Tuomas Ojanen

24.3.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 38/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

Pääasiallinen sisältö ja arvion lähtökohdat

1. Esityksessä ehdotetaan majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaista muuttamista. Ravitsemisliikkeiden tilat suljettaisiin asiakkailta kolmen viikon määräajaksi niillä alueilla, joilla se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Lain väliaikainen muutos olisi saman sisältöinen kuin nykyisessä laissa säädetty väliaikainen muutos, jonka voimassaolo päättyy 28.3.2021. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman nopeasti ja olemaan voimassa 18.4.2021 saakka.
2. Kuten esityksen suhdetta perustuslakiin tarkastelevasta jaksosta 9 sekä muultakin esityksestä (ks. 5.1) ilmenee, esitys vastaa ravitsemisliikkeiden väliaikaista sulkemista koskevalta sisällöltään majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaista muutosta, joka oli voimassa 4.4.-31.5.2020 (153/2020; EV 14/2020 vp; HE 25/2020 vp) sekä majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaista muutosta, joka on voimassa 9.-28.3.2021 (184/2021; EV 13/2021 vp; HE 22/2021 vp). Siltä osin kuin sulkemista koskevan velvoitteen viranomaisvalvonnasta, esitys vastaa majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaista muutosta, joka on voimassa 9.-28.3.2021 (184/2021; EV 13/2021 vp; HE 22/2021 vp).
3. Edellä mainitut lait on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Koska nyt ehdotettava laki vastaa aiempia lakeja, jälkimmäisiä koskevat perustuslakivaliokunnan lausunnot voidaan ottaa pitkälti sellaisenaan nyt arvioitavan esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin pohjaksi (ks. PeVL 7/2020 vp ja PeVL 6/2021 vp). Nähdäkseni on syytä erityisesti painottaa perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 6/2021 vp, koska siinä on esitetty eräitä sellaisia näkökohtia, joita valiokunnan lausunnosta PeVL /2020 vp ei ilmene.
4. Lisäksi pidän esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta merkityksellisenä perustuslakivaliokunnan lausuntoa PeVL 9/2021 vp.

Arvio

5. Käsillä oleva esitys annetaan perustuslain 23 §:n mukaisena tilapäisenä poikkeuksena perusoikeuksiin poikkeusoloissa. Olen jo aiemmin (ks. lausuntoni perustuslakivaliokunnalle asioissa PeVL 7/2020 vp ja PeVL 6/2021 vp) pitänyt perustuslain 23 §:ään tukeutumista käsillä olevan tavoitteen toteuttamiseksi, so. ravitsemisliikkeiden väliaikaiseksi sulkemiseksi tarpeettomana perustuslain kannalta.

6. Katson edelleen, että nyt ehdotettava väliaikainen sulkeminen voitaisiin yhtä hyvin toteuttaa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten puitteissa tavallisena lakina, kuten myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 6/2021 vp todetaan parhaillaan voimassa olevasta, ravitsemisliikkeiden kolmeksi viikoksi sulkeneesta laista: ”Valiokunnan käsityksen mukaan ei olisi valtiosääntöoikeudellista estettä säännellä ravitsemisliikkeiden tilojen tilapäistä sulkemista perusoikeusrajoituksena samaan tapaan kuin eräiden muiden elinkeinojen suhteen on tehty” (kohta 14)
7. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin samassa lausunnossa todennut, että ”myös nyt valittu sääntelyratkaisu (ravitsemisliikkeiden sulkeminen 3 viikoksi perustuslain 23 §:n mukaan säädetyllä lailla – TO) tilapäisenä poikkeuksena perusoikeuksiin poikkeusoloissa on vallitsevassa poikkeuksellisessa tilanteessa valtiosääntöisesti mahdollinen.” (PeVL 6/2021 vp, kohta 14). Kun tämän kannanoton lisäksi otan huomioon, että Covid 19 -pandemian nykytilassa ja näköpiirissä olevassa kehityksessä voidaan pitää hyvin perusteltuna pyrkimystä käsillä olevan lain pikaiseen voimaantuloon, nyt ehdotettu sääntely voidaan perustaa perustuslain 23 §:ään.
8. Ehdotetulle sääntelylle on selvästi perusoikeusjärjestelmän kannalta erittäin painavat, hyväksyttävät perusteet, joilla 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).
9. Ehdotettu sääntely täyttää perustuslain 23 §:n mukaisilta perusoikeuspoikkeuksilta vaadittavat välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset syistä, joita esityksen säätämisjärjestysjakson ohella tuovat varsinkin esiin jaksot 3.1 Epidemiatilanne (s. 8-13), 3.2 Ravitsemisliikkeiden rooli Covid 19-epidemian leviämisessä (s. 13-15) ja 3.3 Arvio säännönmukaisten toimivaltuuksien riittävyydestä (s. 15-16). Viittaan näihin jaksoihin toistamatta siitä ilmenevää tässä.
10. Esityksessä kiinnittää huomiota se, ettei siinä ehdotetussa sääntelyssä ilmene se perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 6/2021 vp todettu seikka, että ”(v)älttämättömyysvaatimuksen kannalta perusteltua kuitenkin voisi olla, että 3 a §:n nojalla annettavalla asetuksella voitaisiin säätää myös rajoituksista ravitsemisliiketyypeittäin.” (kohta 15). Sama koskee valiokunnan samassa lausunnossa esittämää huomiota siitä, 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 §)” (kohta 16). Lisäksi valiokunta kehotti tuolloin ”valtioneuvostoa harkitsemaan mahdollisuutta rajata alueellista soveltamisalaa hienosyisemmin”, vaikka perustuslakivaliokunta sinänsä arvioi nyt ehdotettavan 3 a §:n nojalla annettavia asetuksia erikseen valiokunnan lausunnon PeVL 6/2021 vp kohdista 17 ja 18 ilmenevistä syistä.
11. Esityksen s. 21-22 on tehty selkoa mahdollisuuksista hienosyisempään alueelliseen soveltamisalaan. Nähdäkseni esitettyjä perusteita voidaan pitää hyväksyttävinä, varsinkin kun samalla huomioidaan ehdotetun sääntelyn huomattavan lyhyt voimassaolo sekä se, että perustuslakivaliokunta arvioi erikseen ehdotetun 3 a §:n nojalla annettavia asetuksia (ks. myös PeVL 6/2021 vp, kohdat 17-18).

12. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi kuitenkin erikseen korostettava painokkaasti sitä, että valtioneuvoston on ennen 3 a §:n 4 momentissa tarkoitetun asetuksen antamista vielä erikseen arvioitava välttämättömyyttä alueellisella ulottuvuudella.
13. Sääntelyn voimassaolo on ajallisesti rajattava välttämättömään (ks. myös PeVL 6/2021 vp). Tältä kannalta merkityksellinen on lyhyen voimassaolon ohella lakiehdotuksen 3 a §:n 4 momentin säännös, jonka mukaan valtioneuvoston on viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin sääntelyn alueellista soveltamista koskevan valtioneuvoston asetuksen muuttamiseksi, jos ravitsemisliikkeen tilojen suljettuna pitäminen ei enää ole välttämätöntä jollain alueella.
14. Lakiehdotuksen 3 a §:n 4 momenttiin pitää sinällään sisällään ajatuksen valtioneuvoston velvollisuudesta seurata sääntelyn voimassaolon välttämättömyyttä sekä soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia. Tästä olisi kuitenkin mielestäni syytä nimenomaisesti laissa, so. laissa tulisi säätää siitä, että ”valtioneuvoston on tarkoin seurattava, onko 1 momentin soveltaminen välttämätöntä” jollain alueella. Ja jos ei ole, sitten valtioneuvoston velvollisuutena on edelleen toimia kuten ehdotettavassa 3 a §:n 4 momentissa säädetään.
15. Edellä esitetyn perusteella päädyn kantaan, jonka mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Esitän kuitenkin harkittavaksi, että 3 a §:n 4 momentissa säädettäisiin erikseen valtioneuvoston velvollisuudesta ”tarkoin seurata” 1 momentin soveltamisen välttämättömyyttä alueellisella ulottuvuudella.

Rajoitusten aiheuttamien menetysten korvaaminen

16. 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, ks. myös PeVL 9/2021 vp). Viittaan myös esityksessä s. 25-26 rajoitusten aiheuttamien menetysten korvaamisesta esitettyyn.

Eri esitysten kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin tarve

17. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 9/2021 vp tuodaan kohdassa 18 esiin tarve ”arvioida perusoikeusnäkökulmasta rajoitustoimien yhteiskunnalle aiheuttamia kumulatiivisia vaikutuksia ja erityisesti rajoitusten kokonaishaittoja suhteessa niillä saavutettuun hyötyyn”. Tältä kannalta voidaan pitää myönteisenä esityksen säätämisjärjestysjakson alajaksoa, jossa on esitetty arvio yhteiskunnalle aiheutuvien kokonaishaittojen suhteesta niillä saavutettuun hyötyyn (s. 26). Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi kuitenkin syytä todeta tarve huomioida kokonaisarviossa myös toisiinsa läheisesti liittyvien eri esitysten kumulatiivisia vaikutuksia.

Helsingissä 24. päivänä maaliskuuta 2021

Tuomas Ojanen

Professori

Helsinki