Veli-Pekka Viljanen

HE 32/2021 vp tartuntatautilain 58 a ja 58 b §:n muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 22.3.2021

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tartuntatautilakiin väliaikaisesti lisättyjä lain 58 a ja 58 b §:ää. Kyseiset pykälät on lisätty tartuntatautilakiin lailla 165/2021, joka on voimassa 1.3. – 30.6.2021. Hallituksen esityksen mukaan nyt ehdotetun lain on tarkoitus tulla voimaan 29.3.2021 eli se olisi tarkoitettu olemaan voimassa noin 3 kuukautta.

Nyt voimassa olevaa vastaava sääntely on aikanaan säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 31/2020 vp). Sen voimassaoloaikaa jatkettiin 1.3.2021 lukien neljällä kuukaudella ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta (ks. StVM 2/2021 vp). Perustuslain 23 §:n nojalla annetulla lailla majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (184/2021) on poikettu tartuntatautilain 58 §:n säännöksistä säätämällä ravitsemisliikkeiden väliaikaisesta sulkemisesta. Kyseinen laki on voimassa 9.3. – 28.3.2021. Laki säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 6/2021 vp).

Lausunnossaan PeVL 31/2020 vp perustuslakivaliokunta katsoi, että 58 a §:n ehdotettu kirjoittamistapa, jossa asetettiin toissijaiseksi rajoitusten alueellisesti eriytetty soveltamisala, tuli muuttaa niin, että alueellisesti eriytetty soveltaminen olisi lähtökohtana. Lakiin oli myös lisättävä säännökset siitä, millä edellytyksillä ravitsemisliikkeen on lyhennettävä aukiolo- ja anniskeluaikaa. Sama vaatimus koski sääntelyä ravitsemisliikkeiden asiakasmääristä. Säännöksiin tuli lisätä laintasoinen perussäännös siitä, että rajoitusten on oltava välttämättömiä yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi tietyllä alueella. Rajoitustoimenpiteistä oli säädettävä myös erityyppisten ravitsemisliikkeiden osalta eriytetysti siten, että rajoitukset ovat välttämättömiä juuri niissä yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Sääntelyä voitiin täydentää 58 a §:ään laadittavien perussäännösten puitteissa asetuksenantovaltuudella, jolla osoitetaan valtioneuvostolla valtuus tarkempien säännösten antamiseen rajoitusten alueelli-

sesta soveltamisalasata, rajoitusten kohteena olevien ravitsemisliikkeiden määrittelystä, aukioloajoista ja esimerkiksi asiakaspaikkojen määristä. Tällaiset muutokset olivat edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 31/2020 vp, s. 5).

Tartuntatautilain 58 a §:ää muutettiin eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla. Muutokset on huomioitu myös hallituksen esityksen sisältämässä lakiehdotuksessa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan tiukennettavaksi hyvin olennaisella tavalla ravintoloiden aukioloaikoja ja asiakasmääriä koskevia rajoituksia.

Ehdotuksen mukaan anniskeluravintoloissa asiakasmäärää voitaisiin valtioneuvoston asetuksella rajoittaa enintään 67 prosenttia ravitsemisliikkeen suurimmasta asiakas- tai henkilömäärästä (nykyisen väliaikaisen sääntelyn mukaan enintään 50 prosenttia) ja muiden ravintoloiden osalta enintään 50 prosenttia vastaavasta määrästä (nykyisen sääntelyn mukaan enintään 25 prosenttia).

Ravintoloiden aukioloaikojen osalta anniskeluaikaa voitaisiin valtioneuvoston asetuksella rajoittaa kello 17:n ja 9:n välisenä aikana (nykyisin kello 22 – 9) ja aukioloaikaa kello 18:n ja 5:n välisenä aikana (nykyisin kello 23 – 5).

Ehdotus merkitsisi hyvin merkittävää lisärajoitusta elinkeinonharjoittamiseen ravintola-alalla ja siten perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinovapauteen. Esityksen vaikutusarvion perusteella ruokaravintolat voisivat käytännössä harjoittaa enimmäisrajoitusten aikana vain lounastoimintaa ja normaalia tarjoilua asiakkaille iltapäivän aikana. Tällaiset rajoitukset eivät käytännössä mahdollistaisi kannattavaa elinkeinotoimintaa. Seurusteluravintoloiden, pubien, baarien ja yökerhojen elinkeinotoiminta ei käytännössä olisi mahdollista, jos anniskelu- ja aukioloaikaa rajoitettaisiin merkittävästi nykyistä enemmän (HE, s. 15). Käytännössä lakiehdotus merkitsisi kahvila- ja lounasravintoloita lukuun ottamatta ravintola-alalla niin merkittäviä elinkeinonharjoittamisen rajoituksia, että ne tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastuvat pitkälle voimassa olevaan perustuslain 23 §:n nojalla säädettyyn lakiin ravintoloiden sulkemisesta.

Tosin on huomattava, että asiakasmäärien ja aukioloaikojen enimmäisrajoitukset voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää voimaan vain, jos tartuntataudin leviämisen estäminen on valtakunnallisesti epidemian nopean kiihtymisen tai muuntuneen viruksen leviämisen uhan vuoksi

välttämätöntä ja alueella todetaan muuntuneen viruksen väestöleviämistä tai tautiryppäitä, joiden tartuntaketjuja ei pystytä luotettavasti jäljittämään ja jotka aiheuttavat asiantuntija-arvion mukaan merkittävän riskin uusien tartuntojen leviämiseen alueella (58 a § 4 mom.).

Rajoitusten oikeasuhtaisuusarvion kannalta on merkityksellistä, että aukioloajan lyhentäminen tulee kyseeseen, jos se on välttämätöntä yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi eivätkä muut laissa tarkoitetut toimenpiteet ole riittäviä yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi (58 a § 3 mom.). Kun ravitsemisliikkeen aukiolorajoituksista kuitenkin säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella aluekohtaisesti, ei yksittäisillä ravitsemisliikkeillä olisi omilla tehokkaillakaan toimenpiteillä mahdollisuus välttyä asetuksella säädetyistä aukioloaikarajoituksista.

Hallituksen esityksen perusteluissa viitataan siihen, että ravitsemistoiminnan rajoitukset on valtioneuvoston asetuksissa yleensä säädetty maakunnan tasolla. Samaa jaottelua on käytetty ravitsemisliikkeiden sulusta päätettäessä (HE, s. 14). Perustuslakivaliokunta on ravintoloiden sulkemista koskevissa kannanotoissaan kiinnittänyt huomiota sääntelyn alueellisen soveltamisalaan rajaamiseen ja kehottanut valtioneuvostoa harkitsemaan mahdollisuutta rajata alueellista soveltamisalaa maakuntajaottelua hienosyisemmin (PeVL 6/2021 vp, s. 5, PeVM 3/2021 vp, kohta 4). Käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen osalta maakuntajaottelua hienojakoisempaa tarkastelua puoltaa se, että tiukimpien anniskelu- ja aukioloaikarajoitusten soveltaminen lähenee merkitykseltään ravintoloiden sulkemista ja laki olisi tarkoitettu olemaan voimassa noin kolmen kuukauden ajan eli merkittävästi pidemmän ajan kuin voimassa oleva ravintolasulku.

Pidän sinänsä hallituksen esityksen sisältämän epidemiologisen arvion perusteella, että perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät, perustuslain 7 §:n 1 momenttiin ja 19 §:n 3 momenttiin palautuvat perusteet rajoittaa ravitsemisliikkeiden aukiolo- ja anniskeluaikoja sekä asiakasmääriä ovat olemassa (ks. esim. PeVL 14/2020 vp, s. 2, PeVL 6/2021 vp, s. 4). Näiltä osin voidaan viitata myös valiokunnan maaliskuussa antamaan ravintolasulkua koskeviin kannanottoihin (PeVM 6/2021 vp, PeVM 3/2021 vp). On ilmeistä, että ravitsemisliikkeitä koskevilla rajoituksissa voidaan ainakin jossain määrin vaikuttaa estävästi covid 19 –epidemian leviämiseen (ks. HE, s. 9-10).

Lain voimassaoloajan suhteen kiinnitän huomiota siihen, että valiokunta on toukokuussa 2020 todennut, että oli mahdotonta tehdä arvioita ehdotetun sääntelyn välttämättömyydestä viiden kuukauden ajaksi (PeVL 14/2020 vp). Ravintoloiden sulkemisen osalta valiokunta totesi, ettei

ehdotettu kolmen viikon voimassaoloaika epidemiasta saadun tiedon valossa muodostunut ongelmalliseksi perusoikeuspoikkeuksien tilapäisyyden kannalta (PeVL 6/2021 vp, s. 5). Voimassaoloajalla ei ole merkitystä ainoastaan perustuslain 23 §:n perusoikeuspoikkeusten tilapäisyysvaatimuksen kannalta, vaan sillä on merkitystä myös sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta. Valiokunta onkin korostanut poikkeusoloihin kytkeytyvien rajoitusten voimassaolon rajaamista ajallisesti välttämättömään (esim. PeVL 6/2021 vp, s. 6). Kun otetaan huomioon, että ehdotetut rajoitukset ovat hyvin pitkälle meneviä ja käytännössä estävät tietynlaisen elinkeinon harjoittamisen, korostuu ajallisen rajaamisen merkitys. Tältä kannalta olisi perusteltua vielä lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyn aikana arvioida, tulisiko lain voimassaoloaikaa rajata lyhyemmäksi kuin ehdotuksessa on tehty, esimerkiksi päättymään 31.5.2021. Tätä puoltaisi myös meneillään olevan koronaepidemian aikana ilmennyt vaikeus ennustaa epidemian kehittymistä.

Lakiehdotuksen 58 a §:n 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi kriteeri, jonka mukaan ravitsemistoiminnan harjoittajien tulee huolehtia siitä, että ”tartuntariski pidetään mahdollisimman pienenä”. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin tarkemmin säätää muun muassa tietyillä alueilla sijaitsevien ravitsemisliikkeiden tartuntariskiä lisäävien toimien välttämiseen liittyvistä velvoitteista. Käytännössä velvoitteen sisältö määräytyisi kokonaisuudessaan asetuksen perusteella. Perusteluissa viitataan esimerkkinä siihen, että kyseinen velvoite voisi liittyä esimerkiksi siihen, että asiakkaiden laulamista ei tulisi sallia tai kovaäänistä puhetta tulisi ehkäistä pidättymällä musiikin soittamisesta (HE, s. 13). Asiakkaiden laulaminen voi olla ravintolatoiminnassa keskeinen toimintamuoto (esim. karaokeravintolat), samoin musiikin soittaminen, joka itsessään ei välttämättä lisää tartuntariskiä. Jos tältä osin tarvetta ravintolatoiminnan käytännön rajoituksiin on olemassa, tulisi sen selkeämmin ilmetä itse lakitekstistä. Esimerkiksi karaoketoiminnan kokonaan kieltämistä on vaikea johtaa laissa olevasta, sinänsä perustellusta vaatimuksesta, että ravintotoiminnan harjoittajien on huolehdittava tartuntariskin pitämisestä mahdollisimman pienenä.