

## Perustuslakivaliokunta

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta**

**Talousvaliokunnalle**

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 25/2020 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Liisa Huhtala, työ- ja elinkeinoministeriö
- valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti, oikeuskanslerinvirasto
- professori Tuomas Ojanen
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- sosiaali- ja terveysministeriö

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Arvioinnin perusteita*

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettua lakia. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 a §, jonka mukaan ravitsemisliike ja siihen kuuluvat sisä- ja ulkotilat on pidettävä suljettuina asiakkailta. Säännös ei koske laissa määriteltyjä henkilöstöravintoloita eikä ruoan tai juoman myymistä ravitsemisliikkeestä muualla nautittavaksi. Laki on tarkoitettu olemaan voimassa toukokuun 2020 loppuun asti.

Ehdotus merkitsee tietyn elinkeinon harjoittamisen kieltämistä lähes kokonaan määrääjäksi ja siten hyvin voimakasta puuttumista perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen. Lisäksi sääntely rajoittaa ravintolatoiminnan harjoittajien perustuslain 15 §:ssä tarkoitettua omaisuuden suojaa. Ehdotuksen arvioidaan lisäävän lomautuksia ja irtisanomisia ravintola-alalla entisestään.

## Valiokunnan lausunto PeVL 7/2020 vp

Lakiehdotus on siten merkityksellinen myös perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle osoitetun työllisyyden edistämisen velvollisuuden kannalta.

### *Perusoikeudet poikkeusoloissa*

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 8) arvioidaan, ettei nyt ehdotettua puuttumista elinkeinovapautteen yleisesti ottaen voitaisi säätää perusoikeuden rajoituksena tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Perustelujen mukaan sääntelyn perustana onkin perustuslain perusoikeuksia poikkeusoloissa koskeva 23 §.

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.

Perustuslain 23 §:ää on muutettu perustuslain osittaisuudistuksen yhteydessä. Muutoksella pyrittiin muun muassa laajentamaan pykälän sisältämää poikkeusolojen määritelmää. Määritelmä kattaa aseelliseen hyökkäykseen tai sen vakavaan uhkaan liittyvien tilanteiden lisäksi esimerkiksi sellaiset laajamittaiset luonnonmullistukset, pandemiat ja suuronnettomuudet, jotka ovat kansakuntaa vakavasti uhkavia (PeVM 9/2010 vp). Poikkeusolojen määritelmän laajentamisen perustuslakivaliokunta katsoi merkitsevän käytännössä sitä, että esimerkiksi erittäin vakavat luonnonmullistukset, pandemiat ja suuronnettomuudet voivat oikeuttaa poikkeusololainsäädännön käyttöönoton (PeVM 9/2010 vp, s. 8–9).

Valtioneuvosto on 16.3.2020 oltuaan yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa todennut maassa vallitsevan toistaiseksi valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaiset poikkeusolot. Eduskunta on epäsuorasti hyväksynyt sanotun valmiuslain kohdan mukaisten poikkeusolojen olemassaolon päättäessään, että valtioneuvoston valmiuslain toimivaltuuksien soveltamisen aloittamista koskevat asetukset saivat jäädä voimaan (ks. PeVM 2/2020 vp, PeVM 3/2020 vp).

Aikaisemmin perustuslain tilapäisiä perusoikeuspoikkeuksia koskevaa sääntelyä on vakiintuneesti sisällytetty etukäteen säädettävään, jossakin määrin yleisluonteisempaan ja erikseen kriisioloissa käyttöönotettavaan lainsäädäntöön, kuten valmiuslakiin. Perustuslain 23 §:n sanamuoto ei kuitenkaan sinänsä estä nyt ehdotetun kaltaista menettelyä, jossa välttämättömästä puuttumisesta perusoikeuksiin säädetään poikkeusolojen vallitessa ja olemassaolevista poikkeusoloja koskevista laeista erillisesti. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että lain muutosta tarkoittavan hallituksen esityksen antaminen eduskunnalle on erityisesti eduskunnan asemaa ja vaikutusmahdollisuuksia paremmin turvaava menettely kuin esimerkiksi valmiuslain mukaiset menettelytavat. Hallituksen esityksen muodossa eduskunnalle annettavaan lakiehdotukseen eduskunta voi myös tehdä muutoksia tavanomaiseen tapaan eduskuntakäsittelyn aikana, jos se pitää muutoksia tarpeellisina.

Perustuslakivaliokunta korostaa kuitenkin perustuslain 23 §:n soveltumisen poikkeuksellisuutta. Valiokunta viittaa perustuslain 23 §:stä ilmenevään ja muun muassa valmiuslain 4 §:n

## Valiokunnan lausunto PeVL 7/2020 vp

2 momentissa esitettyyn periaatteeseen siitä, että viranomaisten säännönmukaiset toimivaltuudet ovat poikkeusoloissakin ensisijaisia. Poikkeusoloissakin tehtävien lainsäädäntömuutosten tulee ensisijaisesti olla perusoikeuksien yleiset ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityiset rajoitusedellytykset täyttäviä rajoituksia, ei perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuja poikkeuksia perusoikeuksista. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan nyt ehdotettu sääntely voidaan kuitenkin perustaa perustuslain 23 §:ään.

Valiokunta pitää ongelmallisena sitä, ettei säännöksen soveltamista ole ehdotetussa lakitekstissä sanonnallisesti sidottu poikkeusolojen olemassaoloon. Ehdotettu sääntely on tältä osin ristiriidassa sen perustuslain 23 §:ään sisältyvän vaatimuksen kanssa, että poikkeusolojen tulee olla laissa säädettyjä. Lakiin tulee lisätä maininta sen soveltamisesta poikkeusoloissa. Tällaisen muutoksen tekeminen on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan 3 a §:n 1 momentti voidaan muotoilla esimerkiksi seuraavasti: "Ravitsemisliike ja siihen kuuluvat sisä- ja ulkotilat on pidettävä suljettuina asiakkailta vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavan hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin aikana niillä alueilla, joilla se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen ehkäisemisen kannalta". Valiokunta ehdottaa selvyuden vuoksi harkittavaksi myös, että pykälän otsikossakin mainittaisiin tarkoitus tartuntataudin leviämisen ehkäisemisestä.

Perustuslain 23 §:n 1 momentin mukaan säännöksessä tarkoitettujen tilapäisten perusoikeuspoikkeusten tulee olla välttämättömiä ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia.

### *Sääntelyn sisällöstä*

Lakiehdotuksen taustalla on hyvin painavia perusoikeuksiin kiinnittyviä perusteita. Perustuslakivaliokunnan mukaan terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn 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 viranomaistoimia (PeVM 2/2020 vp, s. 5).

Välttämättömyysvaatimuksen täyttymistä puoltaa hallituksen esityksen perusteluissa esitetty käsitys, jonka mukaan tähänastiset koronaviruksen leviämistä rajoittamaan pyrkivät toimenpiteet eivät ole olleet vallitsevassa tilanteessa riittäviä puuttumaan tartuntojen leviämiseen väestössä. Perustelujen (s. 9) mukaan juuri ravintoloissa ihmisten kanssakäyminen on niin tiivistä, että pisaratartunta on hyvin mahdollinen. Siten tällaisten kontaktien vähentämiseksi ravitsemisliikkeiden sulkemista voidaan pitää tehokkaana keinona tartuntojen leviämisen ehkäisemiseksi.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta huomiota siihen, että josakin määrin nyt ehdotetun kaltaisista, elinkeinovapauteen puuttuvista toimenpiteistä säädetään myös esimerkiksi tartuntatautilain 58 §:ssä ja terveydensuojelulain 51 ja 52 §:ssä. Tartuntatautilain 58 §:n mukaan kunnan tartuntatautien torjunnasta vastaava toimielin ja aluehallintovirasto voi päättää muun muassa yleisötilaisuuksien kieltämisestä, kun laajaa tartunnan vaaraa aiheuttava yleisvaarallinen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäilty tartuntatauti on todettu tai sen esiin-

## Valiokunnan lausunto PeVL 7/2020 vp

tyminen on perustellusti odotettavissa. Edellytyksenä on lisäksi, että toimenpide on välttämätön yleisvaarallisen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Kunnan terveydensuojeluviranomaisella on terveydensuojelulain 51 §:n mukaan oikeus antaa yksittäisiä kieltoja ja määräyksiä, jotka ovat välttämättömiä terveyshaitan poistamiseksi tai sen ehkäisemiseksi. Jos terveyshaitta ulottuu laajalle alueelle tai muutoin on erityisen merkityksellinen, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto tai aluehallintovirasto toimialueellaan voi antaa määräyksiä, jotka ovat välttämättömiä terveydellisen haitan poistamiseksi tai sen syntymisen ehkäisemiseksi. Terveyshaitalla tarkoitetaan muun muassa ihmisessä todettavaa sairautta ja muuta terveydenhäiriötä.

### *Ravitsemisliikkeiden sulkemisen alueellinen ja ajallinen soveltamisala*

Välttämättömyysvaatimuksen kannalta merkityksellinen on myös kysymys ravitsemisliikkeiden sulkemisen alueellisesta soveltamisalasta. Koronavirustartunnat ovat toistaiseksi olleet alueellisesti varsin jakautuneita niin, että suurin osa tartunnoista on Uudenmaan alueella ja suuressa osassa maata on vain yksittäisiä vahvistettuja tartuntoja. Hallituksen esityksessä nostetaan esiin vaihtoehto, jossa ravitsemisliikkeiden sulkemisesta asiakkailta säädettäisiin osassa maata tai erillisiin päätöksiin perustuvalla maantieteellisellä porrastuksella. Esityksessä tämä vaihtoehto kuitenkin torjutaan viittaamalla esityksen tavoitteisiin kaikkien sosiaalisten kontaktien vähentämiseksi ja taudinkulun hidastamiseksi. Esityksessä (s. 6) pidetään maakuntarajojen tai muiden alueellisten rajoitusten asettamista keinotekoisena, koska tilanne voi muuttua parissa päivässä.

Hyvin pitkälle menevien elinkeinovapauteen ja myös omaisuuden suojaan ja työllisyyden edistämiselvöllisyyteen puuttuvien toimenpiteiden ulottaminen koko maahan vaikuttaa välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta ongelmalliselta, jos koronavirus ei ole lainkaan ehtinyt epidemiavaiheeseen jollakin alueella. Välttämättömyysvaatimuksen täyttymistä puoltaa toisaalta koronaviruksen poikkeuksellisen nopea leviäminen niin Suomessa kuin muuallakin Euroopassa sekä se, että tiedon epidemian kehittymisestä voidaan arvioida seuraavan jossakin määrin viiveellä sen leviämistä. Käytettävissä olevan viruksen leviämistä koskevan tiedonkin valossa ehdotetun sääntelyn soveltamisalaa on kuitenkin perustuslakivaliokunnan mielestä voitava rajata alueellisesti ja ajallisesti. Tällainen muutos on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

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. Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksessä selostettu tilanteen mahdollinen nopeakin muuttuminen muodostaa sellaisen erityisen syyn, joka voi olla perusteena alueellisesta soveltamisalasta säätämiseksi valtioneuvoston asetuksella. Alueellisen soveltamisalan rajausta voidaan toteuttaa esimerkiksi lisäämällä lain 3 a §:ään säännös, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset 1 momentissa tarkoitetuista alueista. Valiokunta korostaa valtioneuvoston mahdollisuutta reagoida viruksen leviämiseen nopealla aikataululla. Valiokunta muistuttaa, että välttämättömyysvaati-

## Valiokunnan lausunto PeVL 7/2020 vp

muksesta johtuen poikkeusolojen päättyessä on voimassa oleva asetus alueellisesta soveltamisalasta kumottava kokonaan tai osittain.

Tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on perustuslain 23 §:n 2 momentin mukaan saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan asetusten tällainen eduskuntakäsittely on toteutettavissa esimerkiksi samaan tapaan kuin valmiuslain nojalla annettujen asetusten (ks. valmiuslain 10 §).

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkitystä on myös sillä, että ehdotetun lain on tarkoitettu olevan voimassa väliaikaisesti, toukokuun loppuun asti. Kaiken kaikkiaan sääntelyn voimassaolo on ajallisesti rajattava välttämättömään. Valtioneuvoston on seurattava tarkkaan sääntelyn voimassaolon välttämättömyyttä sekä soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia ja ryhdyttävä toimenpiteisiin näiden ongelmien korjaamiseksi. Valiokunta muistuttaa, että välttämättömyysvaatimuksesta johtuen poikkeusolojen päättyessä on voimassa oleva asetus kumottava kokonaan tai osittain.

### *Rajoitusten kompensoiminen*

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkitystä on myös sillä, millaisia mahdollisuuksia elinkeinonharjoittajalla on sopeuttaa toimintaansa lainsäädännön muutoksiin. Valiokunta on tältä kannalta tarkastellut esimerkiksi siirtymäaikoja koskevaa sääntelyä (ks. esim. PeVL 18/2013 vp, s. 3/II). Nyt ehdotettavan sääntelyn on ymmärrettävästi tarkoitus tulla voimaan mahdollisimman pian. Lisäksi ravitsemisliikkeiden toiminnassa on tosiasiallisesti jo tapahtunut merkittäviä muutoksia ihmisten käytöksen ja viranomaissuositusten vuoksi. Ottaen huomioon nyt ehdotetun sääntelyn poikkeuksellisen huomattavat vaikutukset ja vaikutusten äkillisyys perustuslakivaliokunta pitää välttämättömänä, että lailla säädetään sekä 3 a §:n mukaisen kiellon aiheuttamien menetysten kohtuullisesta kompensoimisesta että vaikutuksia lieventävistä järjestelyistä elinkeinonharjoittajille.

## VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, jos valiokunnan 3 a §:n soveltamisalan sitomisesta poikkeusoloihin sekä alueellisesta ja ajallisesta rajausmahdollisuudesta tekemät huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

## Valiokunnan lausunto PeVL 7/2020 vp

Helsingissä 25.3.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd  
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr  
jäsen Bella Forsgrén vihr  
jäsen Olli Immonen ps  
jäsen Hilikka Kemppi kesk  
jäsen Mikko Kinnunen kesk  
jäsen Anna Kontula vas  
jäsen Markus Lohi kesk  
jäsen Mats Löfström r  
jäsen Jukka Mäkynen ps  
jäsen Sakari Puisto ps  
jäsen Wille Rydman kok  
jäsen Tuula Väätäinen sd  
varajäsen Johannes Koskinen sd (osittain)  
varajäsen Merja Mäkisalo-Ropponen sd  
varajäsen Iris Suomela vihr (osittain)  
varajäsen Sari Tanus kd

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Matti Marttunen  
valiokuntaneuvos Mikael Koillinen  
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala