Perustuslakivaliokunta

Lausunto
2.4.2020

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN LAUSUNTO

Valtioneuvoston asetus ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi

Keskeinen sisältö

Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettuun lakiin (308/2006) on lisätty lailla 153/2020 uusi väliaikaisesti 31.5.2020 asti voimassa oleva 3 a §. Ravitsemisliikkeiden aukioloa voidaan sen perusteella rajoittaa väliaikaisesti COVID-19-viruksen leviämisen ehkäisemiseksi. Rajoituksista säädetään alueittain valtioneuvoston asetuksella.

Ravitsemisliikkeet on pidettävä suljettuina asiakkailta niillä alueilla, joilla se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi. Asetuksessa käytetään alueellisena jakona maakuntia.

Asetus tulisi voimaan 4.4.2020 ja ravitsemisliikkeet tulisi sulkea asiakkailta koko maassa.

Rajoitusten voimassaolon välttämättömyyttä seurataan ja rajoitusten purkutoimenpiteisiin ryhdytään alueittain epidemiatilanteen sen salliessa.

Poikkeusolojen vallitseminen

Perustuslakivaliokunta on lausunut omana käsityksenään, että maassa vallitsevat valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot (PeVM 8/2020 vp).

Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annettu laki sisältää oman itsenäisen poikkeusolojen määritelmän. Lain väliaikaisen 3 a §:n 1 momentin mukaan 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.

Käytännössä lain väliaikaisen 3 a §:n 1 momentin poikkeusolot tarkoittavat asiayhteyden vuoksi samaa kuin valmiuslain 3 §:n 5 kohdan tarkoittamat poikkeusolot.

Toimenpiteen toteuttaminen ennakoivasti

Perustuslain 23 §:n sanamuodon, majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 3 a §:n sanamuodon samoin kuin valmiuslain esitöiden (HE 3/2008 vp, s. 34) valossa pandemiatilanteessa toimenpiteisiin voidaan ryhtyä jo ennakoivasti vaarallisen tartuntataudin uhatessa.

COVID-19-virus ei etene lineaarisesti vaan ryppäinä, jotka kehittyvät muutamassa päivässä. Epidemia on levinnyt erittäin nopeasti ja alueellisia tartuntaketjuja tai laajempaa yhteisössä tapahtuvaa tartuntaa voi ilmaantua lähipäivinä tai -viikkoina eri puolilla Suomea. Näiden epidemiapesäkkeiden ilmaantumista ei ole mahdollista etukäteen ennustaa. Epidemiatilanne muuttuu päivittäin.

Liian myöhään toteutetut toimenpiteet eivät ole vaikuttavia ja niiden hyöty jää vajaaksi, tai niillä ei ole lainkaan merkitystä. Tartuntataudit leviävät osin ennakoimattomalla tavalla. Niistä saadaan varmennettua tietoa varsin myöhäisessä vaiheessa, jolloin suuri määrä tartuntoja ja jatkotartuntoja on jo tapahtunut. Tämän vuoksi tehokkaat toimenpiteet, joilla on mahdollisuus vaikuttaa leviämiseen, voidaan toteuttaa vain, jos ne voidaan aloittaa riittävän ennakollisesti ja kattavasti.

Ravitsemisliikkeiden sulkeminen alueittain eriaikaisesti ei ehkäisisi taudin leviämistä tehokkaasti ja ennakoivasti.

Rajoituksen oikeasuhtaisuus ja välttämättömyys

Asetuksen mukainen ravitsemisliikkeiden aukiolon alueellinen ja ajallinen rajoittaminen merkitsee merkittävää puuttumista perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen. Lisäksi rajoituksilla voidaan katsoa olevan vaikutuksia perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan.

Rajoitusten tavoitteena on väestön terveyden suojeleminen ja terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen ehkäisemällä maahan levinneen vaarallisen tartuntataudin leviämistä. Rajoitusten tarkoituksena on siis turvata perustuslain 22 §:n edellyttämällä tavalla julkisen vallan toimesta perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattu jokaisen oikeus elämään, perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädetty jokaisen oikeus välttämättömään huolenpitoon sekä 19 §:n 3 momentissa säädetty julkisen vallan velvollisuus turvata riittävät terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä.

Perustuslain 23 §:n mukaan perusoikeuksista voidaan säätää 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.

COVID-19-viruksen leviämistavan huomioon ottaen ravitsemisliikkeiden sulkemisella tähdätään ihmisten kokoontumisten ja tartunnan riskin sisältävien lähikontaktien rajoittamiseen. Ravitsemisliikkeet ovat tällä hetkellä lähes ainoita paikkoja, joissa ihmiset edelleen kokoontuvat merkittävässä määrin ja luovat näin edellytykset tartuntojen leviämiselle.

Ravitsemisliikkeissä syntyvien kontaktien vähentämistä voidaan vallitsevissa olosuhteissa pitää vähiten ihmisten perusoikeuksiin puuttuvana mutta tehokkaana, ja näin ollen oikeasuhtaisena keinona turvata yksilöiden perustuslaissa turvattu oikeus elämään tilanteessa, jossa epidemian leviämisen laajuudesta käytettävissä olevat tiedot ovat puutteellisia.

Rajoitusten alueellisen soveltamisalan välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta on asetuksen valmistelun aikana arvioitu maakunnittain. Todennettuja tartuntoja on tällä hetkellä kaikissa maakunnissa. Tartuntojen todellinen määrä ei kuitenkaan ole tiedossa, koska lieväoireisia henkilöitä ei tällä hetkellä testata. COVID-19- viruksen leviämisen kannalta on merkittävää, että myös oireettomat henkilöt levittävät virusta.

Asetuksen merkitsemät poikkeukset elinkeinovapaudesta ja omaisuudensuojasta ovat perustuslain 23 §:n tarkoittamalla tavalla välttämättömiä kaikissa maakunnissa. Rajoitukset ovat välttämättömiä COVID-19-pandemian leviämisen ehkäisemiseksi sekä levinneisyyden arvioimisen vaikeuden muodostaman uhan ennakoivaksi torjumiseksi.

Väestön terveyden ja terveydenhuollon kantokyvyn turvaaminen ei vallitsevassa tilanteessa ole mahdollista elinkeinovapauteen vähemmän puuttuvin toimin. Ravitsemisliikkeiden sulkemisella voidaan pelastaa ihmishenkiä, koska epidemian hidastuessa tehohoitokapasiteetin kysyntä jaksottuu pidemmälle ajalle. On välttämätöntä, että sosiaalisia lähikontakteja rajoittavat toimenpiteet toteutetaan alueellisesti kattavasti. Väestöä on turvattava tehokkain toimenpitein ja myös yhdenvertaisesti siten, että tartunnan leviämistä koskevan tiedon epävarmuus ei aseta ihmisiä eri asemaan.

Asetukseen sisältyvä koko Suomen kattava perusoikeuspoikkeus on sen taustalla olevien tavoitteiden kannalta välttämätön ja oikeasuhtainen.

Rajoitusten purkaminen

Asetukseen sisältyvät poikkeukset ovat luonteeltaan perustuslain 23 §:n edellyttämällä tavalla tilapäisiä ja niiden antaminen samoin kuin majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 3 a §:n soveltaminen kokonaisuudessaan on sidottu poikkeusolojen olemassaoloon. Lain väliaikainen 3 a § ja valtioneuvoston asetus ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi ovat voimassa 31.5.2020 saakka.

Arvio ravitsemisliikkeiden sulkemisen välttämättömyydestä perustuu aina ajantasaiseen tilannekuvaan. Työ- ja elinkeinoministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö arvioivat epidemiatilannetta yhdessä asiantuntijaorganisaatioiden kanssa kahden viikon välein ja antavat selvityksensä valtioneuvostolle.

Rajoituksia ryhdytään purkamaan ennen asetuksen voimassa olon päättämistä epidemiatilanteen sen salliessa. Rajoitukset on purettava poistamalla asetuksen 2 §:n mukaisesta luettelosta ne maakunnat, joilla sulkemista koskevat rajoitukset eivät ole enää välttämättömiä COVID-19-viruksen leviämisen ehkäisemiseksi.

Asetuksen voimaantulo

Tilapäisiä poikkeuksia koskeva valtioneuvoston asetus on perustuslain 23 §:n 2 momentin mukaan saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan (PeVL 7/2020 vp) asetuksen eduskuntakäsittely on toteutettavissa esimerkiksi samaan tapaan kuin valmiuslain nojalla annettujen asetusten.

Ravitsemisliikkeiden sulkemisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella, joka voi tulla heti voimaan, kun valtioneuvosto on sen päättänyt. Asetus toimitetaan jälkitarkastukseen eduskuntaan ja perustuslakivaliokunta arvioi jälkikäteisesti, onko asetus kumottava, ja tämän mukaisesti eduskunta voi edelleen päättää, että valtioneuvoston tulee kumota asetus.

Asetuksen osalta on tarkoituksenmukaista, että eduskunnalla on mahdollisuus arvioida asetusta ennen sen voimaantuloa. Tätä pidetään oikeustilan selvyyden ja ravitsemisliikkeiden kannalta tärkeänä. Tämän vuoksi asetuksen tulee voimaan 4.4.2020.

Liisa Huhtala
hallitusneuvos