Veli-Pekka Viljanen

M 15/2020 vp; Valtioneuvoston asetus ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 2.4.2020

1. Yleistä

Lailla majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (153/2020) lisättiin uusi 3 a §, joka on voimassa 31.5.2020 asti. Kyseinen pykälä kuuluu seuraavasti:

> 3 a §
>
> *Ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikainen rajoittaminen tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi*
>
> 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.
>
> Mitä 1 momentissa säädetään, ei koske ruoan tai juoman myymistä ravitsemisliikkeestä muualla nautittavaksi.
>
> Mitä 1 momentissa säädetään ei koske 1 §:n 3 momentissa tarkoitettuja henkilöstöravintoloita.
>
> Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset 1 momentissa tarkoitetuista alueista.

Laki säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 7/2020 vp) perustuslain 23 §:n mukaisena tilapäisenä poikkeuksena perusoikeuksista. Käsiteltävänä oleva asetus on säädetty majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettuun lakiin väliaikaisesti lisätyn 3 a §:n 4 momentin perusteella.

Perustuslain 23 §:n 2 momentin mukaan tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta. Säännöksen esitöiden mukaan kyse olisi eduskunnan jälkitarkastusoikeudesta,

jossa eduskunnalle taataan mahdollisuus tarkastaa yksittäisten perusoikeuspoikkeuksia koskevien asetusten asianmukaisuus, välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus välittömästi niiden antamisen jälkeen. Näin eduskunta voisi valvoa poikkeusoloja koskevan asetuksenantovallan käyttöä ja niin halutessaan kumota annetun asetuksen tai muuttaa sen voimassaoloaikaa, jolloin viimekätinen lainsäädäntövalta säilyisi edelleen eduskunnalla (HE 60/2010 vp, s. 37).

Vaikka tässä tapauksessa käsiteltävänä olevan asetuksen saattaminen eduskunnan arvioitavaksi perustuu suoraan perustuslain 23 §:ään, rinnastuu menettely asiallisesti valmiuslain 10 §:ssä säädettyyn jälkitarkastukseen.

Asetuksen valtiosääntöoikeudellisen arvion osalta on syytä todeta, että perustuslakivaliokunta on jo aikaisemmassa hallituksen lakiesityksestä antamassaan lausunnossa PeVL 7/2020 vp pitänyt mahdollisena säätää ravintoloiden sulkemisesta pandemian aikana perustuslain 23 §:n perusteella tavallisella lailla ja katsonut itse lain täyttävän perustuslain 23 §:ssä asetetun välttämättömyysvaatimuksen.

2. Alueellinen soveltamisala

Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesti voimassa olevan 3 a §:n 1 momentin mukaan ravitsemisliike ja siihen kuuluvat sisä- ja ulkotilat on pidettävä suljettuina asiakkailta pykälässä tarkoitettujen poikkeusolojen aikana ”niillä alueilla, joilla se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen ehkäisemisen kannalta”. Muotoilu pohjautuu eduskunnan perustuslakivaliokunnan kantaan, jonka mukaan sääntelyn soveltamisalaa oli ”voitava rajata alueellisesti ja ajallisesti”. 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 (PeVL 7/2010 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunnan kannanotto liittyi perusoikeuspoikkeuksen välttämättömyysvaatimuksen täyttymiseen. Valiokunnan mukaan hyvin pitkälle menevien elinkeinovapauteen ja myös omaisuuden suojaan ja työllisyyden edistämisvelvollisuuteen puuttuvien toimenpiteiden ulottaminen koko maahan vaikuttaa välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta ongelmalliselta, jos koronavirus ei ole lainkaan ehtinyt epidemiavaiheeseen jollakin alueella. Välttämättömyysvaatimuksen täyttymistä puolsi toisaalta koronaviruksen poikkeuksellisen nopea leviäminen niin Suomessa kuin muuallakin Euroopassa sekä se, että tiedon epidemian kehittymisestä voitiin arvioida seuraavan jossakin määrin viiveellä sen leviämistä. Valiokunta katsoi,

että käytettävissä olevan tiedonkin valossa sääntelyn soveltamisalaa oli voitava rajata alueellisesti ja ajallisesti. Valiokunnan mukaan tällainen muutos oli edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 7/2020 vp, s. 4).

Käsiteltävänä olevassa asetuksessa on muodollisesti noudatettu vaatimusta, että niistä alueista, joilla ravitsemisliikkeet on pidettävä suljettuina, säädetään valtioneuvoston asetuksella. Asetuksen 2 §:ssä luetellaan kuitenkin kaikki Suomen maakunnat, joten ravitsemisliikkeiden sulkeminen koskisi välittömästi asetuksen tullessa voimaan 4.4.2020 koko maata.

Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 3 a § ei sinänsä sulje pois mahdollisuutta, että ravintoloiden sulkeminen voisi koskea koko maata. Lain 3 a §:n 1 momentti kuitenkin edellyttää, että sulkeminen pandemian aikana rajautuu koskemaan niitä alueita, ”joilla se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen ehkäisemisen kannalta”. Tämä välttämättömyysvaatimus seuraa itse asiassa suoraan perustuslain 23 §:stä, jonka mukaan säännöksen tarkoittamien tilapäisten poikkeusten tulee olla ”välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia”. Siten ravintoloiden sulkeminen pitää pystyä perustelemaan välttämättömäksi jokaisella alueella erikseen. Välttämättömyysarvioinnin tulee kattaa sekä alueellinen että ajallinen välttämättömyys.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen 31.3.2020 esittämän ja asetuksen liiteaineistona olevan arvion mukaan ravitsemisliikkeiden toimintaa rajoittavat toimenpiteet vähentävät edelleen potentiaalisesti ihmisten välisiä sosiaalisia kontakteja. Sulkemisen toteuttaminen alueellisesti eriaikaisesti ei ehkäise taudin leviämistä riittävän tehokkaasti ja ennakoivasti, sillä epidemia on levinnyt erittäin nopeasti ja alueellisia tartuntaketjuja tai laajempaa yhteisössä tapahtuvaa tartuntaa voi ilmetä lähipäivinä tai –viikkoina eri puolilla Suomea. Tämä rypäsmäinen eteneminen on ollut ominaista COVID-19 –epidemian etenemiselle muuallakin. Näiden paikallisten epidemiapesäkkeiden ilmaantumista ei ole mahdollista etukäteen ennustaa. Niiden syntyminen edellyttää ihmisten läheistä kohtaamista, sillä virus tarttuu vain lähikontaktissa. Ravitsemisliikkeet ovat osoittautuneet myös kansainvälisten kokemusten ja tapauskertomuksien perusteella merkittäviksi tartuntojen leviämisen edistäjiksi. Suomessa on otettu käyttöön laajoja fyysisten kontaktien rajoitustoimia – niin laajoja, että ravitsemusliikkeet ovat muodostuneet lähes ainoiksi paikoiksi joissa ihmiset kokoontuvat edelleen merkittävässä määrin ja luovat näin edellytykset

tartuntojen leviämiselle. Rajoitustoimien yhteisvaikutuksien maksimoimiseksi ravitsemisliikkeiden toiminnan rajoittaminen yhtäaikaisesti koko maassa on siten 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 kannanoton ongelmana on kuitenkin se, että siinä nimenomaisesti pidättäydytään arvioimasta rajoitustoimien yhteiskunnalle aiheuttamia kokonaishaittoja suhteessa sulkemista saatuun hyötyyn.

Asetuksen perustelumuistiosta käy ilmi, että todennettuja tartuntatautitapauksia on 30.3.2020 tietojen mukaan kaikissa maakunnissa ja kaikkiaan 111 kunnan alueella. Tämä tarkoittaa muistion mukaan, että vähintäänkin yksittäisiä tartuntoja on eri puolilla Suomea. Perustelumuistioon sisältyy maakuntakohtainen tarkastelu viruksen etenemistilanteesta. Kunkin maakunnan osalta esitetään lukumäärätietoja ja sitä täydentää kaikissa tapauksissa samansisältöinen arvio taudin etenemisestä. Arvion mukaan tällä hetkellä ei ole tietoa, kuinka suuri osuus maakunnan väestöstä kantaa virusta. Todettujen tartuntalukujen perusteella ei ole mahdollista ennustaa, miten ja millä nopeudella virus leviää maakunnassa. Jotta epidemian leviämistä hidastetaan ja tätä kautta turvataan alueen sairaanhoitokapasiteetin riittävyys, esitetty toimenpide on ”ennakoivasti välttämätön”. Tartuntalukumääriä lukuun ottamatta maakuntakohtainen tarkastelu perustelumuistiossa on siten täysin näennäinen ja perustuu ajatukseen ennakollisesta puuttumisesta taudin etenemiseen valtakunnallisesti (s. 3-8).

Perustelumuistion lukujen mukaan koronavirus on edennyt epidemiatasolle selvästi Uudenmaan maakunnassa, jossa oli yhteensä 843 todennettua tautitapausta 20 kunnan alueella. Yli 50 todennettua tautitapausta on Pirkanmaalla, Varsinais-Suomessa, Pohjois-Pohjanmaalla ja Keski-Suomessa. Useissa maakunnissa todettujen tartuntojen määrä on sen sijaan vielä vähäinen rajoittuen yksittäisiin tartuntatapauksiin.

Perustuslakivaliokunta on 25.3.2020 antamassaan lausunnossa todennut, että välttämättömyysvaatimuksen täyttymistä puoltaa koronaviruksen poikkeuksellisen nopea leviäminen niin Suomessa kuin muuallakin Euroopassa sekä se, että tiedon epidemian kehittymisestä voidaan arvioida seuraavan jossakin määrin viiveellä sen leviämistä (PeVL 7/2020 vp, s. 4). Kyseisen ajankohdan jälkeen koronaviruksen eteneminen on jatkunut nopeana ja koronavirus on ainakin

jossakin määrin levinnyt kaikkiin maakuntiin. Kun otetaan huomioon Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen esittämä tuore asiantuntija-arvio, joka korostaa ravintoloiden sulkemisen merkitystä koronaviruksen etenemisen vastaisessa keinovalikoimassa ja perustelee tarvetta ennakoivasti puuttua taudin etenemiseen, päädyn lopputulokseen, että ravintoloiden sulkemisen ulottaminen tässä vaiheessa koko valtakunnan alueelle, täyttää perustuslain 23 §:n mukaisen välttämättömyysvaatimuksen. Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on katsonut välttämättömyysvaatimuksesta johtuen, että poikkeusolojen päättyessä on voimassa oleva asetus kumottava kokonaan tai osittain (PeVL 7/2020 vp, s. 5). Kuten asetuksen perustelumuistiossa todetaan, epidemiatilanteen niin salliessa ravintolatoiminnan rajoitusta on mahdollista purkaa valtioneuvoston asetusta muuttamalla (s. 10). Siten säädetystä ravintoloiden sulkemisesta tulee luopua heti, kun kyseisellä alueella ei enää ole lain edellyttämiä välttämättömiä syitä ravintoloiden pitämiselle suljettuina.

Edellä esitetyn perusteella katson, että oikeudellista estettä asetuksen jättämiselle voimaan ei ole olemassa.