

Perustuslakivaliokunta

Muu asia: Valtioneuvoston asetus ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Muu asia: Valtioneuvoston asetus ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi (M 15/2020 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Liisa Huhtala, työ- ja elinkeinoministeriö
- johtaja Mika Salminen, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- professori Tuomas Ojanen
- professori Veli-Pekka Viljanen

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohdat

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.

Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi 31.3.2020 annettu valtioneuvoston asetus. Asetuksessa säädetään alueista, joilla ravitsemisliikkeet on pidettävä suljettuina asiakkailta majointus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 3 a §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Asetus on johdolauseen mukaan annettu majointus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 3 a §:n 4 momentin ja valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n nojalla.

Valiokunnan mietintö PeVM 10/2020 vp

Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 3 a § on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 7/2020 vp). Valiokunta arvioi, että lakiin lisättäväksi ehdotettu uusi 3 a §, jonka mukaan ravitsemisliike ja siihen kuuluvat sisä- ja ulkotilat on pidettävä suljettuina asiakkailta, merkitsee sille ehdotetut ruoan tai juoman myymistä ravitsemisliikkeestä muualla nautittavaksi ja henkilöstöravintoloita koskevat rajaukset huomioidenkin tietyn elinkeinon harjoittamisen kieltämistä lähes kokonaan määrääjäksi ja siten hyvin voimakasta puuttumista perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen. Lisäksi sääntely rajoittaa valiokunnan mukaan ravintolatoiminnan harjoittajien perustuslain 15 §:ssä tarkoitettua omaisuuden suojaa. Ehdotuksen lomautuksia ja irtisanomisia ravintola-alalla entisestään lisäävän vaikutuksen vuoksi sääntely on valiokunnan mukaan merkityksellinen myös perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle osoitetun työllisyyden edistämisen velvollisuuden kannalta.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että aikaisemmin perustuslain tilapäisiä perusoikeuspoikkeuksia koskevaa sääntelyä on vakiintuneesti sisällytetty etukäteen säädettävään, jossakin määrin yleisluonteisempaan ja erikseen kriisioloissa käyttöön otettavaan lainsäädäntöön, kuten valmiuslakiin. Perustuslain 23 §:n sanamuoto ei kuitenkaan valiokunnan mielestä sinänsä estänyt ehdotetun kaltaista menettelyä, jossa välttämättömästä puuttumisesta perusoikeuksiin säädetään poikkeusolojen vallitessa ja olemassaolevista poikkeusoloja koskevista laeista erillisesti. Vaikka poikkeusoloissakin tehtävien lainsäädäntömuutosten tulee valiokunnan mukaan ensisijaisesti olla perusoikeuksien yleiset ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityiset rajoitusedellytykset täyttyviä rajoituksia perustuslain 23 §:ssä tarkoitettujen poikkeusten asemesta, voitiin ehdotettu sääntely kuitenkin perustaa perustuslain 23 §:ään (PeVL 7/2020 vp, s. 2—3).

Perustuslakivaliokunnan mukaan lakiehdotuksen taustalla oli hyvin painavia perusoikeuksiin kiinnittyviä perusteita. Perustuslakivaliokunnan mukaan terveydenhuoltojärjestelmän toimintakykyyn säilyttäminen nyt meneillään olevan 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 terveystalvet sekä edistää väestön terveyttä (perustuslain 19 §:n 3 momentti). Tällainen peruste oikeuttaa valiokunnan mukaan poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaisoimia (ks. myös PeVM 2/2020 vp, s. 5). Valiokunnan arvion mukaan perustuslain 23 §:ssä asetetun välttämättömyysvaatimuksen täyttymistä puolsi myös hallituksen esityksen perusteluissa esitetty käsitys, jonka mukaan tähänastiset koronaviruksen leviämistä rajoittamaan pyrkivät toimenpiteet eivät ole olleet vallitsevassa tilanteessa riittäviä puuttumaan tartuntojen leviämiseen väestössä (PeVL 7/2020 vp, s. 2). Valiokunta toistaa tämän arvionsa.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden näkökulmasta huomiota kysymykseen ravitsemisliikkeiden sulkemisen alueellisesta soveltamisalasta. Valiokunnan mukaan hyvin pitkälle menevien elinkeinovapauteen ja myös omaisuuden suojaan ja työllisyyden edistämismvelvollisuuteen puuttuvien toimenpiteiden ulottaminen koko maahan vaikutti välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta ongelmalliselta, jos koronavirus ei ole lainkaan ehtinyt epidemiavaiheeseen jollakin alueella. Valiokunta arvioi välttämättömyysvaatimuksen täyttymistä puoltavan toisaalta koronaviruksen poikkeuksellisen nopea leviäminen niin Suomessa kuin muuallakin Euroopassa sekä se, että tiedon epidemian kehittymisestä voidaan arvioida seuraavan jossakin määrin viiveellä sen leviämistä. Valiokunnan mielestä käytettävissä olevan viruksen le-

Valiokunnan mietintö PeVM 10/2020 vp

viämistä koskevan tiedonkin valossa ehdotetun sääntelyn soveltamisalaa oli kuitenkin voitava rajata alueellisesti ja ajallisesti. Tällainen muutos oli edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 7/2020 vp, s. 4).

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. Valiokunnan mukaan majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 3 a §:ää koskevassa hallituksen esityksessä selostettu tilanteen mahdollinen nopeakin muuttuminen muodosti sellaisen erityisen syyn, joka voi olla perusteena alueellisesta soveltamisalasta säätämiseksi valtioneuvoston asetuksella. Valiokunnan mukaan alueellisen soveltamisalan rajaus voitiin toteuttaa esimerkiksi lisäämällä lain 3 a §:ään säännös, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset 1 momentissa tarkoitetuista alueista. Talousvaliokunta ehdotti 3 a §:ään lisättäväksi uuden näin muotoillun 4 momentin (TaVM 5/2020 vp).

Perustuslakivaliokunta korosti valtioneuvoston mahdollisuutta reagoida viruksen leviämiseen nopealla aikataululla. Valiokunta muistutti kuitenkin, että välttämättömyysvaatimuksesta johtuen poikkeusolojen päättyessä on voimassa oleva asetus alueellisesta soveltamisalasta kumottava kokonaan tai osittain. Valiokunta painotti, että kaiken kaikkiaan sääntelyn voimassaolo on ajallisesti rajattava välttämättömään. Valtioneuvoston on valiokunnan mukaan seurattava tarkkaan sääntelyn voimassaolon välttämättömyyttä sekä soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia ja ryhdyttävä toimenpiteisiin näiden ongelmien korjaamiseksi (PeVL 7/2020 vp, s. 4—5).

Arvio sääntelystä

Perustuslakivaliokunta kiinnittää 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. Valiokunnan mielestä ravintoloiden sulkeminen pitää siten pystyä perustelemaan välttämättömäksi jokaisella alueella erikseen. Välttämättömyysarvioinnin tulee kattaa sekä alueellinen että ajallinen välttämättömyys. Käsiteltävänä olevassa asetuksessa säädetään ravitsemisliikkeiden aukiolon rajoittamisesta alueittain tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi.

Asetuksen 2 §:n säännöksessä, jossa määritellään maakunnat, joissa ravitsemisliikkeet on pidettävä suljettuina asiakkailta, luetellaan 1—19 kohdassa kaikki Suomen maakunnat. Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 3 a § ei sinänsä sulje pois mahdollisuutta, että ravintoloiden sulkeminen voisi koskea koko maata.

Asetuksen perustelumuiotissa perustellaan rajoituksen välttämättömyyttä maakunnittain. Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen 31.3.2020 esittämän ja asetuksen liiteaineistona olevan arvion mukaan ravitsemisliikkeiden toimintaa rajoittavat toimenpiteet vähentävät edelleen potentiaalisesti ihmisten välisiä sosiaalisia kontakteja. Rajoitustoimien yhteisvaikutuksien maksimoimiseksi

Valiokunnan mietintö PeVM 10/2020 vp

si ravitsemisliikkeiden toiminnan rajoittaminen yhtäaikaaisesti koko maassa on Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan välttämätöntä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos päätyy katsomaan, että ravitsemisliikkeiden aukioloaikojen rajoittaminen on välttämätöntä sen varmistamiseksi, että epidemian voimistumista voidaan hidastaa riittävästi. Ravitsemisliikkeiden aukiolon rajoitusten arvioidaan välillisesti turvaavan tehohoidon saatavuutta eri puolilla Suomea ja sitä kautta alentavan kuolemantapauksien määrää. Perusoikeuspunninnan näkökulmasta laitoksen kannanottoa ei voi pitää riittävänä valtioneuvoston välttämättömyysarvion yksinomaisena tietopohjana, sillä siinä nimenomaisesti pidättäytyään arvioimasta rajoitustoimien yhteiskunnalle aiheuttamia kokonaishaittoja suhteessa sulkemisesta saatuun hyötyyn.

Oikeasuhtaisuusarvion kannalta on merkityksellistä, että asetus on voimassa tilapäisesti verraten lyhyen ajan 31 päivään toukokuuta. Lisäksi asetuksen 3 §:n mukaan työ- ja elinkeinoministeriö seuraa yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa säännöllisesti sitä, onko ravitsemisliikkeet pidettävä kussakin maakunnassa edelleen suljettuina asiakkailta. Perustuslakivaliokunta painottaa, että ravitsemisliikkeisiin kohdistuvista rajoituksista tulee luopua heti, kun kyseisellä alueella ei vallitse enää niiden ylläpitoa perustelevia välttämättömiä syitä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä asetuksen sääntely vastaa lausunnossa PeVL 7/2020 vp edellytettyä ja pysyy laissa säädetyn valtuutuksen puitteissa. Valiokunnan mielestä estettä asetuksen voimaantulolle ei ole.

Perustuslakivaliokunta painottaa edelleen rajoitusten välttämättömyyden ja sääntelyn vaikutusten seurantaan ja havaittujen ongelmien korjaamisen merkitystä. Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota tarpeeseen arvioida jatkossa perusoikeusnäkökulmasta rajoitustoimien yhteiskunnalle aiheuttamia kokonaishaittoja suhteessa niillä saavutettuun hyötyyn.

Asetuksen jälkitarkastus

Tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on perustuslain 23 §:n 2 momentin mukaan 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). Valiokunnan mukaan asetusten tällainen eduskuntakäsittely on toteutettavissa esimerkiksi samaan tapaan kuin valmiuslain 10 §:n mukaisessa menettelyssä (PeVL 7/2020 vp, s. 5). Valmiuslain 10 §:ssä säädetään valmiuslain II osan säännösten nojalla annettavien valtioneuvoston ja ministeriön asetusten jälkitarkastuksesta. Eduskunta päättää, onko asetukset kumottava. Valmiuslain 10 §:n jälkitarkastukseen viittaavasta sanamuodosta voi valiokunnan mielestä päätellä, että asetuksen voimaantulo ei edellytä eduskunnan päätöstä.

Asetuksen ehdotetaan tulevan voimaan 4 päivänä huhtikuuta 2020. Perustelumuihistiossa (s. 17) viitataan siihen, että on tarkoituksenmukaista, että eduskunnalla on mahdollisuus arvioida asetusta ennen sen voimaantuloa. Muistiossa ei tarkoituksenmukaisuuden lisäksi viitata muuhun perusteeseen. Perustuslakivaliokunta pitää eduskunnan päätösvallan turvaamista sinänsä perusteltuna (ks. myös PeVL 6/2009 vp, s. 15/I). Valiokunta ei pidä kuitenkaan asianmukaisena, että välttämättömäksi arvioitujen rajoitusten toimeenpanoa lykätään tarkoituksenmukaisuusperusteella.

Valiokunnan mietintö PeVM 10/2020 vp

Rajoitusten kompensoiminen

Eduskunta hyväksyi talousvaliokunnan mietinnön (TaVM 5/2020 vp) perusteella lausuman, jonka mukaan eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää, kuinka ravintolayrittäjien toimeentulon ja toimintaedellytysten kannalta kohtuulliset vahinkojen korvaukset toteutetaan niin, että taloudelliset menetykset jakautuvat oikeudenmukaisella, omaisuuden suojan huomioon ottavalla ja kohtuullisella tavalla julkisyhteisöjen, vuokranantajien, pankkien ja vakuutusyhtiöiden ja muiden talousyksiköiden kesken (EV 14/2020 vp).

Perustuslakivaliokunta katsoi arvioidessaan lakiehdotusta majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 3 a §:ksi, että ehdotetun sääntelyn poikkeuksellisen huomattavat vaikutukset ja vaikutusten äkillisyys huomioiden oli välttämätöntä, että lailla säädetään sekä 3 a §:n mukaisen kiellon aiheuttamien menetysten kohtuullisesta kompensoimisesta että vaikutuksia lieventävistä järjestelyistä elinkeinonharjoittajille (PeVL 7/2020 vp, s. 5). Ottaen huomioon sääntelyn perusoikeuksiin olennaisesti puuttuva luonne perustuslakivaliokunta toistaa aiemman kantansa ja korostaa edelleen sekä kohtuullisen kompensoimisen että vaikutuksia lieventävien järjestelyiden säätämistä viivytyksettä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Perustuslakivaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta päättää, ettei ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi 31.3.2020 annettua valtioneuvoston asetusta kumota.

Helsingissä 2.4.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Mats Löfström r
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väätäinen sd
varajäsen Johannes Koskinen sd
varajäsen Merja Mäkisalo-Ropponen sd

Valiokunnan mietintö PeVM 10/2020 vp

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Matti Marttunen
valiokuntaneuvos Mikael Koillinen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala