakasmäärä voisi silloinkin olla rajoitettu. Esityksen mukaan tällaiset rajoitukset eivät käytännössä mahdollistaisi kannattavaa elinkeinotoimintaa. Seurusteluravintoloiden, pubien,

baarien ja yökerhojen elinkeinotoiminta ei käytännössä olisi esityksen mukaan mahdollista, jos anniskelu- ja aukioloaikaa rajoitetaan merkittävästi nykyistä enemmän.

7. Esityksen vaikutusarviointijakson valossa ehdotetun sääntelyn tosiasiallisia rajoittavia vaikutuksia elinkeinovapauden ja omaisuudensuojan perusoikeuksiin voidaan pitää merkittävinä. Samalla on kuitenkin huomattava, että esityksen jaksossa 4.2 kuvatut vaikutukset eivät seuraisi sellaisenaan suoraan itse ehdotetun lain voimaantulosta: koska ehdotetun sääntelyn muotoilu vain mahdollistaisi valtioneuvoston asetuksenantovallan käytön ja koska asetuksen antaminen olisi laissa sidottu välttämättömyysvaatimukseen, esityksen vaikutusarviointijaksossa kuvatut vaikutukset ravitsemisliikkeiden kannalta alkaisivat käytännössä realisoitua vasta sitten, jos valtioneuvosto päätyisi välttämättömyysarvioinnin jälkeen antamaan ehdotetun sääntelyn mukaisen asetuksen.

Arvio

8. Laki ehdotetaan säädettäväksi perusoikeusrajoituksena samaan tapaan kuin eräiden muiden elinkeinojen suhteen on tehty (ks. tartuntatautilain 58 g §). Tällainen sääntelyratkaisu on nähdäkseni perusteltu ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 6/2021 vp ohella yleensäkin sen, että perustuslakivaliokunta on korostanut normaaliolojen lainsäädännön ja perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttuvien toimivaltuuksien ensisijaisuutta (ks. esim. PeVM 17/2020 vp, PeVM 9/2020 vp) ja että erityisesti epidemiatilanteen pitkittyessä tulee ryhtyä normaaliolojen lainsäädännön mahdollisesti tarvittaviin muutoksiin (PeVM 17/2020 vp).
9. Ehdotetulla sääntelyllä on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painavat ja hyväksyttävät perusteet, jotka kiinnittyvät perustuslain 7 §:n 1 momentin julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään sekä turvata pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä (perustuslain 19 §:n 3 momentti), ja jotka oikeuttavat pitkälle meneviä elinkeinovapauden ja omaisuudensuojan rajoituksia.
10. Ehdotetussa sääntelyssä valtioneuvoston asetuksenantovalta on määritelty riittävän täsmällisesti, joskin ehdotettu sääntely on kasuistisuudessaan varsin monimutkaista luettavaa.
11. Lakiehdotuksen 58 a §:n 2 ja 3 momentin mukaiset asetuksenantovaltuudet ovat mahdollistavia (”valtioneuvoston asetuksella voidaan”). Lisäksi valtioneuvoston asetuksenantovalta on säännösperusteisesti sidottu välttämättömyysedellytykseen (ks. erit. lakiehdotuksen 58 a §:n 5 momentti, ks. myös 58 a §:n 2-4 momentit).
12. Äsken todetusta seuraa, että valtioneuvoston on ennen asetuksen antamista vielä erikseen arvioitava asetuksen antamisen välttämättömyyttä, mihin sisältyy lakiehdotuksen 58 a §:n 5 momentin mukaan rajoitusten välttämättömyys ”…yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi niillä alueilla ja ravitsemisliikkeissä, joita ne koskevat.” Näin ollen välttämättömyyttä on arvioitava myös *alueellisella* ja *asiallisella* ulottuvuudella ottaen tällöin huomioon mahdollisimman ajantasainen tilannekuva epidemiasta.
13. Tässä yhteydessä on korostettava, että valtioneuvoston on yleensäkin vielä erikseen arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten täyttymistä ja tällöin

erityisesti rajoitusten oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä ennen mahdollisen asetuksen antamista. Lisäksi perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan perustuslain säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten ja määräysten sisältöä eikä asetuksella tai määräyksellä siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tai muista lain alaan kuuluvista asioista (esim. PeVL 10/2016 vp, s. 5, PeVL 10/2014 vp, s. 3/I ja PeVL 58/2010 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi korostettava näitä asetuksenantovallan käyttöä suuntaavia ja määrittäviä näkökohtia.

14. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkitystä on edelleen sillä, että ehdotetun lain on tarkoitus olla voimassa enintään 30.6.2021 asti. Lisäksi esityksessä arvioidaan, että nyt ehdotetut ”nykyistä suuremmat rajoitukset olisivat todennäköisesti voimassa huomattavasti lyhyemmän ajan ja rajoituksia voidaan kevään kuluessa asteittain vähentää.”(s. 18)
15. Lisäksi oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden vaatimusten toteutumista turvaa säännösperusteisesti se, että lakiehdotuksen 58 b §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston on tarkoin seurattava, ovatko 58 a §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetut rajoitusten edellytykset edelleen voimassa. Jos edellytykset eivät enää täyty, valtioneuvoston viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin 58 a §:n ja siihen liittyvien säännösten kumoamiseksi. Jos 58 a §:n 2–4 momentin nojalla säädetyt rajoitukset eivät enää ole välttämättömiä joillain alueilla tai säädetyssä laajuudessa, valtioneuvoston on viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin valtioneuvoston asetuksen muuttamiseksi.

Kokonaisarvio ja johtopäätös

16. Valtiosääntöisessä kokonaisarviossa esityksen mahdollisesti merkittävätkin rajoitukset elinkeinovapauden ja omaisuudensuojan perusoikeuksiin on nähdäkseni suhteutettava esityksellä tavoiteltaviin perusoikeusjärjestelmän kannalta erittäin painaviin ja hyväksyttäviin perusteisiin, jotka siis kiinnittyvät 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 pitkälle meneviä elinkeinovapauden ja omaisuudensuojan rajoituksia.
17. Valtiosääntöisessä kokonaisarviossa on pantava erityistä painoa yhtäältä sille, mitä esityksen jaksoissa 2.3 Epidemiatilanne ja 2.4 Ravitsemisliikkeiden rooli covid-19-epidemian leviämisessä sekä 2.5 Nykytilan arviointi tuodaan esiin. Jaksoissa esitetty puoltaa nyt ehdotettujen rajoitusten kohdistamista ravitsemisliikkeisiin ihmisten elämän ja terveyden turvaamiseksi. Tässä yhteydessä on huomautettava siitä, että ravitsemistoiminta elinkeinoalana on jo muutoinkin vahvasti säännelty ja viranomaisvalvonnan piirissä.
18. Toisaalta keskeinen merkitys valtiosääntöoikeudellisessa kokonaisarvioinnissa on sillä, että ehdotettu sääntely on perusteiltaan valtioneuvoston asetuksenantovallan antamisen mahdollistavaa; että asetuksenantovallan käyttö on säännösperusteisesti

sidottu välttämättömyysedellytykseen, mihin säännösperusteisesti sisältyy välttämättömyyden arviointi alueellisella ja asiallisella ulottuvuudella (ks. 58 a §:n 2-5 momentit); että sääntelyn olisi tarkoitus olla voimassa vain väliaikaisesti kesäkuun 2021 loppuun asti; ja että valtioneuvoston olisi viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin asetuksen kumoamiseksi tai muuttamiseksi lakiehdotuksen 58 b §:n 3 momentin mukaisesti, jos 58 a §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetut rajoitusten edellytykset eivät täyty tai eivät enää ole välttämättömiä joillain alueilla tai säädetyssä laajuudessa.

19. Edellä esitetyn perusteella päädyn kantaan, jonka mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Kohtuullinen kompensaatio

20. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa on paikallaan toistaa se aiemmissa lausunnoissa todettu seikka, että valtiosääntöoikeudellisista syistä on perusteltua säätää kohtuullisesta kompensaatiosta ravitsemisliiketoiminnan harjoittajille (ks. PeVL 6/2021 vp ja siinä kohdassa 24 mainittu lausunto- ja mietintökäytäntö sekä kohta 25). Viittaan myös esityksessä s. 18 kohtuullisesta kompensaatiosta todettuun.

Käsittelyaikataulu

21. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa voidaan pitkälti toistaa sama kuin lausunnossa PeVL 6/2021 vp on todettu kohdissa 22-23 otsikon ”Hallituksen esityksen käsittelyaikataulu” alla. Vallitsevassa pandemiatilanteessa on kuitenkin sinänsä hyvin perusteltua pyrkiä käsillä olevan lakiehdotuksen pikaiseen voimaantuloon. En myöskään pidä tarpeellisena kiinnittää käsittelyaikatauluun niin ”vakavaa huomiota” kuin lausunnossa PeVL 6/2021 vp.

Tartuntatautilain kokonaisuudistuksen ja eri rajoitustoimien kokonaisarvioinnin tarve

22. Tartuntatautilakia on muutettu – ja edelleen esitetään muutettavaksi, ks. myös HE 31/2021 vp - viimeisen vuoden aikana useita kertoja erilaisilla määräaikaisilla tai toistaiseksi voimassa olevilla sporadisen pistemäisillä muutoksilla. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä ensinnäkin painokkaasti korostaa tarvetta tartuntatautilain kokonaisuudistukseen nyt käsillä olevan pandemian päättymisen tai ainakin taittumisen jälkeen.
23. Lisäksi tällaiset pistemäiset muutokset vaikeuttavat valtiosääntöisen kokonaiskuvan saamista muutoksista ja niiden vaikutuksista. Nähdäkseni olisi harkittava tarvetta todeta perustuslakivaliokunnan lausunnossa, että valtiosääntöisen kokonaiskuvan saamista muutoksista ja niiden vaikutuksista helpottaisi, että samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät verraten samanaikaiset muutokset koottaisiin yhteen hallituksen esitykseen tai että toisiinsa läheisesti liittyvien muutosesitysten vaikutuksia ainakin arvioitaisiin kokonaisvaltaisesti kussakin hallituksen esityksessä.

Helsingissä 22. päivänä maaliskuuta 2021

Tuomas Ojanen

Professori

Helsinki