

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 38/2021 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

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

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Ahvenanmaan maakunnan hallitus

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaista muuttamista.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman nopeasti ja olemaan voimassa 18.4.2021 saakka.

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotusta tarkastellaan perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan, 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden, 23 §:ssä perusoikeuksista poikkeamiselle asetettujen edellytysten ja 80 §:ssä asetuksen antamisesta säädetyn kannalta.

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Asiassa pidetään kuitenkin suotavana hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan lausunto PeVL 11/2021 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

(1) Esityksessä ehdotetaan, että majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettua lakia muutetaan väliaikaisesti. Muutoksen keskeisenä sisältönä on lakiin väliaikaisesti lisätyn ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaista rajoittamista koskevan 3 a §:n voimassaolon jatkaminen 18.4.2021 saakka. Nykyisen säännöksen voimassaoloaika päättyy 28.3.2021. Nykyinen laki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella nojautuen perustuslain 23 §:ään (PeVL 6/2021 vp).

(2) Hallituksen esityksessä esitettyjen tietojen ja muun saamansa selvityksen perusteella perustuslakivaliokunta katsoo, että perustuslain 23 §:ssä säädetty edellytys kansakuntaa vakavasti uhkaavien poikkeusolojen olemassaolosta täyttyy edelleen. Perustuslakivaliokunnan mukaan nyt voimassa olevaa 3 a §:ää voitiin pitää välttämättömänä ja oikeasuhtaisena lakia säädettäessä vallinneissa olosuhteissa (PeVL 6/2021 vp, kappale 13). Valiokunnan käsityksen mukaan sama arvio voidaan esittää nyt ehdotetun sääntelyn ja sille esitettyjen perustelujen valossa.

(3) Perustuslain 23 §:ään perustuvien perusoikeuspoikkeuksien tulee olla tilapäisiä (ks. tarkemmin PeVL 6/2021 vp, kappaleet 19—20). Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan nyt ehdotettu voimassaoloaika yksinään tai yhdessä tähän asti voimassa olleen 3 a §:n sääntelyn kanssa ei muodostu tältä kannalta ongelmalliseksi.

(4) Voimassaoloajalla on merkitystä myös sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta. Perustuslakivaliokunnan mukaan sääntelyn voimassaolo on kaiken kaikkiaan ajallisesti rajattava välttämättömään. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että valtioneuvoston on seurattava tarkkaan sääntelyn voimassaolon välttämättömyyttä sekä soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia ja ryhdyttävä toimenpiteisiin näiden ongelmien korjaamiseksi (PeVL 7/2020 vp). Tältä kannalta merkityksellinen on 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 välttämättömyyttä jollain alueella. Valiokunnan mielestä säännöstä on syytä täydentää nimenomaisella velvollisuudella seurata tarkoin suljettuna pitämisen välttämättömyyttä.

(5) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota tarpeeseen tarkastella rajoituksen vaikutuksia nyt esitettyä perusteellisemmin. Valiokunta on koronaepidemian aikana painottanut, että rajoitustoimien ja toimivaltuuksien sääntelyn on perustuttava asianmukaiseen arvioon rajoitustoimenpiteen tai toimivaltuuden välttämättömyydestä. Valiokunta on pitänyt epidemian keskeisessä myös historiatietoja merkityksellisinä arvioitaessa rajoitustoimenpiteiden ja toimivaltuuksien välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta (esim. PeVL 44/2020 vp, s. 5).

(6) Perustuslakivaliokunnan mielestä lakiehdotuksen perusteluissa esitetyt arviot ravintolasulun merkityksestä sillä tavoiteltavien perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävien päämäärien toteuttamiseksi ovat verraten yleispiirteisiä. Esityksen perusteluihin sisältyvä erillinen jakso ravitsemisliikkeiden roolista epidemian leviämisessä (HE s. 13—15) on samansisältöinen kuin voimassa olevaa ravintolasulkua koskevaan hallituksen esitykseen (HE 22/2021 vp) sisältynyt vastaava osio. Nyt käsillä olevan esityksen perusteluissa ei ole arvioitu meneillään olevan ravintola-

Valiokunnan lausunto PeVL 11/2021 vp

sulun vaikutuksia epidemian leviämisen ehkäisemisessä tai hidastamisessa. Valiokunnan mielestä esityksessä olisi tullut olennaisesti perusteellisemmin arvioida nimenomaan ravintolasulun välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta ottaen arvioissa huomioon myös tähänastiset kokemukset ravintolasulun vaikutuksista. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota yleisemminkin tarpeeseen arvioida perusoikeusnäkökulmasta myös eri rajoitustoimien yhteiskunnalle aiheuttamia kumulatiivisia vaikutuksia ja erityisesti rajoitusten kokonaishaittoja suhteessa niillä saavutettuun hyötyyn (PeVL 9/2021 vp, kappale 18).

Sääntelyn arviointia

(7) Perustuslakivaliokunta on majoitus- ja ravitsemisliikkeistä annetun lain 3 a §:ää arvioidessaan kiinnittänyt huomiota siihen, että ravitsemisliikkeiden sulkemisen rajausta leviämisen ja kiihtymisvaiheessa oleville alueille käy ilmi ainoastaan esityksen perusteluista eikä lainkaan säädöstekstistä (PeVL 6/2021 vp, kappale 16). Valiokunta on myös 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). Valiokunnan mielestä sanottu seikka on tarpeen ottaa huomioon myös annettaessa valtioneuvoston asetuksia nyt ehdotettavan sääntelyn nojalla, jotta ravintolasulun tarkoittama tilapäinen poikkeus perusoikeuksista täyttää mahdollisimman hyvin perustuslain 23 §:ssä asetetun välttämättömyysvaatimuksen.

(8) Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan tartuntatautilain ravitsemisliikkeitä koskevaa, perusoikeusrajoituksena tarkasteltua sääntelyä edellyttänyt, että rajoitustoimenpiteistä säädetään erityyppisten ravitsemisliikkeiden osalta eriytetysti siten, että rajoitukset ovat välttämättömiä juuri niissä yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi (PeVL 31/2020 vp, s. 5). Valiokunta on majoitus- ja ravitsemisliikkeistä annetun lain 3 a §:ää arvioidessaan todennut, että lain perustelujen valossa covid-19-tartuntojen riskiin näyttäisi vaikuttavan ravitsemisliikkeen toiminnan laatu, mikä puoltaisi ehdotettujen toimenpiteiden kohdistamista riskialteimpiin ravitsemisliikkeisiin. Valiokunta ei kuitenkaan pitänyt sääntelyä ongelmallisena ottaen huomioon ehdotuksen hyväksyttävän tavoitteen hidastaa viruksen leviämistä rajoittamalla ihmisten välisiä ravitsemisliikkeisiin kytkeytyviä kontakteja ja erityisesti lakiehdotuksen perustamisen perustuslain 23 §:ään. Valiokunnan mukaan välttämättömyysvaatimuksen kannalta perusteltua kuitenkin voisi olla, että 3 a §:n nojalla annettavalla asetuksella voitaisiin säätää myös rajoituksista ravitsemisliiketyypeittäin (PeVL 6/2021 vp, kappale 15).

(9) Perustuslakivaliokunta on käsitellessään voimassa olevan ravintolasulkua koskevan väliaikaisen lain perusteella annettua valtioneuvoston asetusta viitannut siihen, että eduskunta on edellyttänyt, että valtioneuvosto ottaa tulevassa lainsäädännössä huomioon ravitsemisliikkeiden ja erilaisten ravintolatilojen erilaiset riskiprofiilit virustartuntojen suhteen. Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan hyvin valitettavana, ettei asetuksen perustelumuiotiossa ollut tarkasteltu asiaa tältä kannalta. Valiokunta kiinnitti valtioneuvoston vakavaa huomiota eri ravitsemisliiketyyppien tarkastelemiseen vastaisuudessa eriytetymmin (PeVM 3/2021 vp, kappale 6). Hallituksen esityksestä puuttuu kuitenkin edelleen ravintolatyypikohtainen eriytetty tarkastelu. Perusteluisa todetaan tosin yleisesti, että tartuntariski on suurin niissä ravitsemisliikkeissä, joissa alkoholin

Valiokunnan lausunto PeVL 11/2021 vp

anniskelu muodostaa suuren osan tuloista, mutta tartuntoja on todettu myös pääasiassa ruokailuun keskittyvissä ravitsemisliikkeissä (HE s. 14).

(10) Perustuslakivaliokunnan mielestä tarve ravintolatyypikohtaiseen tarkasteluun korostuu rajoitusten soveltamisajan pidentyessä. Valiokunnan mielestä lakiehdotuksen 3 a §:n 4 momentin asetuksenantovaltuutta on syytä valtiosääntöoikeudellisista syistä täydentää siten, että valtioneuvoston asetuksella voidaan alueellisen soveltamisalan määrittelyn lisäksi säätää mahdollisuudesta rajata ravintolasulku koskemaan vain tiettyntyyppisiä ravitsemisliikkeitä.

(11) Perustuslain 23 §:n mukaisia tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta. Perustuslakivaliokunnan mukaan asetusten tällainen eduskuntakäsittely on toteutettavissa esimerkiksi samaan tapaan kuin valmiuslain nojalla annettujen asetusten (PeVL 7/2020 vp, PeVM 10/2020 vp). Asetuksen voimaantulo ei edellytä eduskunnan päätöstä (PeVM 3/2021 vp, PeVM 10/2020 vp). Perustuslakivaliokunta arvioi siten ehdotetun 3 a §:n nojalla annettavia asetuksia erikseen.

Kohtuullinen kompensatio

(12) Perustuslakivaliokunta piti arvioidessaan voimassa olevaa sääntelyä aikaisempaan käytäntönsä viitaten valtiosääntöoikeudellisista syistä perusteltuna säätää kohtuullisesta kompensatiosta ravitsemisliiketoiminnan harjoittajille (PeVL 6/2021 vp, kappaleet 24 ja 25). Valiokunta toistaa arvionsa korostaen sen merkitystä ravintolasulun voimassaoloajan jatkamisen johdosta (ks. myös PeVL 9/2021 vp, kappale 12 ja siinä viitatus lausunnot ja mietinnöt)

Ahvenanmaan itsehallinto

(13) Perustuslakivaliokunta on painottanut valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan tiiviin yhteistyön merkitystä. Valtioneuvoston tulee valiokunnan mielestä pyrkiä yhteisymmärrykseen Ahvenanmaan viranomaisten kanssa lain nojalla annettavan asetuksen asiallisesta ja ajallisesta soveltamisalasta ottaen huomioon erityisesti myös valiokunnan saama selvitys maakunnan epidemiatilanteesta (ks. myös PeVL 9/2021 vp, kappale 10, ks. myös StVM 27/2020 vp, s. 5).

(14) Hallituksen esityksen perustelujen mukaan esityksen kiireellisyyden vuoksi on tarpeen poiketa kuulemista säädösvalmistelussa koskevista ohjeista eikä esityksestä ole järjestetty lausunto kierrosta. Ahvenanmaan maakunnan edustajille on kuitenkin kerrottu valmistelun päälinjauksista. Perustuslakivaliokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota Ahvenanmaan itsehallintolaistakin ilmenevään periaatteeseen kuulla maakuntaa asianmukaisesti säädösvalmistelussa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

Valiokunnan lausunto PeVL 11/2021 vp

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 25.3.2021

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 (osittain)
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
jäsen Tuula Väättäin sd
varajäsen Sari Tanus kd

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala