Lausunto Eduskunnan talousvaliokunnalle

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt allekirjoittaneelta kirjallista asiantuntijalausuntoa koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 22/2021).

1. Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan ravitsemisliikkeiden väliaikaista sulkemista asiakkailta niillä alueilla, joilla epidemia leviää voimakkaimmin. Käytännössä tällä tarkoitetaan sitä, että alue on epidemian leviämis- tai kiihtymisvaiheessa.

Ruoan ja juoman ulosmyynti olisi ehdotuksen nojalla edelleen sallittua. Sulkeminen ei myöskään koskisi henkilöstöravintoloita.

Esitys vastaisi sisällöltään majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaista muutosta, joka oli voimassa 4.4.-31.5.2020 (laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta 153/2020; EV 14/2020 vp; HE 25/2020 vp).

Lisäksi ehdotetaan, että lain 11 §:ssä jo nykyisin poliisille säädetyn valvontavelvollisuuden lisäksi poliisilla olisivat käytettävissä myös sulkemisen valvonnan osalta lain sisältämät pakkokeinot. Aluehallintovirastot puolestaan valvoisivat ravitsemisliikkeitä edelleen niillä perustason alueilla, joita sulkemista koskevat säännökset eivät koskisi. Sulkemista koskeva valvonta on tarkoituksenmukaista erottaa aluehallintoviraston tehtävistä, sillä se on luonteeltaan hyvin erilaista kuin alkoholilupavalvontaan rinnastettavientartuntatautilaissa säädettyjen aukiolo, anniskelu- ja hygieniavelvoitteiden valvonta.

Ehdotetun lain olisi tarkoitus olla voimassa kolmen viikon ajan. Sääntelyn voimassaolon päätyttyä ravitsemisliikkeisiin sovellettaisiin tartuntatautilain väliaikaisia rajoitussäännöksiä. Niillä alueilla, joita sulkeminen ei lain nojalla annettavan asetuksen mukaan koskisi, sovellettaisiin tartuntatautilain mukaisia rajoituksia. Vastaavalla tavalla ehdotetun lain voimassa ollessa sovellettaisiin myös tartuntatautilain henkilöstöravintoloita koskevia säännöksiä.

2. Hallituksen esityksen ydinsisältö

Esityksen ydin sisältyy ehdotettuun 3 a §:ään, joka mahdollistaa ravitsemisliikkeen aukiolon väliaikainen rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Ravitsemisliikkeet olisi pidettävä suljettuina asiakkailta. Ravitsemisliikkeet eivät saisi tarjoilla tuotteita asiakkaille nautittavaksi ravitsemisliikkeen tiloissa. Säännös kattaisi ravitsemisliikkeeseen kytketyt tilat esimerkiksi terassit ja muut ulkotilat sekä anniskelualueiden ulkopuoliset alueet, joilla liike harjoittaa ravitsemistoimintaa. Edelleen säännös koskisi myös tilanteita, jossa asiakas itsepalveluna ostaa tuotteet ja jää nauttimaan niitä ravitsemisliikkeen tiloihin. Säännös ei kuitenkaan koskisi hotellihuoneita, joissa on minibaari.

Laki sisältäisi sisäisi perustuslain 23 §:ssä tarkoitetun poikkeusolojen määritelmän, joka vastaa käytännössä valmiuslain 3 §:n 5 momentin poikkeusolojen määritelmää vaikutuksiltaan erityisen vakavasta suuronnettomuutta vastaavasta hyvin laajalle levinneestä vaarallisesta tartuntataudista. Ravitsemisliikkeiden aukiolon rajoittaminen olisi mahdollista vain em. poikkeusolojen aikana.

Ravitsemisliikkeiden sulkeminen olisi mahdollista vain niillä alueilla, joilla se on välttämätöntä covid-19-viruksen leviämisen ehkäisemiseksi. Välttämättömyysedellytyksen arvioidaan olevan käsillä epidemian leviämis- ja kiihtymisvaiheessa olevilla alueilla. Välttämättömyysedellytys ei sen sijaan olisi käsillä epidemian perustasolla olevilla alueilla vaan niillä sovellettaisiin edelleen tartuntatautilain 58 a §:ssä ja sen nojalla säädettyjä rajoituksia.

Rajoitus ei koske ruoan tai juoman myymistä ravitsemisliikkeestä muualla nautittavaksi. Säännös mahdollistaisi tuotteiden ulosmyynnin, jossa tuotteet myydään asiakkaille mukaan myöhemmin nautittavaksi muualla kuin ravitsemisliikkeen tiloissa. Asiakas voisi ostaessaan tuotteita myös itse koota myytävän annoksen ravitsemisliikkeessä sijaitsevasta noutopöydästä. Suoraan asiakkaille tapahtuvan myynnin ohella säännös mahdollistaisi ruokalähettipalvelujen toiminnan mukaan luettuna ravitsemisliikkeen omat ruoan toimituspalvelut. Ulosmyynti tulisi järjestää terveysturvallisella tavalla.

Pykälän 3 momentissa rajattaisiin sulkemisen ulkopuolelle lain 1 §:n 3 momentissa tarkoitetut henkilöstöravintolat. Mainittu säännös kattaa yhteisön, säätiön tai laitoksen omalle henkilökunnalle tai muuten rajoitetulle henkilöpiirille tarkoitettu ruoan tai juoman tarjoamisen. Momentissa tarkoitetut yhteisöt ja säätiöt voivat olla yksityisoikeudellisia tai julkisoikeudellisia. Tällöin arvioitaisiin, onko ravitsemisliike avoinna yleisölle vai ainoastaan rajatun henkilöpiirin käytettävissä. Esimeriksi vanhainkodit, sairaalat mukaan lukien esimerkiksi mielisairaalat ja vammaisten hoitoon tarkoitetut yksiköt, varuskunnat, vankilat, päiväkodit ja koulut sekä yritysten henkilöstöravintolat voisivat jatkossakin olla avoinna.

3. Hallituksen esityksen arviointia

Rajoitusten tavoitteena on väestön terveyden suojeleminen ja terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen estämällä Covid-19-viruksen leviämistä. Rajoitusten tarkoituksena on 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. Toisaalta kyse on varsin perustavan laatuisesta perusoikeuden rajoituksesta. Erityisesti asiakasmääriin kohdistuvat enimmäisrajoitukset sekä aukioloja anniskeluaikaan kohdistuvat rajoitukset merkitsevät hyvin merkittävää puuttumista kyseiseen elinkeinotoimintaan. Näin merkittävä puuttuminen perustuslain 18 §:ssä perusoikeutena turvattuun elinkeinovapauteen ei valtio olisi normaalioloissa mahdollista tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, vaan edellyttäisi perustuslain säätämisjärjestystä.

Kyse on erittäin merkittävästä elinkeinovapauden rajoituksesta. Tämä tarkoittaa, että rajoitusten on oltava perusteltuja sekä Covid-19-viruksen torjunnan näkökulmasta että keinoina tehokkaita ja oikeasuhtaisia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

Pandemiatilanne on muuttunut huonompaan suuntaan uusien virusmutaatioiden ilmaantumisen myötä, sekä sen vuoksi, että tautitilanne on muutoinkin huonontunut. Britannian mutaation yleistymistä Suomessa ei voida pitää yllättävänä vaan pikemminkin ennustettavana luonnonlakina, jossa tehokkaampi virustyyppi syrjäyttää tehottomamman. Tämän lausunnon laatijan mielestä hallituksen esitys on välttämätön ja oikeasuhtainen, kun huomioon otetaan tarve suojella terveyttä ja viime kädessä elämää, rajoitusten porrastaminen alueellisen tautitilanteen mukaan ja ravintoloiden sulkemista koskevat poikkeukset, joilla on pyritty mahdollistamaan ravitsemiselinkeinon jatkaminen siltä osin kuin rajoittamista ei pidetä välttämättömänä. Selvää tietysti on, että näinkin toteutettuina rajoituksista aiheutuu merkittäviä tappioita ravitsemisyrityksille, joiden korvaaminen tullee erikseen harkittavaksi.

Tilanteessa, jossa tarjolla on vain ongelmallisia vaihtoehtoja, pidän hyvänä tehtyä ratkaisua, jossa ravintoloiden sulkeminen kytketään kunkin alueen tautitilanteeseen. Perustuslain edellyttämä rajoitusten välttämättömyysedellytyksen selvittäminen edellyttää sekä alueita että rajoitusten ankaruutta koskevaa arviointia. Hallituksen esityksessä uusien rajoitusten kohteeksi on valittu niillä alueilla toimivat ravintolat, joilla virus on kiihtymis- tai leviämisvaiheessa. Rajoitusten säätämisen edellytyksenä koko maahan olisi, että ne ovat välttämättömiä koko maassa. Tämä ei olisi perusteltua sellaisilla alueilla, joilla virusta ei ole tai sitä on vain vähän. Tilanne voi tältä osin muuttua nopeastikin, mutta tässä skenaariossa ollaan todennäköisesti poikkeustilan julistamisessa.

Asiaa on syytä tarkastella myös *ravintoloiden keskinäisen kilpailutilanteen* näkökulmasta. Sääntely kohtelee ravintoloita sikäli eri tavalla, että epidemian leviämis- tai kiihtymisvaiheessa olevilla alueilla ravintolat laitetaan kiinni, muilla alueilla ei. Kilpailuolosuhteiden erilaisuus on kuitenkin tässä tilanteessa objektiivisesti perusteltua. Rajoitukset on hallituksen esityksen mukaan tarpeen ottaa käyttöön kiihtymis- ja leviämisvaiheessa, ei sen sijaan perustasolla. Tämä on perusteltua, sillä erilainen epidemiatilanne on objektiivinen peruste erilaiseen kohteluun. Päinvastoin, mikäli täysin erilaisessa tautitilanteen alueilla olevia ravintoloita kohdeltaisiin samalla tavoin asettamalla tiukkoja rajoituksia myös sellaisilla alueilla, joilla koronatartuntoja ei (juurikaan) esiinny, olisi tämä ongelmallista. Tämän asiantilan totesin viime vuonna hallituksen esityksestä HE 72/2020 antamassani lausunnossa, ja eduskunnan perustuslakivaliokunta päätyi myöhemmin samalle kannalle.

Voidaan myös tarkastella sitä, johtaisiko esimerkiksi ulosmyynnin salliminen kilpailun vääristymiseen eri ravintoloiden välillä. Saattaahan ulosmyynti olla kannattavampi vaihtoehto esimerkiksi pikaruokaketjuille, joissa se kuuluu luontaiseen palveluvalikoimaan, kuin esimerkiksi gourmet-ravintoloiden osalta. Tätäkään asiantilaa ei voida pitää ongelmallisena, sillä ulosmyynnin sallimisella ylläpidetään mahdollisuuksia sellaiseen toimintaan, joka on syntyneessä hankalassa tilanteessa edelleen vähemmän riskipitoista taudin leviämisen näkökulmasta. Viheliäisistä vaihtoehdoista on pyritty valitsemaan vähiten huono.

Katson, että hallituksen esityksessä 22/2021 ehdotettuja rajoituksia on pidettävä syntyneessä epidemiatilanteessa oikeasuhtaisina ja välttämättöminä. Rajoitukset eivät kohtele ravintoloita eri tavoin ilman oikeudellisesti hyväksyttävää syytä, sillä niiden käyttöön ottaminen perustuu objektiivisesti todettuihin eroihin epidemiatilanteessa eri alueiden välillä ja tästä johtuvaan erilaiseen sääntelytarpeeseen.

4. Ennakollisesta lainsäädännöstä

Sääntelytapaa, jossa näin merkittävä asia tuodaan aivan viime tingassa eduskuntaan, ei voida pitää hyvän lainsäädännön periaatteiden näkökulmasta optimaalisena. Kun hallituksen esityksen käsittelylle jää hyvin vähän aikaa, mahdollisia puutteita ei ehkä huomata ajoissa tai mahdollisia virheitä ei ehditä korjata. Tiedossa on ollut jo pidempään, että tiukennettuja rajoituksia todennäköisesti tullaan tarvitsemaan. Epidemiatilanteen huonontumiseen on mahdollista varautua ennakollisesti ja nyt ehdotetut rajoitustoimenpiteet ovat sinänsä tuttuja jo viime vuodelta.

Pitäisin nykyistä parempana toimintamallina *ennakollista lainsäädäntöä*, jossa hallituksen lakiesitys tuodaan hyvissä ajoissa etukäteen eduskuntaan hyväksyttäväksi. Asia ehdittäisiin käsitellä sen merkittävyyden ja yrityksille aiheutuvien kielteisten vaikutusten edellyttämällä perusteellisuudella. Tartuntatautien torjunnassa keskeinen reagointinopeus voitaisiin turvata siten, että rajoitusten konkreettisesta käyttöönotosta päätettäisiin myöhemmin asetuksella. Sääntelymekanismi voisi siten olla samantapainen kuin esimerkiksi valmiuslainsäädännön osalta on noudatettu. Tällä tavalla voitaisiin

turvata sekä riittävä aika rajoituslakien käsittelylle eduskunnassa että nopea reagointimahdollisuus epidemiatilanteen muuttuessa.

Emäsalossa 3. päivänä maaliskuuta 2021

Petri Kuoppamäki
Professori, OTT