Perustuslakivaliokunta 17.3. klo 9.30

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN LAUSUNTO

Valtioneuvoston asetus ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen estämiseksi (M 3/2021 vp)

Asetuksen pääasiallinen sisältö

Laki majoitus ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (184/2020) on käsitelty eduskunnassa perustuslain 23 §:n mukaisena tilapäisenä ja välttämättömänä poikkeuksena perusoikeuksiin poikkeusoloissa. Perustuslain 23 §:llä annetaan mahdollisuus laissa säädetyn valtuuden nojalla säätää myös valtioneuvoston asetuksella tilapäisiä poikkeuksia perusoikeuksista.

Tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on perustuslain 23 §:n 2 momentin mukaan saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi tällöin päättää asetusten voimassaolosta. Kyse on eduskunnan jälkitarkastusoikeudesta, jossa eduskunnalle taataan mahdollisuus tarkastaa yksittäisten perusoikeuspoikkeuksia koskevien asetusten asianmukaisuus, välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus välittömästi niiden antamisen jälkeen.

Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain (308/2006) väliaikaisen 3 a §:n 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 estämiseksi.

Ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen estämiseksi annetun valtioneuvoston asetuksen (185/2021) 2 §:ssä annetaan lakia tarkentavat säännökset alueista, joilla ravitsemisliikkeet on pidettävä suljettuina. Valtioneuvosto on arvioinut, että ravitsemisliikkeiden sulkeminen on asetusta annettaessa ollut välttämätöntä seuraavissa maakunnissa: Uusimaa, Varsinais-Suomi, Sata-

kunta, Kanta-Häme, Pirkanmaa, Päijät-Häme, Keski-Suomi, Kymenlaakso, Etelä-Karjala, Etelä-Savo, Etelä-Pohjanmaa, Pohjamaa, Pohjois-Pohjanmaa, Lappi ja Ahvenanmaa.

Alueilla, joilla sulkeminen ei ole välttämätöntä sovelletaan voimassa olevia tartuntatautilain (1227/2016) ja sen nojalla annettuja väliaikaisia säännöksiä.

Asetuksen soveltamisen alueellinen rajaus

Perustuslakivaliokunta on käsitellessään ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen 173/2020 voimaan jättämistä kiinnittänyt huomiota perustuslain 23 §:ssä säädetyn välttämättömyysvaatimuksen lisäksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 3 a §:ssä säädettyyn vaatimukseen, jonka mukaan sulkeminen pandemian aikana on rajattava koskemaan niitä alueita, joilla se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen ehkäisemisen kannalta. Valiokunnan mielestä ravintoloiden sulkeminen pitää siten pystyä perustelemaan välttämättömäksi jokaisella alueella erikseen. Välttämättömyysarvioinnin tulee kattaa sekä alueellinen että ajallinen välttämättömyys. (PeVM 10/2020 vp)

Edelleen perustuslakivaliokunta on arvioidessaan tämän asetuksen perusteena olevaa lakia 185/2020 kehottanut valtioneuvostoa harkitsemaan mahdollisuutta rajata alueellista soveltamisalaa maakuntajakoa hienosyisemmin (PeVL 6/2021 vp). Talousvaliokunta on vp pitänyt perustuslakivaliokunnan kehotusta perusteltuna (TaVM 5/2021).

Valtioneuvoston asetuksessa sulkemisvelvoitteen alueellinen soveltamisala on rajattu maakunnittain, kuten voimassa olevissa tartuntatautilain nojalla annetuissa ravitsemisliikkeiden rajoituksia koskevissa väliaikaisissa säännöksissä. Valtioneuvosto on kuitenkin ennen asetuksen antamista arvioinut eduskunnan edellyttämällä tavalla mahdollisuuksia maakuntajaottelua hienosyisempään soveltamisalaan.

Olennaisesti hienosyisempi aluejako voitaisiin perustaa lähinnä kuntatasoiseen tai seutukuntatasoiseen jaotteluun. Valtioneuvoston arvion mukaan kuntakohtaiset tai seutukuntakohtaiset rajoitukset eivät kuitenkaan olisi riittävän tehokkaita nykyisessä epidemiatilanteessa huomioiden ihmisten työssäkäyntialueet ja muu luontainen liikkuminen. Kuntatasoisella ja seutukuntatasoisella seurannalla ei myöskään pystyttäisi aidosti arvioimaan täyttyvätkö välttämättömyyden edellytykset juuri tietyn kunnan tai seutukunnan alueella. Tämä johtuu asetuksen perustelumuistiossa tarkemmin selvitetyin tavoin muun muassa epidemian seurannassa käytettävien mittarien soveltumattomuudesta hyvin rajatulle väkijoukolle sekä taudin ryväsmäisestä ja nopeasta leviämistavasta. Myös sääntelyn selkeys ja ennakoitavuus – ja niistä selkeästi viestiminen elinkeinonharjoittajille – puoltavat laajempia yhtenäisiä tarkastelualueita.

Alueellisen välttämättömyyden arvioinnista

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että rajoitustoimien ja toimivaltuuksien sääntelyn on perustuttava asianmukaiseen arvioon rajoitustoimenpiteen tai toimivaltuuden välttämättömyydestä (PeVL 44/2020 vp; ks. myös PeVL 55/2016 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan on ollut selvää, että perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta (ks. PeVL 40/2017 vp, s. 4,

PeVL 55/2016 vp, s. 4—5 ja PeVL 5/2009 vp, s. 3/II). Sanottu ei kuitenkaan ole merkinnyt sitä, että rajoitustoimia ei voitaisi käyttää koronaviruksen leviämisen ennakolta estämiseen. Valiokunta on edelleen pitänyt epidemian kestäessä myös historiatietoja merkityksellisinä arvioitaessa rajoitustoimenpiteen ja toimivaltuuden välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta (PeVL 44/2020 vp).

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on tartuntatautilain ravitsemistoiminnan rajoittamista koskevan hallituksen esityksen (HE 139/2020 vp) yhteydessä käsitellyt aluekohtaisen tilanteen ja rajoitusten välttämättömyyden arviointia. Arvioinnissa voidaan valiokunnan mukaan käyttää apuna esimerkiksi uusien tartuntojen ilmaantuvuuden määrää, positiivisten testitulosten osuutta testatuista, jäljitysten alkuperätietoja sekä yleisvaaralliseen tartuntatautiin liittyvää sairaalahoidon tarvetta alueella. Välttämättömyysarvioinnissa voidaan ottaa huomioon myös lähialueiden ja koko maan tilanne (StVM 27/2020 vp).

Säätelyn alueellisen välttämättömyyden arviointi edellyttää, että valtioneuvostolla käytössään terveysviranomaisten asiantuntijatietoon pohjautuva arvio ravitsemisliikkeiden sulkemisen välttämättömyydestä alueellisesti. Valtioneuvosto on arvioinut ravitsemisliikkeiden sulkemisen välttämättömyyttä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntijatietoon pohjautuen seuraavalla tavalla:

Covid-19-epidemia on helmikuun 2021 alkupuolelta alkaen kiihtynyt voimakkaasti. Muuntuneen, herkemmin tarttuvan koronaviruksen aiheuttamien tartuntojen osuus on varsinkin Uudellamaalla ja Varsinais-Suomessa selvästi lisääntynyt. Suuri tartuntamäärä ja nopeasti etenevät tartuntaryppäät ovat vaikeuttaneet tartunnanjäljitystä, jonka nopeus on avainasemassa tartuntaketjujen katkaisemiseksi. Valtakunnallisesti sairaalahoidon kuormitus on viimeisten viikkojen aikana ollut kasvussa. Myös tehohoidon tarve on kasvanut erityisesti Uudellamaalla.

Koska virusta esiintyy koko maassa, epidemiatilanteen nopea alueellinen kiihtyminen on mahdollista, mikäli rajoitustoimet eivät ole riittävän kattavia. Toimenpiteillä pyritään estämään virusmuunnoksen aiheuttama uhka, että lisääntyvät vakavat tautitapaukset aiheuttaisivat lähikuukausien aikana sairaala- ja tehohoidon kapasiteetin ylikuormittumisen, joka voisi edelleen johtaa paitsi koronatartunnan saaneiden hoidon vaarantumisen myös muita sairauksista kärsivien hoidon viiveisiin ja laadun huomattavaan heikkenemiseen.

Epidemian leviämistä estävien toimenpiteiden vaikutukset sairaalahoidon tarpeeseen vaikuttavat ja näkyvät vasta viiveellä.

Perusoikeuksiin puuttuvan sääntelyn välttämättömyys edellyttää, että rajoitustoimet ovat niin tehokkaita, että niillä voidaan todellisuudessa vaikuttaa epidemian hidastamiseen.

Koronaviruksen ehkäisemisen hybridistrategian mukaiset kiihtymis- ja leviämisvaiheen kriteerit kuvaavat sitä, että tartuntojen alueellinen ilmaantuvuus on noussut tai tartunnat leviävät jo väestössä alueellisesti tai laajemmin. Ravitsemistoiminnan sulkemisen ja muiden tiukempien rajoitusten on tarkoitus vaikuttaa erityisesti näillä alueilla.

Asetuksen valmistelussa on erikseen arvioitu, voitaisiinko sulku kohdistaa vain leviämisvaiheessa oleviin maakuntiin. Koska kiihtymisvaiheessa olevissa maakunnissa tartuntojen lukumäärä on niin suuri, että epidemia

voisi äkillisesti voimistua, tehokkaat sulkutoimet on katsottu välttämättömiksi näilläkin alueilla. Arviossa on erityisesti otettu huomioon muuntovirusten aiempaa tartuttavammat ja mahdollisesti vaarallisemmat ominaisuudet.

Valtioneuvosto on Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntijanäkemysten pohjalta arvioinut, että ravitsemisliikkeiden sulkeminen on välttämätöntä kaikissa leviämis- ja kiihtymisvaiheen maakunnissa.

Leviämisvaiheen maakuntia ovat asetuksen antamisen hetkellä olleet Uusimaa, Etelä-Karjala, Päijät-Häme, Kanta-Häme, Varsinais-Suomi, Satakunta, Pohjanmaa ja Ahvenanmaa. Kiihtymisvaiheen maakuntia puolestaan ovat olleet Kymenlaakso, Pirkanmaa, Etelä-Pohjanmaa, Etelä-Savo, Pohjois-Pohjanmaa ja Lappi.

Valtioneuvosto on Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntijanäkemykseen pohjautuen arvioinut, että sulkeminen on välttämätöntä myös epidemian perustasolla olevassa Keski-Suomen maakunnassa, koska maakunnan epidemiologiset tunnusluvut vastaavat kiihtymisvaiheen aluetta. Arviossa on huomioitu muun muassa, että alueen kaupungeista Jyväskylä on Keski-Suomen sairaanhoitopiirin mukaan ollut kiihtymisvaiheessa ja taudin ilmaantuvuusluku maakunnan alueella on muutenkin rinnastunut kiihtymisvaiheessa oleviin maakuntiin.

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden arvioinnista

Perustuslakivaliokunta on ravitsemisliikkeiden sulkemisesta aiemmin antamissaan kannanotoissa kiinnittänyt erityistä huomiota rajoitusten voimakkaaseen puuttumiseen perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin, hyvin painaviin perusteisiin niiden rajoittamisessa, rajoitusten voimassaolon tilapäisyyteen ja rajauksiin ulosmyynnin ja henkilöstöravintoloiden osalta, rajoitusten hyväksymisen aikana vallinneeseen tilanteeseen sekä ajalliseen ja alueelliseen kattavuuteen arvioidessaan rajoituksen välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta (PevL 7/2020 vp; PeVM 10/2020 vp).

Hallituksen esityksessä HE 22/2021 vp on arvioitu tarkemmin ravitsemisliikkeiden sulkemista koskevien säännösten yleistä oikeasuhtaisuutta.

Rajoitustoimien osalta on perusoikeusnäkökulmasta arvioitava niiden yhteiskunnalle aiheuttamien kokonaishaittojen suhdetta niillä saavutettuun hyötyyn.

Ehdotetuilla rajoituksilla vähennettäisiin voimakkaasti todennäköisyyttä tartuntojen leviämiseen juuri niillä alueilla, joilla riskit ovat tällä hetkellä suurimmat. Näillä alueilla tartuntatautilain ja sen nojalla annettujen asetusten mukaisia hygieniavelvoitteita, aukiolo- ja anniskelurajoituksia sekä asiakasmäärärajoituksia tai edes niiden portaittaista kiristämistä ei ole voitu pitää enää riittävinä estämään epidemian leviämistä.

Uusien tartuntaketjujen syntyminen ravitsemisliikkeissä on ollut välttämätöntä katkaista sulkemalla liikkeet kokonaan määräajaksi. Valtioneuvosto on todennut, että muuta elinkeinovapauteen vähemmin puuttuvaa ja samalla tehokasta keinovalikoimaa lähikontaktien vähentämiseksi ja tartuntaketjujen katkaisemiseksi ei juuri ole jäljellä.

Perustuslakivaliokunnan mukaan sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkitystä on myös sillä, millaisia mahdollisuuksia elinkeinonharjoittajalla on sopeuttaa toimintaansa lainsäädännön muutoksin. Viimeaikaisessa lausuntokäytännössään (PeVL 7/2020 vp; PeVM 10/2020 vp;

PeVL 44/2020 vp; PeVL 6/2021 vp) perustuslakivaliokunta on katsonut, että valtion on korvattava elinkeinotoiminnassa käytettävien tilojen lailla tai lain nojalla sulkemisesta aiheutuneita taloudellisia menetyksiä erityisesti, jos sulkemisen kesto, ennalta-arvaamattomuus tai muu vastaava seikka sitä oikeasuhtaisuusarvioinnin kannalta edellyttää.

Osana yritysten tukemista covid-19-epidemian aiheuttaman talouden taloudellisen tilanteen johdosta valtioneuvosto on antanut 4.3.2021 esityksen kustannustuki III –tukipaketiksi (hallituksen esitys eduskunnalle yritysten määräaikaisesta kustannustuesta annetun lain muuttamisesta, HE 27/2021 vp). Valtioneuvostossa on käynnissä eduskunnan edellyttämä taloudellisten menetysten korvaamista koskeva valmistelu. Edellä mainittua hallituksen esitystä täydentävä esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle viikolla 11.

Ehdotuksen oikeasuhtaisuusarvion kannalta on merkityksellistä, että asetus on voimassa tilapäisesti vain lyhyen ajan 28.3.2021 asti. Ravitsemisliikkeiden sulkeminen on ajallisesti rajattu vain siihen laajuuteen, joka on katsottava sen taustalla olevien tavoitteiden kannalta välttämättömäksi ja oikeasuhtaiseksi.

Seuranta

Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisessa 3 a §:n 4 momentissa säädetään velvoite valtioneuvostolle ryhtyä välittömästi toimenpiteisiin valtioneuvoston asetuksen muuttamiseksi, jos pykälän 1 momentin soveltaminen ei ole enää jollain alueella välttämätöntä.

Perustuslakivaliokunta on majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain aiempaa väliaikaista 3 a §:ää koskevassa lausunnossaan (PeVL 7/2020 vp) todennut, että rajoituksia tulee ryhtyä purkamaan alueittain, kun tilanne sen sallii. Sääntelyn voimassaolo alueittain on myös siten ajallisesti rajattava vain välttämättömään. Perustuslakivaliokunta on pitänyt lain 3 a §:n 4 momentissa säädettyä seurantavelvoitetta merkityksellisenä sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta (PeVL 6/2021 vp).

Valtioneuvosto seuraa tautitilanteen kehittymästä ja rajoituksia voidaan purkaa poistamalla asetuksen 2 §:n mukaisesta luettelosta ne alueet, joilla rajoitukset eivät ole enää välttämättömiä. Vastaavasti, jos joillain alueista tautitilanne muuttaa vakavammaksi ja välttämättömyysedellytys sulkemiselle täyttyy, voidaan sulkeminen saattaa asetusta muuttamalla voimaan tällä alueella. Seurannassa hyödynnetään Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen valtioneuvostolle toimittamia tietoja, jotka pohjautuvat sairaanhoitopiirien tietoihin ja arvioihin paikallisesta tilanteesta.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos toimittaa valtioneuvostolle päivitetyn epidemiatilanteen seuraavan kerran keskiviikkona 17.3.2021. Valtioneuvosto arvioi näiden tietojen perusteella täyttyvätkö välttämättömyyden edellytykset edelleen kaikilla rajoitusaluilla ja toisaalta onko epidemiatilanteen johdosta välttämätöntä lisätä sulkemisvelvoitteen piiriin uusia alueita.

Liisa Huhtala

Hallitusneuvos

Työ- ja elinkeinoministeriö