Veli-Pekka Viljanen

M 3/2021; Valtioneuvoston asetus ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen estämiseksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 17.2.2021

1. Yleistä

Laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (184/2021) säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 6/2021 vp) perustuslain 23 §:n mukaisena tilapäisenä poikkeuksena perusoikeuksista tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Laki tuli voimaan 9.3.2021 ja on voimassa 28.3.2021 asti. Lain 3 a §:ssä säädetään ravitsemisliikkeiden sulkemisesta ”erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavan hyvin laajalle levinnen tartuntataudin aikana niillä alueilla, joilla se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen estämiseksi”. Lain 3 a §:n 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset 1 momentissa tarkoitetuista alueista. Jos 1 momentin soveltaminen ei enää ole välttämätöntä jollain alueella, valtioneuvoston on viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin valtioneuvoston asetuksen muuttamiseksi.

Käsiteltävänä oleva valtioneuvoston asetus (185/2021) on säädetty edellä mainitun väliaikaisesti voimassa olevan lain 3 a §:n 4 momentin perusteella. Asetus on niin ikään tullut voimaan 9.3.2021 ja on voimassa 28.3.2021 asti

Perustuslain 23 §:n 2 momentin mukaan tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta. Kyse on eduskunnan jälkitarkastusoikeudesta, jossa eduskunnalle taataan mahdollisuus tarkastaa yksittäisten perusoikeuspoikkeuksia koskevien asetusten asianmukaisuus, välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus välittömästi niiden antamisen jälkeen. Perustuslakivaliokunnan mukaan asetusten tällainen eduskuntakäsittely on toteutettavissa samaan tapaan kuin valmiuslain 10 §:n mukaisessa menettelyssä. Valmiuslain 10 §:ssä säädetään valmiuslain II osan säännösten nojalla annettavien valtioneuvoston ja ministeriöiden asetusten jälkitarkastuksesta. Eduskunta päättää, onko asetukset kumottava. Tällaisten asetusten voimaantulo ei kuitenkaan edellytä eduskunnan päätöstä (PeVM 10/2020 vp, s. 4).

Asian valtiosääntöoikeudellisen arvion osalta on syytä todeta, että perustuslakivaliokunta on jo hallituksen esityksestä 22/2021 vp antamassaan lausunnossa PeVL 6/2021 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 suljettuna asiakkailta pykälässä tarkoitettujen poikkeusolojen aikana ”niillä alueilla, joilla se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen estämiseksi”. Nämä alueet määritetään tarkemmin nyt annetussa asetuksessa.

Asetuksen 2 §:n mukaan ravitsemisliikkeet on pidettävä suljettuna 15 maakunnassa. Ravintolasulun soveltamisen ulkopuolelle jäisi neljä maakuntaa (Pohjois-Savo, Pohjois-Karjala, Keski-Pohjanmaa, Kainuu).

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lakiehdotusta koskevassa lausunnossaan huomiota siihen, että esityksen liitteenä olevassa asetusluonnoksessa lain 3 a §:n soveltamisalaan kuuluvat alueet on lueteltu maakunnittain. Valiokunta kehotti valtioneuvostoa harkitsemaan mahdollisuutta rajata alueellista soveltamisalaa hienosyisemmin (PeVL 6/2021 vp, s. 5). Eduskunnan vastauksessa kiinnitettiin huomiota samaan kysymykseen. Eduskunta hyväksyikin lausuman, jonka mukaan eduskunta kehottaa tulevassa lainsäädännössä kolmen viikon sulkujakson jälkeen valtioneuvostoa harkitsemaan mahdollisuutta rajata alueellista soveltamisalaa maakuntatasoa hienosyisemmin (EV 13/2021 vp). Eduskunnan lausumassa kehotus maakuntatasoa hienosyisempään aluemäärittelyyn suunnattiin kuitenkin kolmen viikon sulkujakson jälkeiseen lainsäädäntöön.

Asetuksen perustelumuistiossa valtioneuvosto katsoo, että alueellisia välttämättömyysedellytyksiä on asetuksessa tarkasteltava maakunnittain (s. 4). Tältä osin voidaan yhtyä perustelumuistioon siltä osin, kun siinä todetaan, että sairaanhoitopiirien käyttäminen aluejaon perusteena ei toisi olennaista mahdollisuutta hienojakoisempaan tarkasteluun (s. 3). Sen sijaan kuntakohtaisen tarkastelun avulla voitaisiin nähdäkseni hienojakoistaa aluejaotusta. Viittaan esimerkiksi siihen, että Uudenmaan maakunnassa koronavirustartunnat ovat selvästi keskittyneet

pääkaupunkiseudun kuntiin, jolloin Uudenmaan tarkastelu yhtenä kokonaisuutena ei ole välttämättä perusteltua. Vastaavasti perustelumuistiosta (s. 10) käy ilmi, että joissakin maakunnissa tartunnat ovat keskittyneet johonkin tai joihinkin kuntiin, jolloin tartuntatilanne voi näiden osalta poiketa merkittävästi maakunnan keskimääräisistä tartuntaluvuista (esim. Keski-Suomen osalta Jyväskylän ja Pohjois-Karjalan osalta Joensuun, Liperin ja Kontiolahden on katsottu olevan muusta alueesta poiketen kiihtymisvaiheessa). Jotkin maakunnat (esim. Lappi) ovat myös maantieteellisesti niin suuria, ettei epidemiatilanne niiden eri osissa välttämättä ole samanlainen. Kuntakohtaisen erottelun hyödyntämiselle esimerkiksi maakuntajakoon pohjautuvan erottelun täydentäjänä ei ole sinänsä estettä, enkä pidä perustelumuistiossa esitettyjä perusteita kuntapohjaisen erottelun torjumiseksi (esim. kuntakohtaisen erottelun johtaminen asiakkaiden laajempaan liikkumiseen toisen kunnan alueella oleviin ravitsemisliikkeisiin, s. 3) kovin vakuuttavina.

Perustuslakivaliokunta on vuoden 2020 keväällä vastaavassa asetelmassa katsonut, että ravintoloiden sulkeminen pitää pystyä perustelemaan välttämättömäksi jokaisella alueella erikseen (PeVM 10/2020 vp, s. 3). Asetuksen perustelumuistioon sisältyy valtakunnallisen epidemiaarvion lisäksi alueellinen epidemiatilannearvio (s. 5-10). Arviossa epidemiatilannetta on selvitetty alueellisesti sairaanhoitopiireittäin. Tällä perusteella on ravintoloiden sulkemisen alueellinen soveltamisala ulotettu ns. leviämisvaiheessa ja kiihtymisvaiheessa oleviin maakuntiin. Epidemian ns. perustasolla olevat maakunnat on jätetty asetuksessa ravintolasulun ulkopuolelle lukuun ottamatta Keski-Suomen maakuntaa. Keski-Suomen osalta poikkeavaa ratkaisua perustellaan mm. sillä, että alueen keskuskaupungin on määritetty kuuluvan kiihtymisvaiheeseen. Keski-Suomen ilmaantuvuusluku (tartunnat/100 000 asukasta) on myös selvästi muita perustason alueita korkeampi.

Asetuksen soveltamisalarajausta voidaan pitää riittävästi perusteltuna ja lain 3 a §:n 1 momentissa asetetun välttämättömyysvaatimuksen täyttävänä. Tältä osin on kuitenkin syytä toistaa perustuslakivaliokunnan hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä esittämä huomautus siitä, että ravitsemisliikkeiden sulkemisen rajaus leviämis- ja kiihtymisvaiheessa oleville alueille käy ilmi ainoastaan esityksen perusteluista eikä lainkaan säädöstekstistä (PeVL 6/2021 vp, s. 5). Jos ravintoloiden sulkemista joudutaan jatkamaan 28.3.2021 jälkeen, tulisi tämä puute lain tarkkarajaisuudessa korjata. Sama huomautus koskee perustuslakivaliokunnan aikaisempaa toteamusta, jonka mukaan välttämättömyysvaatimuksen kannalta voisi olla perusteltua, että asetuksella voitaisiin säätää paitsi alueellisista rajoituksista, myös rajoituksista ravitsemisliiketyypeittäin (PeVL 6/2021 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta totesi ravintoloiden sulkemista koskevan lakiehdotuksen käsittelyn yhteydessä, ettei lain kolmen viikon voimassaoloaika epidemiatilanteesta saadun tiedon valossa muodostunut ongelmalliseksi perusoikeuspoikkeuksien tilapäisyyden kannalta. Toisaalta valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että valtioneuvoston on tarkkaan seurattava sääntelyn voimassaolon välttämättömyyttä sekä soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia ja ryhdyttävä toimenpiteisiin näiden ongelmien korjaamiseksi. Valiokunta piti tältä kannalta merkityksellisenä lain 3 a §:n 4 momentin säännöstä, jonka mukaan valtioneuvoston on viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin sääntelyn alueellista soveltamista koskevan valtioneuvoston asetuksen muuttamiseksi, jos ravitsemisliikkeen tilojen suljettuna pitäminen ei enää ole välttämätöntä jollain alueella (PeVL 6/2021 vp, s. 5-6).

Epidemiatilanteessa ei ole asetuksen voimassaoloaikana tapahtunut arvioni mukaan sellaisia muutoksia, jotka edellyttäisivät asetuksen muuttamista tältä osin.

Edellä olevin perustein katson, ettei käsiteltävänä olevan valtioneuvoston asetuksen jättämiselle voimaan ole olemassa oikeudellista estettä.