Janne Salminen 22.3.2021

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tartuntatautilain 58 a ja 58 b §:n muuttamisesta (HE 32/2021 vp)

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on ehdotus, joka koskee tartuntatautilain väliaikaisten säännösten muuttamista. Ehdotus kohdistuu ravitsemisliikkeiden toimintaan. Se koskee asiakasmäärien rajoittamista sekä koskee ravintoloiden aukioloaikojen ja anniskelun aikarajoja. Ehdotuksella annettaisiin mahdollisuus edelleen kiristää ravitsemisliikkeiden sisätilojen asiakaspaikkamäärää ja käyttöä koskevia rajoituksia. Lisäksi kun ravitsemisliikkeen aukioloa voidaan nykyisin laissa säädetyin edellytyksin asetuksella rajoittaa kello 23:n ja 5:n välisenä aikana, ehdotuksen mukaan aukioloaikarajoitus voisi alkaa aikaisintaan jo kello 18. Anniskeluajan rajoitukset voivat nykyisin laissa säädetyin edellytyksin koskea kello 22:n ja 9:n välistä aikaa. Ehdotuksen mukaan anniskeluaikarajoitus voisi alkaa aikaisintaan jo kello 17.

2. Tartuntatautilain väliaikaisiin säännöksiin ehdotetut muutokset liittyvät välittömästi covid-19-epidemiasta.

3. Muutokset ehdotetaan tehtäviksi säännöksiin, jotka ovat voimassa väliaikaisesti 30.6.2021 saakka (laki 165/2021).

4. Muutoksilla puututtaisiin edelleen perusoikeuksiin. Kysymys on erityisesti perustuslain 18.1 §:ssä turvatusta elinkeinovapaudesta ja perustuslain 15 §:ssä turvatusta omaisuudensuojasta.

5. Alan toimintaa on ajankohtaisen pandemian kestäessä kohdistettu huomattavia rajoitustoimia. Tartuntatautilain väliaikaisiin jo voimassa oleviin muutoksiin nähden on kysymys tiukennuksista edelleen. Toisaalta siihen nähden, että tällä hetkellä ravitsemisliikkeiden toiminta on toistamiseen epidemian aikana perustuslain 23 §:n nojalla säädetyn lain perusteella miltei täysin suljettu, ehdotetut rajoitustoimenpiteet eivät ole niin poikkeuksellisia.

6. Hallituksen esitykseen sisältyy laaja selvitys ravitsemisliikkeisiin kohdistuneista rajoituksista ja perusoikeuspoikkeuksista tämän pandemian aikana. Esityksessä pyritään perustelamaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta valittua perusratkaisua tartuntatautilain väliaikaisen muuttamisen ja poikkeusolosääntelyn valinnan välillä.

7. Ajankohtaisessa tilanteessa tasapainoillaan valmiuslain toimivaltuuksien ja mahdollisten suoraan perustuslain 23 §:n poikkeusolosääntelyihin tukeutuvien lainsäädännöllisten toimivaltuuksien välillä. Valiokunta on omassa käytännössään (esim. PeVM 17/2020 vp korostanut normaaliolojen lainsäädännön ja perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttuvien toimivaltuuksien ensisijaisuutta. Tässä voitaisiin luonnehtia olevan kysymys siitä, että epidemiatilanteen pitkittyessä on ryhdytty normaaliolojen lainsäädännön mahdollisesti tarvittaviin muutoksiin; tosin on kuitenkin todettava, että siitä ei aivan ole kysymys koska koko sääntelyhanke tältä osin liittyy vain ajankohtaiseen covid-19-epidemiaan ja sen tämänhetkiseen tilanteeseen ja ylipäätään ehdotetut muutoksia ovat edelleen muutoksia jo valmiiksi määräaikaisiin säännöksiin tartuntatautilaissa. Pyrkimys on tilanteeseen, jossa poikkeusoloja ei vakiinnuteta ajankohtaisen virusepidemian sääntelyn lähtökohdaksi.

8. Käsillä olevaa ehdotusta ja sitä välimaastoa, johon se sijoittuu, voi arvioida sen keskustelun valossa, jota perustuslakivaliokunta on vuonna 2020 käsitellessään hallituksen esitystä HE 72/2020 vp laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta itse käynyt. Siinä yhteydessä valiokunta on suhtautunut torjuvasti ravitsemisliikkeitä koskevien rajoitusten perustamisen perustuslain 23 §:n varaan, vaikka säädettäväksi ehdotettu puuttuminen elinkeinovapauteen voi olla vaikutuksiltaan hyvin merkittävää ja osin toiminnan järjestämiseen varsin yksityiskohtaisesti puuttuvaa, kun se kuitenkin perustui ravitsemisliikkeiden toiminnan rajoittamiseen anniskeluaikoja ja tiloissa oleskelevien henkilöiden enimmäismäärää koskien. Kysymys anniskeluaikojen ja hygieniavaatimusten osalta oli elementeistä, joita muutenkin säännellään. Valiokunta katsoikin, että ehdotetuista määräaikaisista toimenpiteistä voitiin vallitsevissa olosuhteissa säätää perusoikeusrajoituksina, kunhan sääntely täyttää kaikilta osin perusoikeuksien yleiset ja erityiset rajoitusedellytykset (PeVL 14/2020 vp).

9. Lähtökohtaisesti on mahdollista omasta mielestäni käsillä olevaa ehdotusta tuota perusratkaisua vasten ja katsoa, että väliaikaiset muutokset voidaan säätää perusoikeusrajoituksina tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, kunhan perusoikeuksien yleiset ja erityiset rajoitusedellytykset täyttyvät kunkin säännöksen osalta.

10. Perustuslakivaliokunta on tällöin kiinnittynyt huomiota lisäksi erityisesti sääntelyn voimassaoloaikaan ja edellyttänyt, että sääntelyn voimassaolo on myös ajallisesti rajattava välttämättömään (PeVL 14/2020 vp). Edelleen tehtävä rajoitustoimien ynnä muiden kiristys rajautuu aikaisemman väliaikaisen lain voimassaoloaikaan. Käsitykseni mukaan voimassaoloaikaa on asianmukaisesti perusteltu hallituksen esityksessä.

11. Perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi (PeVM 25/1994 vp). Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa viitataan siihen, että lakiehdotuksen mukainen perusoikeuksiin puuttuva velvoite tai rajoitus voitaisiin esityksen mukaan asettaa vain, jos epidemian leviämistä ei voitaisi estää perusoikeuksiin vähemmin puuttuvin keinoin. Välttämättömyyden arvioimiseksi tässä esityksessä on mielestäni riittävällä tavalla ja vakuuttavasti avattu sääntelyn tausta-ajatusta ja syitä. Koska voimassaoloaika on runsaat kolme kuukautta kesäkuun 2021 loppuun, tämänhetkisen esitetyn tiedon ja viimevuotisen kokemuksen valossa on myös mahdollista riittävän luotettavasti arvioida koronaepidemian tilannetta ja siten ehdotettujen rajoitustoimenpiteiden välttämättömyyttä tälle aikavälille.

12. Kun kysymys on perusoikeuksiin puuttuvista rajoituksista, täsmällisyys sääntelyssä on keskeistä. Tässä sääntely on riittävän täsmällistä. Samalla sääntely on hyvinkin kasuistista, mikä osaltaan jo haittaa tartuntatautilain kokonaisuuden hahmottamista. Rajoitustoimien ym. konkreettinen keskeinen sisältö on mielestäni asianmukaisesti säännelty lakitasoisesti. Aikaisempaan nähden nyt on kysymys rajoitusten ym. kiristämisestä.

13. Erikseen on vielä nimenomaisesti mielestäni käsiteltävä sitä kysymystä, että nyt ehdotetut aukiolo- ja anniskelurajoitukset voivat tosiasiassa ja vähintäänkin välillisesti merkitä sitä, että joidenkin ravitsemisliikkeiden toiminta hankaloituu merkittävästi verrattuna niiden alkuperäiseen toiminta-ajatukseen. Ehdotettu sääntely siis ikään kuin välillisesti puuttuu siihen, että on toimita-ajatukseltaan hyvin erilaisia ravitsemisliikkeitä ja anniskeluun perustuvia ravitsemisliiketoimintoja. Ehdotettu sääntely ei siis tosiasiassa ravitsemisliikkeiden toiminta-ajatuksen kannalta kohdistu tasaisesti niihin kaikkiin. Esityksen perustelujen valossa se ei mielestäni ole välttämätöntäkään. Käsitykseni mukaan ehdotetut toimenpiteet ovat näin laissa säädettyinä mahdollisia esityksen perusteluissa esitetyistä syistä.

14. Tämänkaltaisen sääntelyn edellyttämästä kompensaatiosta on niin ikään jo aikaisemmin perustuslakivaliokunnan käytäntöä. Perustuslakivaliokunta on ravitsemisliikkeiden väliaikaisen sulkemisen osalta todennut, että sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkitystä on myös sillä, millaisia mahdollisuuksia elinkeinonharjoittajalla on sopeuttaa toimintaansa lainsäädännön muutoksin. Valiokunta piti ottaen huomioon sääntelyn poikkeuksellisen huomattavat vaikutukset ja vaikutusten äkillisyys välttämättömänä, että lailla säädetään sekä kiellon aiheuttamien menetysten kohtuullisesta kompensoimisesta että vaikutuksia lieventävistä järjestelyistä elinkeinonharjoittajille (PeVL 7/2020 vp). Tämä toistettiin arvioitaessa rajoituksia tarkentavaa valtioneuvoston asetusta (PeVM 10/2020 vp). Myöhemmin täsmennettiin vielä, ettei tarkoitus ollut edellyttää täyden korvauksen maksamista menetyksistä (PeVL 13/2020 vp, s. 3). Myös tämän esityksen osalta on muistutettava mieliin samat näkökohdat omasta mielestäni vielä erityisesti painottaen sitä, että nyt ehdotetut toimenpiteet vaikuttavat erityisesti tiettyyn osaan ravitsemisliikkeitä.

15. Ehdotus on hyvin rajattu. Se sijoittuu tartuntatautilain väliaikaisiin säännöksiin ja niihin ja niiden soveltamiseen liittyvät elementit koskevat myös ehdotettua sääntelyä sen voimaantullessa.

16. Katson, että ehdotettu sääntely täyttää perusoikeuksien rajoittamiselle asetettavat yleiset edellytykset, eikä edellä esitetyt seikat huomion ottaen muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.