Veli-Pekka Viljanen

HE 139/2020 vp LAIKSI TARTUNTATAUTILAIN VÄLIAIKAISESTA MUUTTAMISESTA

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 9.10.2020

Hallituksen esityksessä ehdotetaan tartuntatautilakia väliaikaisesti muutettavaksi siten, että siihen lisätään säännökset ravitsemisliikkeiden toiminnan väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntatautilain leviämisen estämiseksi. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.11.2020 ja se olisi voimassa 28.2.2021 eli se olisi voimassa neljän kuukauden ajan.

Laki vastaisi sisällöltään sellaisenaan voimassa olevaa 29.5.2020 annettua lakia tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta (400/2020), jonka voimassaolo päättyy 31.10.2020. Kyseinen laki on säädetty tavallisen lain säätämisjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 14/2020 vp). Eduskuntakäsittelyn aikana hallituksen esitykseen (HE 72/2020 vp) sisältyvää lakiehdotusta muutettiin kuitenkin perustuslakivaliokunnan lausunnon pohjalta merkittävästi. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnön (StVM 11/2020 vp) pohjalta hyväksytty muutettu lakiehdotus ei tullut enää uudelleen perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Lakiehdotuksen 58 a §:n 1 momentin mukaan tartuntatautilain leviämisen estämiseksi ravitsemisliikkeissä on noudatettava säännöksessä tarkoitettuja ravitsemisliikkeen aukioloa, alkoholijuomien anniskeluaikaa sekä liikkeeseen kuuluvien sisä- ja ulkotilojen asiakaspaikkamäärää ja käyttöä elinkeinotoimintaan koskevia rajoituksia. Jolleivät rajoitukset ole välttämättömiä koko maassa tartuntataudin leviämisen estämiseksi, valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset alueista, joilla kutakin velvollisuutta ja rajoitusta sovelletaan.

Pykälän 2 momentin mukaan ravitsemisliikkeen saa avata ravitsemistoimintaan aikaisintaan kello 6 ja liike on suljettava asiakkailta viimeistään klo 23. Alkoholijuomien anniskelu on rajattu kello 9–22 väliseen aikaan. Jolleivät nämä rajoitukset ole välttämättömiä tartuntataudin leviämisen estämiseksi, valtioneuvoston asetuksella säädetään pidemmästä aukioloajasta.

Pykälä sisältää myös säännöksiä ravitsemisliikkeiden enimmäisasiakasmääristä, asiakaspaikkojen järjestelystä, hygieniavaatimuksista ja ravitsemistoiminnan harjoittajan velvollisuudesta laatia suunnitelma velvollisuuksien ja rajoitusten toteuttamisesta.

Erityisesti aukioloaikojen ja anniskeluaikojen sekä asiakaspaikkojen enimmäismäärää koskeva sääntely puuttuu merkittävästi ravitsemistoiminnan harjoittajan perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinovapauteen. Esimerkiksi ravitsemisliikkeiden aukioloajan ja anniskeluajan rajoitukset merkitsevät sitä, että tietynlaisen ravintolatoiminnan harjoittaminen (esim. yökerhot) ei enää ole mahdollista. Rajoituksilla on myös huomattavaa merkitystä ravintolatoiminnan kannattavuuteen ja sitä kautta oikeuteen harjoittaa elinkeinoa (ks. HE, s. 10).

Perustuslakivaliokunta on ravitsemisliikkeiden koronaepidemian aikaisia rajoituksia koskevassa aikaisemmassa lausunnossaan katsonut, että lakiehdotuksen taustalla ollut väestön terveyden suojeleminen on epäilemättä perusoikeusjärjestelmän kannalta erittäin painava peruste. Perustuslakivaliokunnan mukaan myös terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen pandemian aikana on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painava peruste, jolla on yhteys perustuslain 7 §:n 1 momentin julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään sekä turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä (perustuslain 19 §:n 3 momentti) ja joka oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia. Sääntelylle on siten selvästi hyväksyttävät perusteet. Perustuslakivaliokunnan mukaan tuolloin ehdotetuista määräaikaisista toimenpiteistä voitiin silloisissa olosuhteissa säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä perusoikeusrajoituksina, kunhan sääntely täytti kaikilta osin perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (PeVL 14/2020 vp, s. 4).

Hallituksen esityksen mukaan rajoitusten tavoitteena on samoin kuin voimassa olevan lain osalta väestön terveyden suojaaminen ja terveydenhoitojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen estämällä maahan levinneen vaarallisen tartuntataudin leviäminen (HE, s. 14). Yleisellä tasolla lakiehdotuksen sisältämät rajoitukset täyttävät siten perusoikeuden rajoitusperusteelle asetettavan hyväksyttävyysvaatimuksen.

Hallituksen esityksen perusteluissa viitataan siihen, että koronavirustartuntojen määrä on viime aikoina ollut noususuunnassa. Ravitsemisliiketoimintaa koskevat rajoitukset ovat esityksen mukaan yksi osa kaikista hallituksen käytössä olevista toimista. Ravitsemisliikkeissä tapahtuvien sosiaalisten lähikontaktien määrä ja luonne vaikuttavat merkittävästi koronavirustaudin

tarttumisen riskiin. Alkoholijuomien anniskelulla on oma vaikutuksensa tähän riskiin. Esityksen tavoitteena on vähentää sosiaalisten lähikontaktien määrää ja vaikuttaa niiden luonteeseen tartuntataudin leviämisen estämiseksi (HE, s. 14). Esityksestä käy ilmi, että viimeisten tietojen mukaan Suomessa on ollut juuri ravintoloihin liittyviä tartuntatapauksia jo yli 100. Tartuntoja on viime aikoina esiintynyt erityisesti nuorilla. Suomessa tapahtuneista altistumisista ja tartunnoista voidaan perustelujen mukaan vetää johtopäätös, että muiden sosiaalisten tilanteiden ohella ravintoloissa esiintyy etenkin yöaikaisessa anniskelussa koronavirustaudin leviämisen riskitilanteita (HE, 6). Hallituksen esityksen perusteluissa esitetyt seikat perustelevat sinänsä ravitsemisliiketoimintaan liittyvien rajoitusten sallittavuutta.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti aikaisemmassa lausunnossaan huomiota, että hallituksen esityksen perusteluissa ei ole yksityiskohtaisesti tarkasteltu kunkin ehdotetun toimenpiteen välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta. Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotetun kaltaisia rajoituksia valmisteltaessa tulee huomattavasti yksityiskohtaisemmin pystyä perustelemaan juuri ehdotettujen toimenpiteiden välttämättömyys. Samalla on valiokunnan mukaan tarkasteltava myös perusoikeuksien kannalta vähemmän rajoittavia muita sääntelyvaihtoehtoja (PeVL 14/2020 vp, s. 5). Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen perusteluista on vaikea löytää tällaista valiokunnan kaipaamaa toimenpiteiden yksityiskohtaista välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointia. Perusteluissa on kyllä todettu, että ravitsemisliikkeiden aukiolo- ja anniskeluaikaa koskevien rajoitusten tarkoituksena on rajoittaa asiakkaiden altistumisaikaa ja -tapoja sekä sisä- että ulkotiloissa silloin, kun ravitsemisliikkeissä tyypillisesti ilta- ja yöaikaan nautitaan yhdessä alkoholijuomia tai jolloin ravitsemisliikkeen asiakkaat muutoin voisivat olla päihtyneitä. Ravintolan asiakasmäärän rajoittamisen tarkoitukseksi ilmoitetaan puolestaan sen varmistaminen, että tartuntataudin leviämistä voidaan estää varmistamalla riittävä väljyys ja rajoittamalla samanaikaisesti ravitsemisliikkeessä olevien asiakkaiden ja sosiaalisten kontaktien määrää kyseisissä tiloissa. Laajat altistumistilanteet vaikeuttavat altistuneiden jäljittämistä ja karanteeniin asettamista, mikä voi muodostaa huomattavan riskin epidemian kiihtymiselle (ks. HE, s. 9). Näitä perusteluja voidaan pitää sinänsä relevantteina arvioitaessa ehdotettujen rajoitusten valtiosääntöoikeudellista sallittavuutta.

Erityisesti on huomattava, että perustuslakivaliokunta piti aikaisemmassa lausunnossaan huomiota siihen, että sääntelyn alueellinen soveltamisala on merkityksellinen sääntelyn välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta. Valiokunta korosti, että välttämättömyysedellytysten

tulee säädösperusteisesti ohjata päätöksentekoa alueellisesta soveltamisalasta ja ettei rajoituksia voida säätää tai pitää voimassa sellaisilla alueilla, joissa se ei ole tartuntatautitilanteen vuoksi välttämätöntä (PeVL 14/2020 vp, s. 5).

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä omaksuttiin tältä osin sääntelyratkaisu, jossa ravitsemistoimintaan kohdistuvat rajoitukset ulotettiin säädöstekstissä koskemaan koko maata ja kaikkia ravitsemistoiminnan harjoittajia lukuun ottamatta henkilöstöravintolatoimintaa ja ruoan tai juoman myymistä muualla nautittavaksi. Tämän lisäksi säädettiin, että jolleivät rajoitukset ole välttämättömiä koko maassa tartuntataudin leviämisen estämiseksi, valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset alueista, joilla kutakin velvoitetta ja rajoitusta sovelletaan. Lähtökohtana sääntelyssä siis oli rajoitusten ulottaminen koko maahan, josta voidaan valtioneuvoston asetuksella poiketa, jos rajoitukset eivät ole välttämättömiä koko maassa. Säädösteknisesti sääntelymalli on käänteinen perustuslakivaliokunnan edellyttämään sääntelytapaan verrattuna, jossa lähtökohtana olisi ollut rajoitusten ulottaminen vain niille alueille, jossa se oli välttämätöntä tartuntataudin leviämisen estämiseksi.

Kysymys nousi esille lain vahvistamisvaiheessa, jossa valtioneuvoston pöytäkirjaan (tasavallan presidentin esittely 29.5.2020) kirjattiin oikeuskanslerin asiaa koskeva kannanotto. Siinä oikeuskansleri totesi muun ohella seuraavaa:

> ” Eduskunnan hyväksymän tartuntatautilain 58 a §:n 1 momentin asetuksenantovaltuuden sanamuodon voitaisiin hyväksytyn lain kokonaisuudesta irrotettuna katsoa merkitsevän sitä, että ravitsemusliikkeiden valtakunnalliset rajoitukset olisivat pääsääntö ja että rajoitusten välttämättömyyttä eri alueilla olisi arvioitava vain poikettaessa tästä pääsäännöstä. Tällainen tulkinta merkitsisi sitä, että laki ei olisi perustuslakivaliokunnan edellä mainitun lausunnon mukainen. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä on kuitenkin selkeästi todettu säännöksen vastaavan tarkoitukseltaan perustuslakivaliokunnan lausuntoa. Säännöksen on siten tulkittava perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti tarkoittavan sitä, että valtioneuvoston asetusta annettaessa rajoitusten välttämättömyys on lain mukaisesti harkittava ja perusteltava kaikissa tapauksissa valtakunnan eri alueiden osalta erikseen. Näin tehtävä siinäkin tapauksessa, että rajoitusten säädettäisiin koskevan koko maata. Tämä valtioneuvostoa asetuksenantovallan käyttäjänä oikeudellisesti sitova vaatimus perusoikeusrajoitusten välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden varmistamiseen johtuu lisäksi myös suoraan perustuslaista.”

Asetelma on perustuslakivaliokunnan aikaisemman kannanoton valossa ongelmallinen, koska lain 58 a §:n mukaan aukioloaikoja ja anniskeluaikoja koskevat rajoitukset koskevat automaat-

tisesti koko maata, jollei valtioneuvosto nimenomaan rajoita rajoitusten soveltamisalaa valtioneuvoston asetuksella. Huomionarvoista on myös, että toistaiseksi asetuksissa täsmennetyt rajoitukset on ulotettu koskemaan yhtäläisesti maan kaikkia maakuntia alueellisesta epidemiatilanteesta riippumatta (ks. asetukset 477/2020 ja 675/2020). Tämä antaa viitteitä siitä, että valtioneuvoston piirissä ei ole riittävällä ja väliaikaista lakia säädettäessä tarkoitetulla tavalla (vrt. StVM 11/2020 vp, s, 4) arvioitu rajoitusten välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta kunkin maakunnan osalta erikseen.

Rajoitusten alueellisen eriyttämisen puuttuminen on ongelmallista erityisesti perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuuden kannalta. Esimerkiksi 8.10.2020 tartuntatilanteen mukaan tartuntojen ilmaantuvuusluku vaihtelee sairaanhoitopiireittäin erittäin tuntuvasti Vaasan sairaanhoitopiiriin 137,2:sta (100 000 asukasta kohden viimeisenä 14 päivänä) Ahvenanmaan 0:aan. On vaikea perustella, miksi ravintolatoiminnalle oli välttämätöntä asettaa samanlaisia rajoitteita korkean ja leviävän tartuntatilanteen alueilla ja alueilla, joissa epidemiaa ei käytännössä ole.

Arvioni mukaan nykyinen 58 a §:n kirjoittamistapa ja sen perusteella annettujen asetusten osalta noudatettu käytäntö on ongelmallinen perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuuden vaatimuksen kanssa sivuuttaessaan kysymyksen rajoitusten alueellisesta soveltamisalasta. Tosin perustuslakivaliokunnan aikaisemmassa lausunnossa tavallisen lainsäätämisjärjestyksen edellytykseksi ei asetettu suoraan sääntelyn alueellista soveltamisalaa koskevien valtiosääntöoikeudellisten huomautusten asianmukaista huomioon ottamista, vaan ponnen mukaan lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain, jos valiokunnan lailla säätämisen vaatimuksesta tekemä huomautus otettiin asianmukaisesti huomioon (PeVL 14/2020 vp, s. 7). Tältä osin lopullinen eduskunnan hyväksymä laki, johon sisältyvän sääntelyn voimassaoloa ehdotetaan nyt jatkettavaksi neljällä kuukaudella, vastaa nähdäkseni perustuslakivaliokunnan asettamia säätämistasoa koskevia vaatimuksia.

Perustuslakivaliokunta korosti aikaisemmassa lausunnossaan, että ehdotetun sääntelyn voimassaolo oli myös ajallisesti rajattava välttämättömään. Perustuslakivaliokunnan mukaan valtioneuvoston oli seurattava tarkkaan sääntelyn voimassaolon välttämättömyyttä sekä soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia ja ryhdyttävä toimenpiteisiin näiden ongelmien korjaamiseksi (PeVL 14/2020 vp, s. 6). Valtioneuvoston seurantavelvollisuudesta sisältyy nimenomainen säännös 58 b §:n 3 momenttiin. Perustuslakivaliokunta tosin kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että rajoitusten välttämättömyysvaatimuksen perusteella valtioneuvostolla oli

sanotunkaltainen velvollisuus ilman asiaa koskevaa erityistä säännöstäkin (PeVL 14/2020 vp, s. 6).

Lain väliaikaisuudella on merkitystä sääntelyn välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta (PeVL 14/2020 vp, s. 5). Nähdäkseni tämänhetkinen ainakin tietyillä alueilla nopeasti paheneva epidemiatilanne perustelee riittävästi lain voimassaolon ulottamista ehdotetulla tavalla helmikuun 2021 loppuun. Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että hallituksen esityksen perusteluihin ei sisälly yksityiskohtaista ennustetta epidemiatilanteen etenemisestä lain ehdotettuna voimassaoloaikana. Koska kyse on perusoikeuksiin erittäin tuntuvasti puuttuvasta lakiehdotuksesta, jonka tarve kytketään nimenomaan koronavirusepidemian leviämisen estämiseen, tulisi esitykseen sisältyä tällainen analyysi epidemiatilanteen etenemisestä.