



Sosiaali- ja terveysministeriö

## Sosiaali- ja terveysministeriön menettely ravintoloiden toiminnan rajoittamista koskevien asetusten valmistelussa

### 1 ALOITE

Koronavirusepidemian aikana valtioneuvoston päätöksenteon laillisuuden valvonnassa tarkastettiin etukäteen hyvin kiireellisesti valmisteltuja valtioneuvoston asetuksia, jotka koskivat ravintoloiden toiminnan väliaikaista rajoittamista epidemiatilanteen perusteella. Tarkastuksessa havaittiin vaihtelua siinä, miten sääntelyn kohteita oli kuultu ennen valtioneuvoston päätöksentekoa. Valtioneuvosto käsitteli 29.6.-30.9.2021 yhteensä 15 kertaa ravintoloita koskevia valtioneuvoston asetuksia ja niiden muutoksia, jotka annettiin 1.7.2021 voimaan tulleen tartuntatautilain 58 a §:n nojalla (447/2021). Asetuksia valmisteltaessa oli pyydetty viisi lausuntoa Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta ja kuultu kahdeksan kertaa Majoitus- ja ravitsemispalvelut MaRa ry:tä ja Palvelualojen ammattiliitto PAM ry:tä. Tämän otoksen perusteella ravintoloiden toiminnan rajoittamista koskevien asetusten valmistelussa ei säädösvalmistelussa yleisesti noudatetun käytännön mukaisesti pyydetty kirjallisia lausuntoja sääntelyn kohteilta tai muiltakaan hallinnon ulkopuolisilta tahoilta.

Päätin 30.9.2021 tutkia perustuslaissa säädettyjen osallistumisoikeuksien toteutumisen ravintoloiden toiminnan väliaikaista rajoittamista koskevien asetusten ja niiden muuttamisesta annettujen valtioneuvoston asetusten valmistelussa. Asialla on yleisempääkin merkitystä osallistumisoikeuksien ja hyvän lainvalmistelutavan toteutumisen kannalta myös vastaisuudessa. Koronavirusepidemian aikaisten kokemusten kerääminen yleensä ja silloisten käytäntöjen lailli-

suusvalvonnallinen arviointi jälkikäteen osaltaan tukevat myös varautumista tuleviin poikkeustilanteisiin sekä osallistumisoikeuksien ja hyvän lainvalmistelutavan turvaamista näissä tilanteissa.

## 2 SELVITYS

Pyysin sosiaali- ja terveysministeriötä toimittamaan asian tutkimiseksi tarpeellisen selvityksen ajalta, jona ravintoloiden toiminnan rajoituksista oli säädetty tartuntatautilain 58 a §:n nojalla eli 1.6.2020 alkaen (tartuntatautilain muutos 400/2020). Selvityksessä tuli kiinnittää erityisesti huomiota seuraaviin kysymyksiin:

1. Onko sidosryhmien kuulemisessa noudatettu etukäteen tehtyjä suunnitelmia tai periaatteita? Jos on, millaisia ne ovat olleet?
2. Onko kirjallisia lausuntoja joissakin tapauksissa pyydetty hallinnon ulkopuolisilta tahoilta? Jos on, millä perusteilla nämä tilanteet on valittu?
3. Miten usein hallinnon ulkopuolisia tahoja on kuultu muulla tavoin kuin kirjallisia lausuntoja pyytämällä?
4. Millä tavoin hallinnon ulkopuolisten tahojen kuuleminen muuten kuin lausuntomenettelyssä on käytännössä järjestetty?

Sosiaali- ja terveysministeriö antoi 1.11.2021 päivätyn selvityksen. Ministeriö totesi yleisesti, että koronavirusepidemian tilanteen nopeiden vaihtelujen vuoksi epidemian leviämistä estävien toimien käyttöönotosta päätettiin käytännössä aina hyvin kiireellisesti. Ravintolatoiminnan rajoitukset säädettiin alueellisten epidemiatilanteiden perusteella. Epidemian hallinnan kannalta alueellisten rajoitusten kiristyksen tuli tehdä kiireellisesti. Toisaalta rajoitusten välttämättömyyden ajantasaisen seurannan johdosta myös rajoitusten kevennykset tuli tehdä kiireellisesti. Käytännössä valtioneuvosto päätti rajoitusten muuttamisesta 1-8 vuorokauden kuluttua sen jälkeen, kun jonkin alueen epidemiatilanteen muutos oli todettu. Muutoksia rajoituksiin tehtiin keskimäärin viikottain, kiireisimmällä viikolla kolme kertaa.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan valmisteluun liittyvä kuuleminen ja vuorovaikutus ravitsemistoiminnan sääntelyn kohteiden kanssa ei toteutunut vastaavasti kuin sen on normaalioloissa tarkoitus toteutua. Varsinaisia lausuntokierroksia valtioneuvoston asetuksista ei järjestetty, mutta Majoitus- ja ravitsemispalvelut Ma-Ra ry:tä ja Palvelualojen ammattiliitto PAM ry:tä kuultiin ja näiden järjestöjen kanssa tehtiin yhteistyötä ja pidettiin yhteyttä. Tämä tapahtui puhe- linneuvotteluin, verkkokokouksissa ja lähettämällä esitysluonnoksia sähköpostilla. Verkkokokouksissa oli pääsääntöisesti mukana perhe- ja peruspalveluministeri Krista Kiuru. Kuulemisen järjestämisestä ei ollut etukäteen tehtyjä suunnitelmia tai periaatteita. Kuuleminen järjestettiin kirjallisten lausuntojen sijasta nopeasti ja ajantasaisesti muulla tavoin.

Selvityksen mukaan Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta hankittiin Ahvenanmaan itsehallintolain 33 §:n mukainen lausunto, kun maakunnassa toimivia ravitsemisliikkeitä koskevia rajoituksia säädettiin tai muutettiin.

### 3 LAUSUNNOT

Varasin Majoitus- ja ravitsemispalvelut MaRa ry:lle ja Palvelualojen ammattiliitto PAM ry:lle mahdollisuuden antaa lausuntonsa sosiaali- ja terveysministeriön selvityksestä.

Majoitus- ja ravitsemispalvelut MaRa ry katsoi 31.1.2022 päivätyssä lausunnossa ravintoloiden toiminnan rajoitusten olleen ennen näkemättömiä ja romahduttaneen ravintolayritysten talouden. Valtioneuvostolla ei ollut selkeää suunnitelmaa siitä, mitä rajoituksia oli tulossa ja miten pitkään ne kestäisivät. Yritykset joutuivat sopeutumaan rajoituksiin pahimmillaan vain 6-10 tunnissa siitä, kun valtioneuvoston päätöksistä tiedotettiin. Ravintolat saivat uusien rajoitusten mukaisen järjestön ohjeistuksen usein vain muutamaa tuntia ennen niiden voimaantuloa. Sosiaali- ja terveysministeriön virkamiehen myötävaikutus ohjeiden laadinnassa oli kuitenkin kiitettävää. Järjestön mukaan ministeriö järjesti selvityksessään mainitut kuulemistilaisuudet ja alkoi enenevässä määrin pyytää asetusmuutoksista myös kirjallisia lausuntoja vuoden 2021 aikana. Pandemian alussa ministeriö järjesti kuulemiset ennen valtioneuvoston asetusten antamista. Tuolloin lausunnot ja suullisesti Teams-tapaamisissa esitetyt näkökohdat johtivat muutoksiin joiltakin osin. Mitä pidemmälle pandemia eteni, sitä muodollisemmiksi kuulemistilaisuudet muuttuivat. Loppukesästä 2021 alkaen lausunnoilla ei käytännössä ollut vaikutusta ministeriön esityksiin valtioneuvostolle. Kuulemistilaisuuksia järjestettiin syksyllä 2021 jopa niin, että ministeriön valmisteleman valtioneuvoston asetuksen sisältö oli de facto päätetty jo ennen kuulemistilaisuutta. Kyseessä oli enemmän informointitilaisuus, jossa järjestö sai esittää omat näkökantansa.

Palvelualojen ammattiliitto PAM ry osallistui 25.1.2022 päivätyyn lausunnon mukaan sosiaali- ja terveysministeriön järjestämiin kuulemisiin vuonna 2020 ja 2021 sekä kirjallisesti että suullisesti aina kutsuttaessa. Merkittävä osa kuulemisista tapahtui kiireellisellä aikataululla. Kun asetusta muutettiin lähes viikoittain ja jopa useita kertoja viikossa, liittoon oltiin yhteydessä henkilökohtaisesti puhelimitse tai etäyhteyksin. Liitto osallistui myös etäkokouksiin perhe- ja peruspalveluministeri Krista Kiurun kanssa. Huomattava osa yhteydenpidosta oli ministeriön taholta lähinnä informatiivista ja muodollista ilman, että yhteydenpidolla, lausunnoilla tai kuulemisilla olisi ollut vaikutusta varsinaiseen päätöksentekoon. Liiton mukaan ministeriön antama selvitys on todennukainen ja edustaa sitä toimintatapaa, jota pandemia-aikana kuulemisten osalta toteutettiin. Liitto katsoi ministeriön toimineen parhaaksi katsomalla tavallaan kuulemisiin liittyen hektisessä pandemiatilanteessa.

## 4 SÄÄNNÖKSET

Perustuslain mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja osallistua häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Julkisen vallan on myös pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon sekä turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Asioiden käsittelyn julkisuus ja oikeus tulla kuuluksi sekä muut hyvän hallinnon takeet turvataan lailla (perustuslaki 2, 14, 20, 21 ja 22 §).

Valtionhallinnon viranomaisen viestinnän suunnittelussa on otettava erityisesti huomioon, miten voidaan turvata yksilöiden ja yhteisöjen mahdollisuudet saada tietoja vireillä olevista yleisesti merkittävistä asioista sekä esittää käsityksensä niistä asian käsittelyn eri vaiheissa (asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta 8 b §).

## 5 OHJEET

Säädösvalmistelun kuulemisohjeen mukaan kuulemisen tavoitteena on säädösvalmistelun avoimuus ja hyvä laatu. Kuulemisen avulla pyritään selvittämään valmistettavaan asiaan liittyvät erilaiset näkökohdat, vaikutukset ja käytännön toteuttamismahdollisuudet. Tavoitteena on, että keskeiset sidosryhmät ja kansalaiset osallistuvat valmisteluun tai että niiden näkemyksiä muuten riittävän laajasti ja yhdenvertaisesti kuullaan valmistelun aikana. Säädöksiä, kuten asetuksia valmisteltaessa sidosryhmiä ja kansalaisia pyydetään antamaan kirjallinen lausunto valmistelun tuloksena syntyneistä säädösehdotuksista. Kirjalliset lausunnot voidaan jättää pyytämättä vain perustellusta syystä ([Säädösvalmistelun kuulemisohje](#), valtioneuvoston periaatepäätös 4.2.2016).

Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen mukaan valmisteltavien säädösten vaikutusarvioinnin tavoitteena on vahvistaa päätöksenteon tietopohjaa tuottamalla muun muassa valtioneuvoston päätöksenteon tueksi mahdollisimman luotettavia arvioita erilaisista toteuttamisvaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista. Tietopohjan lisäksi vaikutusarviointi vahvistaa lainvalmistelun avoimuutta ja vastuullisuutta. Valmisteltavan sääntelyn kohderyhmät ja muut sidosryhmät voivat tarjota tärkeitä huomioita ehdotusten vaikutuksista. Lausunnotonnettely säädösluonnoksesta auttaa keräämään palautetta vaikutusarviointiluonnoksen onnistumisesta ja lisäarvioita erilaisista vaikutuksista ([Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje](#) s. 11 ja 20; valtioneuvoston kanslian julkaisu 2022:66)

## 6 RATKAISU

### 6.1 Kuulemisen toteuttaminen

Suomessa vallitsivat poikkeusolot koronavirusepidemian vuoksi 16.3.-15.6.2020 ja 1.3.-27.4.2021. Poikkeusolojen aikana merkittävä osa ravintoloista pidettiin väliaikaisesti suljettuina majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesti voimassa olleen 3 a §:n (153/2020, 184/2021 ja 257/2021) nojalla annetuilla valtioneuvoston asetuksilla. Lain väliaikaisesti voimassa olleet säännökset olivat perustuslain 23 §:n mukaisia, vain poikkeusoloissa mahdollisia tilapäisiä poikkeuksia perusoikeuksista. Koronavirusepidemian aikana ravintoloiden toimintaa rajoitettiin muutoin tartuntatautilain 1.6.2020-30.6.2022 voimassa olleen 58 a §:n (400/2020, 727/2020, 165/2021, 304/2021, 447/2021, 1221/2021 ja 1149/2022) nojalla annetuilla valtioneuvoston asetuksilla. Tartuntatautilain 58 a § säädettiin normaalina lakina ja sitä sovellettiin pääasiassa normaalioloissa. Tässä päätöksessä arvioidaan tartuntatautilain 58 a §:n nojalla annettujen asetusten valmistelua perustuslaissa säädettyjen osallistumisoikeuksien näkökulmasta. Tarkastelu kohdistuu hallinnon ulkopuolisten tahojen kuulemiseen valmistelussa.

Tartuntatautilain 58 a §:n nojalla annettiin kaikkiaan kymmenen asetusta, joita muutettiin yhteensä 51 kertaa. Mainitut kymmenen asetusta olivat voimassa määräajan, jonka päättyessä tuli välittömästi voimaan uusi asetusta. Asetusten voimassaolon päättyminen ja uuden asetuksen antamisen tarve oli siten tiedossa etukäteen. Valtioneuvoston yleisistunnon esittelyasiakirjoissa on kahdeksan tällaisen asetuksen kohdalla selkeä maininta siitä, että Majoitus- ja ravitsemispalvelut MaRa ry:tä ja Palvelualojen ammattiliitto PAM ry:tä on kuultu asetuksesta ennen sen antamista. Kuuleminen yhdestä asetuksesta tapahtui pyytämällä lausunto ja muissa seitsemässä tapauksessa kuuleminen oli suullista.

Valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltiin edellä todetun mukaisesti tartuntatautilain nojalla säädettyjä ravintoloiden toiminnan rajoituksia yhteensä 61 kertaa. Yleisistunnon esittelyasiakirjoissa oli selvästi kerrottu tieto Majoitus- ja ravitsemispalvelut MaRa ry:n ja Palvelualojen ammattiliitto PAM ry:n kuulemisesta 41 tapauksessa. Näistä kolme oli lausuntoja ja muut pääasiassa suullisia kuulemisia eri tavoin ilmaistuna (kuultu, konsultoitu, käyty keskustelut, oltu yhteistyössä). Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksestä on lisäksi ymmärrettävissä, että kuulemisia olisi ollut vuonna 2020 kaksi enemmän kuin esittelyasiakirjoista käy ilmi (asetukset 750/2020 ja 815/2020).

Ennen oikeuskanslerin selvityspyynnön lähettämistä valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltiin 29.5.2020-30.9.2021 yhteensä 42 kertaa edellä tarkoitettuja valtioneuvoston asetuksia ja niiden muutoksia. Esittelyasiakirjojen perusteella Majoitus- ja ravitsemispalvelut MaRa ry:tä ja Palvelualojen ammattiliitto PAM ry:tä kuultiin 23 tapauksessa ja 19 tapauksessa kuulemisesta ei ollut mainintaa. Selvityspyynnön jälkeen valtioneuvostossa käsiteltiin 7.10.2021-24.2.2022 näitä

asetuksia 19 kertaa. Tällöin mainittuja järjestöjä kuultiin esittelyasiakirjojen mukaan 17 kerralla. Edellä jo mainitut kolme lausuntoa pyydettiin tämän ajanjakson aikana.

## 6.2 Arviointi

Perustuslaissa säädetään oikeudesta osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja julkisen vallan tehtävästä edistää osallistumisoikeuksien toteutumista. Säädosvalmistelun kuulemisohjeen mukaan pääsääntönä on, että säädösehdotuksista pyydetään kirjallisia lausuntoja sidosryhmiltä ja kansalaisilta. Ohje ei ole oikeudellisesti sitova, mutta se ilmentää osaltaan perustuslaissa säädettyjen osallistumisoikeuksien periaatteita ja hyvää lainvalmistelutapaa. Lainvalmistelun laillisuusvalvonnassa katsotaan, että ministeriöillä on käytännössä harkintavaltaa kuulemisen käytännön toteuttamisessa, kuten kuulemisen menetelmien valinnassa ja aikataulujen asettamisessa. Perustuslaissa turvatut osallistumisoikeudet on kuitenkin otettava harkinnassa huomioon ja poikkeuksia kuulemisveloitteesta tulkittava suppeasti (esim. [OKV/2232/10/2022](#)).

Laillisuusvalvonnassa katsotaan hyvän lainvalmistelutavan edellyttävän, että valtioneuvoston asetuksista pääsääntöisesti pyydetään kirjallisia lausuntoja valmistelun aikana. Lausuntomenettelyn sijasta voidaan käyttää muita kuulemisen menetelmiä, jos se yksittäisessä tilanteessa on perusteltua. Oikeuskansleri ei valmistelun aikana etukäteen ota kantaa siihen, miten osallistumisoikeudet yksittäisessä tapauksessa tulisi turvata (oikeuskanslerin kirje ministeriöille [OKV/702/24/2022](#)). Osallistumisoikeuksien toteutumista valtioneuvoston asetusten valmistelussa valvotaan pääsääntöisesti siinä vaiheessa, kun valtioneuvoston yleisistunnon esittelyyn jaettu asetusehdotus tarkastetaan etukäteen oikeuskanslerinvirastossa. Tällöin tarkastetaan, että esittelyasiakirjoista ilmenee kuuleminen ja siitä saatu palaute taikka perustelut sille, miksi kuuleminen ei ole ollut tarpeellista. Laillisuusvalvonnassa ei kuitenkaan voida palauttaa asia valmisteluun puutteellisen kuulemisen vuoksi, vaan ainoastaan edellyttää, että menettely perustellaan asianmukaisesti. Lisäksi ennakkollisen laillisuusvalvonnan aikataulu on yleensä niin kiireellinen, että siinä voidaan arvioida vain esittelyasiakirjoissa yksittäisessä tapauksessa esitettyjä tietoja ja keskittyä vain valtioneuvoston päätöksenteon kannalta keskeisiin kysymyksiin. Tässä yhteydessä ei ole mahdollisuutta kokonaisvaltaiseen pitkän aikavälin tarkasteluun. Oikeuskansleri voi yleensä ryhtyä tutkimaan kuulemismenettelyn laillisuutta vasta jälkikäteen.

Tartuntatautilain 58 a §:n mukaan sen nojalla säädettyjen ravintolatoiminnan rajoitusten tuli aina olla välttämättömiä kullakin alueella vallitsevan epidemiatilanteen perusteella. Epidemiatilanteen vaihtelun vuoksi rajoitusten välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta oli arvioitava jatkuvasti ja sääntelyä muutettava viipymättä arvioinnin johtopäätösten muututtua. Lisäksi sääntelyn valtiosääntöinen hyväksyttävyyden edellytti, että kulloinkin voimassa olevan sääntelyn asialliset perusteet pysyivät koko ajan eri alueilla tasapuolisesti ja johdonmukaisesti samanlaisina. Näistä syistä ravintolatoiminnan rajoituksia jatkuvasti muutettiin, ja muutokset olivat sosiaali- ja ter-

veysministeriön selvityksessä todetulla tavalla kiireellisiä. Asetusten valmistelu tässä tilanteessa oli kaikin tavoin erittäin vaativaa ja haasteellista. Sidosryhmien kuulemiselle näissä olosuhteissa ei voida asettaa samoja vaatimuksia kuin normaaleissa tilanteissa. Jopa kuulemisen sivuuttamiseen voi poikkeuksellisesti olla perusteita. Tästä huolimatta ei voida pitää hyväksyttävänä, että sidosryhmien kuulemista ainakaan suuressa määrin tai järjestelmällisesti sivuutettiin, vaikka valmistelun aikataulu olisi erittäin tiukka.

Perustuslaissa säädetty velvollisuus edistää osallistumisoikeuksien toteutumista on otettava huomioon myös poikkeuksellisen kiireellisissä tilanteissa siinä määrin kuin se on mahdollista. Poikkeusoloissa ja poikkeuksellisissa tilanteissa on noudatettava perustuslain 23 §:stä ilmeneviä ja perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvia välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusperiaatteita. Nämä periaatteet tarkoittavat muun ohella sitä, että mahdollisista eri menettelytavoista tulisi valita se perustuslain mukaisen hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi kohtuullisen tehokas vaihtoehto, jossa perus- ja ihmisoikeuksien rajoitukset ovat lievimmät. Kun osallistumisoikeudet ja velvollisuus edistää niitä perustuvat perustuslakiin ja kun julkisella valalla on perustuslain mukaan myös yleinen velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, osallistumisoikeudet on kaikissa tilanteissa toteutettava vain välttämättömin ja mahdollisimman vähäisin rajoituksin.

Tartuntatautilain nojalla annetuilla asetuksilla ja niiden perusteina olevilla välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arvioinneilla oli välitön vaikutus ravintolayritysten toimintaan ja yritysten työntekijöiden asemaan. Asetuksilla ratkaistiin, miten lakia sen asettamissa rajoissa sovellettiin maan eri alueilla ja yksittäisiin yrityksiin. Tämä olisi puoltanut jonkinlaista kuulemismenettelyä kaikissa sääntelyn muutostilanteissa. Asetusten valmistelussa ei ollut niinkään merkitystä sillä, missä määrin sidosryhmiä oli mahdollisesti aikaisemmin kuultu jo asetusten perusteena ollutta lakia valmisteltaessa. Lisäksi asetusten valmistelu osittain poikkeusoloissa ja muutoin poikkeuksellisen epidemian oloissa ei sinänsä ole peruste sivuuttaa kuulemismenettelyä, vaan valmistelun edellyttämät toimet ja aikataulu on arvioitava valmisteltavan asian perusteella tilannekohtaisesti aina erikseen. Lyhyellä varoitusajalla voimaan tulleet asetukset edellyttivät yrityksiltä nopeaa reagointia muutoksiin. Kuulemisella voidaan olettaa tässä tilanteessa olleen osallistumisoikeuksien lisäksi erityistä merkitystä myös sääntelyn toimeenpanon kannalta.

Kuuleminen on kohdassa 5 mainittujen lainvalmisteluohjeiden mukaan osa säädösehdotuksen vaikutusten arviointia. Vaikutusarvioinnin ja asetusten muodossa tapahtuvan lainsäädäntövalan käyttämisen monipuolisen ja luotettavan tietoperustan vaatimukset pikemminkin korostuvat poikkeuksellisissa tilanteissa ja poikkeusoloissa. Olen aikaisemmin koronavirusepidemian aikaisen päätöksenteon tietopohjaa koskevassa päätöksessäni korostanut, että avoimeen ja osallisuutta edistävään demokraattiseen yhteiskuntaan kuuluu julkisen vallankäytön valvonta ja julkinen keskustelu päätöksistä ja niiden perusteista. Koronavirusepidemian kaltaisten poikkeus-

tilanteiden hoitoa koskevien päätösten merkittävyys edellyttää, että päätöksenteko koetaan legitimiiksi. Painotin myös eri toimijoiden oikeutta ja tosiasiallisia mahdollisuuksia osallistua epidemian hallintaa koskevaan yhteiskunnallisesti merkittävään päätöksentekoon ja arvioida sitä ([OKV/461/70/2020 ym.](#)). Nämä näkökohdat ovat erittäin merkittäviä tässäkin yhteydessä ja lisäksi ne ovat hyvin merkittäviä kriisitilanteiden ja yhteiskunnan vakavien häiriötilanteiden yhteydessä tulevaisuudessa. Samoin olen muun muassa koronavirusepidemian hoitoon liittyvää sääntelyä koskevassa ratkaisussani kiinnittänyt huomiota laaja-alaisen kuulemisen tärkeyteen ja merkitykseen ([OKV/2263/10/2022 ym.](#)). Poikkeuksellisissa olosuhteissa hyvän lainvalmistelutavan ja siihen kiinteästi kuuluvien osallistumisoikeuksien ja osallistumismahdollisuuksien merkitys ja vastaavasti valtioneuvoston ja sen ministeriöiden velvollisuus turvata ne korostuvat. Poikkeuksellisten olojen pitkittyessä korostuu myös suunnitelmallisuuden ja ennustettavuuden merkitys. Osallistumisoikeuksien turvaamisen ja hyvän hallinnon näkökulmasta on tällöin perusteltua pyrkiä myös laatimaan suunnitelma osallistumismahdollisuuksien tarjoamisesta ja turvaamisesta sekä myös viestimään siitä.

Kohdan 6.1 mukaisesti käytettävissä tietojen perusteella yleiskuva osallistumisoikeuksien toteutumisesta on sillä tavoin myönteinen, että keskeisimpiä sidosryhmiä kuultiin ainakin jollakin tavalla noin kahdesta kolmasosasta eli suurimmasta osasta kaikista valtioneuvoston yleisistunnossa käsitellyistä asetusehdotuksista. Jälkikäteen ei voida laillisuusvalvonnallisesti tarkemmin arvioida, olisiko kuulemisia ollut käytännössä mahdollista järjestää enemmänkin. Laillisuusvalvonnassa ei voida myöskään ottaa kantaa siihen, missä määrin sidosryhmille järjestetyissä kuulemisissa oli aito mahdollisuus vaikuttaa valmisteltavan asetuksen sisältöön. Kuulemisista koskevista tiedoista on lisäksi havaittavissa, että oikeuskanslerin selvityspyynnön jälkeen kuuleminen on sivuutettu vain muutamassa tapauksessa. Sillä, että oikeuskansleri kiinnitti huomiota kuulemiskäytäntöihin, oli ilmeisesti vaikutusta järjestettyjen kuulemisten määrään ja suunnitelmallisuuteen. Lisäksi lausuntomenettelyä ei käytetty ennen selvityspyyntöä, muuta sen jälkeen esitelyasiakirjoissa mainitaan sidosryhmien lausunnot kolme kertaa. Tästä huolimatta kuulemiskäytännöissä herättää kysymyksiä lausuntomenettelyn vähäinen käyttö hallinnon ulkopuolisten sidosryhmien kuulemisessa. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksen mukaan Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta pyydettiin kuitenkin lausunto aina silloin, kun valmisteltiin maakunnan alueen ravintoloita koskevia muutoksia.

### 6.3 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Sosiaali- ja terveysministeriössä ei menetelty perustuslaissa turvattujen osallistumisoikeuksien toteuttamisessa lain tai virkavelvollisuuksien vastaisesti, kun ministeriössä valmisteltiin ravintoloiden toiminnan rajoituksia koskevia valtioneuvoston asetuksia vuosina 2020-2021. Ministeriön menettely hallinnon ulkopuolisten sidosryhmien kuulemisessa vastasi paremmin perustuslaissa säädetyn osallistumisoikeuksien edistämisen ja hyvän lainvalmistelutavan vaatimuksia sen jälkeen, kun olin pyytänyt selvitystä kuulemisen käytännöistä. Saatan kuitenkin ministeriön tietoon



ja huomioon otettaviksi edellä kohdassa 6.2 esittämäni näkökohdat osallistumisoikeuksien toteuttamisesta poikkeuksellisen kiireellisessä säädösvalmistelussa.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos, osastopäällikkö

Maija Salo

Tiedoksi

Majoitus- ja ravitsemispalvelut Ma-Ra ry

Palvelualojen ammattiliitto PAM ry