

Perustuslakivaliokunta

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Muu asia: Valtioneuvoston asetus ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen estämiseksi (M 5/2021 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Liisa Huhtala, työ- ja elinkeinoministeriö
- ylilääkäri Otto Helve, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- professori Tuomas Ojanen
- professori Janne Salminen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Ahvenanmaan maakunnan hallitus

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on valtioneuvoston asetus ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Asetus on annettu majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 18.4.2021 saakka voimassa olevan 3 a §:n 4 momentin nojalla.

(2) Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 3 a § on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 11/2021 vp, ks. myös PeVL 6/2021 vp) nojautuen perusoikeuksista poikkeusoloissa tehtäviä poikkeuksia koskevaan perustuslain 23 §:ään. Perustuslain 23 §:n mukaisia tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta.

(3) Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 3 a §:n mukaan velvollisuus pitää ravitsemisliike suljettuna asiakkailta on voimassa niillä alueilla, joilla se on välttämätöntä tartuntatau-

Valiokunnan mietintö PeVM 6/2021 vp

din leviämisen estämiseksi. Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset tällaisista alueista sekä siitä, millaisissa ravitsemisliikkeissä ja niihin kuuluvissa tiloissa kyseisiä rajoituksia on noudatettava. Nyt arvioitavan asetuksen mukaan ravitsemisliikkeet on pidettävä suljettuina asiakkailta asetuksessa luetelluissa neljässätoista maakunnassa ja Kittilän kunnassa. Velvollisuus suljettuna pitämiseen koskee sekä sellaisia ravitsemisliikkeitä, joiden pääasiallisena ravitsemistoimintana on tarjota yleisölle maksusta alkoholijuomia, että muita ravitsemisliikkeitä.

(4) Asetuksen perustelumuiustiossa tehdään selkoa epidemiatilanteesta eri alueilla ja perustellaan rajoituksen välttämättömyyttä eri alueilla. Perustuslakivaliokunta on majoitus- ja ravitsemisliikkeistä annetun lain 3 a §:ää arvioidessaan kiinnittänyt huomiota siihen, että ravitsemisliikkeiden sulkemisen raja-alue- ja kiihtymisvaiheessa oleville alueille käy ilmi ainoastaan esityksen perusteluista eikä lainkaan säädöstekstistä (PeVL 11/2021 vp, kappale 7, PeVL 6/2021 vp, kappale 16). Valiokunta kiinnittää sanottuun seikkaan edelleen huomiota myös sääntelyn ennakoitavuuden kannalta.

(5) Perustuslakivaliokunta on kehottanut valtioneuvostoa harkitsemaan mahdollisuutta rajata alueellista soveltamisalaa maakuntajakoa hienosyisemmin (PeVL 6/2021 vp, kappale 18). Valiokunta on painottanut tarvetta alueellisen soveltamisalan hienosyisempään rajaamiseen vastaisuudessa (PeVM 3/2021 vp, kappale 4, ks. myös EV 13/2021 vp). Valiokunta on pitänyt tarpeellisena, että sanottu seikka otetaan huomioon myös annettaessa valtioneuvoston asetuksia lain nojalla, jotta ravintolasulun tarkoittama tilapäinen poikkeus perusoikeuksista täyttää mahdollisimman hyvin perustuslain 23 §:ssä asetetun välttämättömyysvaatimuksen (PeVL 11/2021 vp, kappale 7). Nyt arvioitavassa asetuksessa onkin Lapin maakuntaa tarkasteltu kunnittain.

(6) Soveltamisalan hienosyisempi tarkastelu Lapin maakunnan osalta on asetuksen perustelumuiustiossa kytketty maakunnan erityisiin ominaispiirteisiin, kuten pitkiin etäisyyksiin, alhaiseen väestötiheyteen ja maantieteelliseen sijaintiin. Perustelumuiustiossa välittyy käsitys myös siitä, että asetuksen valmistelussa Lapin sairaanhoitopiirin tilannetta on selvitetty erityisen huolellisesti.

(7) Perustuslakivaliokunta pitää myönteisenä sääntelyn soveltamisalan hienosyisempää rajausta Lapin maakunnassa. Samalla valiokunta kiinnittää kuitenkin valtioneuvoston vakavaa huomiota siihen hyvän lainvalmistelun periaatteisiin kytkeytyvään vaatimukseen, että alueellista soveltamisalaa arvioidaan yhtäläisellä huolellisuudella myös muiden maakuntien osalta. Valiokunta pitää tärkeänä myös toimivaa yhteistyötä alueellisten viranomaisten kanssa rajoituksia valmisteltaessa.

(8) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota lain 3 a §:n 4 momentin säännökseen, jonka mukaan valtioneuvoston on seurattava rajoitusten välttämättömyysedellytysten täyttymistä ja, jos ravitsemisliikkeiden suljettuna pitäminen ei enää ole välttämätöntä jollain alueella, valtioneuvoston on viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin valtioneuvoston asetuksen muuttamiseksi (PeVL 6/2021 vp, kappale 21). Perustuslakivaliokunnan mukaan ravitsemisliikkeisiin kohdistuvista rajoituksista tulee luopua heti, kun kyseisellä alueella ei vallitse enää niiden ylläpitoa perustelevia välttämättömiä syitä (PeVM 10/2020 vp, s. 4).

Valiokunnan mietintö PeVM 6/2021 vp

(9) Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan tartuntatautilain ravitsemisliikkeitä koskevaa sääntelyä ja majoitus- ja ravitsemisliikkeistä annetun lain 3 a §:ää kiinnittänyt huomiota toimenpiteiden eriyttämiseen erityyppisten ravitsemisliikkeiden osalta (PeVL 31/2020 vp, s. 5, PeVL 6/2021 vp, kappale 15, PeVM 3/2021 vp, kappale 6). Perustuslakivaliokunnan mukaan tarve ravintolatyypikohtaiseen tarkasteluun korostuu rajoitusten soveltamisajan pidentyessä (PeVL 11/2021 vp, kappale 10). Valiokunnan mukaan lain 3 a §:n 4 momentin asetuksenantovaltuutta oli syytä valtiosääntöoikeudellisista syistä täydentää siten, että valtioneuvoston asetuksella voidaan alueellisen soveltamisalan määrittelyn lisäksi säätää mahdollisuudesta rajata ravintolasulku koskemaan vain tietyntyyppisiä ravitsemisliikkeitä (PeVL 11/2021 vp, kappale 10). Lakia muutettiin eduskuntakäsittelyssä täydentämällä asetuksenantovaltuutta.

(10) Nyt arvioitavan asetuksen mukaan velvollisuus suljettuna pitämiseen koskee samansisältöisesti sekä sellaisia ravitsemisliikkeitä, joiden pääasiallisena ravitsemistoimintana on tarjota yleisölle maksusta alkoholijuomia, että muita ravitsemisliikkeitä. Perustuslakivaliokunta korostaa edelleen toimenpiteiden eriyttämisen välttämättömyyttä erityyppisten ravitsemisliikkeiden osalta. Valiokunta kiinnittää huomiota valtioneuvoston seurantavelvollisuuteen ja välttämättömyydedellytyksen täyttymisen jatkuvaan arviointiin myös erityyppisten ravitsemisliikkeiden osalta.

(11) Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota valtioneuvoston mahdollisuuteen reagoida viruksen leviämiseen nopealla aikataululla (esim. PeVL 7/2020 vp, s. 4–5). Valiokunta pitää selvänä, että tartuntataudin leviämisen estämiseksi asetettavien rajoitusten tulee olla täytöntönpantavissa epidemiatilanteen niin vaatiessa ripeästi. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin nyt arvioitavan asetuksen osalta talousvaliokunnan lailla huomiota asetuksen antamisen ja voimaantulon välisen ajan kohtuullisuuteen elinkeinonharjoittajien kannalta (ks. TaVL 10/2021 vp, s. 4). Toimijoiden mahdollisuutta ennakoida tulevaa sääntelyä parantaisi sääntelyn soveltamisen sitominen yksiselitteisempiin edellytyksiin (ks. edellä kappale 4).

(12) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota perustuslain 23 §:n soveltamisen poikkeuksellisuuteen. Perustuslain 23 §:stä ilmenevän ja muun muassa valmiuslain 4 §:n 2 momentissa esitetyn periaatteen mukaan viranomaisten säännönmukaiset toimivaltuudet ovat poikkeusoloissakin ensisijaisia. Poikkeusoloissakin tehtävien lainsäädäntömuutosten tulee perustuslakivaliokunnan mukaan ensisijaisesti olla perusoikeuksien yleiset ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityiset rajoitusedellytykset täyttäviä rajoituksia, ei perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuja poikkeuksia perusoikeuksista (PeVL 14/2020 vp, s. 2, PeVL 7/2020 vp, s. 3). Valiokunta toistaa käsityksensä siitä, ettei olisi valtiosääntöoikeudellista estettä säännellä ravitsemisliikkeiden tilojen tilapäistä sulkemista perusoikeusrajoituksena samaan tapaan kuin eräiden muiden elinkeinojen suhteen on tehty (tartuntatautilain 58 g §) (ks. PeVL 6/2021 vp, kappale 14).

(13) Perustuslakivaliokunta on valmiuslakia koskevien asetusten tarkastelun yhteydessä korostanut, että valtioneuvoston on seurattava tarkkaan poikkeusolojen toimivaltuuksien käytön soveltamedellytysten täyttymistä sekä jatkuvasti arvioitava mahdollisuutta poistaa ja rajata perusoikeuksiin tehtyjä poikkeuksia ja rajoituksia (ks. mm. PeVM 19/2020 vp, s. 4, PeVM 17/2020 vp, s. 5, PeVM 9/2020 vp, s. 4). Valiokunnan mielestä vastaavaa arviointia on tehtävä myös perustuslain 23 §:ään nojautuvan lainsäädännön osalta.

Valiokunnan mietintö PeVM 6/2021 vp

(14) Perustuslakivaliokunnan mielestä asetuksen sääntely vastaa lausunnossa PeVL 11/2021 vp edellytettyä ja pysyy laissa säädetyn valtuutuksen puitteissa. Oikeudellista estettä asetuksen jäämiselle voimaan ei ole.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Perustuslakivaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta päättää, ettei ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen estämiseksi 28.3.2021 annettua valtioneuvoston asetusta kumota.

Helsingissä 8.4.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Antti Rinne sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ari Torniainen kesk
jäsen Heikki Vestman kok
varajäsen Johannes Koskinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala