Veli-Pekka Viljanen

HE 38/2021 vp laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 24.3.2021

Hallituksen esityksessä ehdotetaan väliaikaisesti muutettavaksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettua lakia siten, että ravitsemisliike ja siihen kuuluvat sisä- ja ulkotilat säädettäisiin pidettäväksi suljettuina asiakkailta vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavan hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin aikana niillä alueilla, joilla se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen estämiseksi (3 a § 1 mom.). Ravitsemisliikkeiden sulkeminen ei koskisi ruoan tai juoman myymistä muualla nautittavaksi (2 mom.) eikä se koskisi henkilöstöravintoloita (3 mom.). Valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkemmat säännökset alueista, joilla ravitsemisliikkeet on suljettava (4 mom.).

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman nopeasti ja se olisi voimassa 18.4.2021 saakka eli käytännössä ehdotettu uusi ravintolasulku kestäisi kolme viikkoa.

Lakiehdotus on saman sisältöinen kuin laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (184/2021), joka on voimassa 9.3. – 28.3.2021. Kyseinen laki on säädetty perustuslain 23 §:n nojalla tilapäisenä poikkeuksena perusoikeuksista tavallisen lain säätämisjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 6/2021 vp). Kyseisen lain nojalla on annettu valtioneuvoston asetus ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen estämiseksi (185/2021), jossa on määritelty alueet, joilla ravitsemisliikkeet on suljettava. Perustuslakivaliokunta on mietinnössään PeVM 3/2021 vp on katsonut, ettei oikeudellista estettä asetuksen jäämiselle voimaan ole.

Nyt käsiteltävänä olevassa lakiehdotuksessa on kyse voimassa olevan ravintolasulun jatkamisesta asiallisesti sellaisenaan kolmen viikon ajan, jolloin sulun kokonaiskestoksi muodostuu noin kuusi viikkoa.

Perustuslakivaliokunta on 3.3.2021 antamassaan lausunnossaan 6/2021 vp käsitellyt yksityiskohtaisesti ravintolasulkuun liittyviä perustuslaillisia kysymyksiä. Valiokunnan kyseinen lausunto muodostaa perustan myös nyt käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudelliselle arvioinnille.

Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotus merkitsi tietyn elinkeinon harjoittamisen kieltämistä lähes kokonaan määräajaksi ja siten hyvin voimakasta puuttumista perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen. Lisäksi sääntelyllä puututtiin ravintolatoiminnan harjoittajien perustuslain 15 §:ssä tarkoitettuun omaisuuden suojaan. Lakiehdotus oli myös merkityksellinen myös perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle osoitetun työllisyyden edistämisen velvollisuuden kannalta (PeVL 6/2021 vp, kappale 11).

Lakiehdotuksen taustalla oli hyvin painavia perusoikeuksiin kiinnittyviä perusteita. Perustuslakivaliokunnan mukaan terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen koronavirusepidemian aikana oli perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painava peruste, jolla on yhteys perustuslain 7 §:n 1 momentin julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään ja turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä (perustuslain 19 §:n 3 momentti). Tällainen peruste oikeutti valiokunnan mukaan poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia (PeVL 6/2021 vp, kappale 12).

Perustuslakivaliokunta korosti, että perusoikeuksista perustuslain 23 §:n mukaan säädettävien poikkeuksien tulee olla välttämättömiä. Koronaepidemian torjunta perustui hallituksen esityksen mukaan erityisesti ja ensisijaisesti ihmisten välisten kontaktien vähentämiseen, jotta tartuntamahdollisuuksia ei syntyisi. Ravitsemistoiminnan rajoittaminen epidemian torjumiseksi perustui nykyisellään tartuntatautilakiin tilapäisesti lisättyyn 58 a §:ään, jonka soveltamisen ei enää katsottu riittävän väestön terveyden ja terveydenhuollon kantokyvyn turvaamiseen. Ottaen huomioon esityksessä selostetut seikat ravitsemisliikkeiden merkityksestä covid-19-epidemian leviämisessä ja ravitsemisliikkeissä hygieniatoimista ja rajoituksista huolimatta tapahtuneista tartunnoista ehdotettua lainsäädäntöä voitiin perustuslakivaliokunnan mielestä pitää välttämättömänä ja oikeasuhtaisena vallitsevissa olosuhteissa (PeVL 6/2021 vp, kappale 13).

Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan covid-19-viruksen leviämisen hidastamiseksi on välttämätöntä jatkaa ravintoloiden aukiolon rajoituksia kolmella viikolla. Ravitsemisliikkeiden toiminnan rajoittamisella pyritään vähentämään ihmisten väliset

fyysiset lähikontaktit välttämättömimpään yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Epidemian leviämisen hidastamisella pyritään turvaamaan sairaanhoitokapasiteetin toiminta ja riittävyys tilanteessa, jossa epidemian nopea leviäminen ilman voimakkaita rajoitustoimia näyttää todennäköiseltä (HE, s. 16). Ravintolasulun jatkamista perustellaan THL:n näkemyksellä, että muut käytössä olevat toimet eivät ole riittäviä ehkäisemään ravitsemisliikkeistä lähteviä tartuntaketjuja nyt voimassa olevan sulun päättyessä. Perustelujen mukaan sulkutilan korvaaminen muilla toimenpiteillä olisi nykytilanteessa ”huomattava riski” (HE, s. 16).

Edellä mainitulla perusteella ja ottaen huomioon hallituksen esityksessä selostettu epidemiatilanne ehdotettua ravintolasulun jatkamista kolmella viikolla voidaan pitää sinänsä perustuslain 23 §:n tarkoittamalla tavalla välttämättömänä. Ravintolasulun kolmen viikon voimassaoloajan pidentäminen ei muodostu vielä ongelmalliseksi perustuslain 23 §:ssä säädetyn poikkeuksen tilapäisyysvaatimuksen kannalta.

Kiinnitän huomiota kuitenkin seuraaviin seikkoihin. Perustuslakivalionkunta on koronaepidemian aikana painottanut, että rajoitustoimien ja toimivaltuuksien sääntelyn on perustuttava asianmukaiseen arvioon rajoitustoimenpiteen tai toimivaltuuden välttämättömyydestä. Valiokunta on pitänyt epidemian kestäessä myös historiatietoja merkityksellisinä arvioitaessa ravintolatoimenpiteen ja toimivaltuuden välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta (esim. PeVL 44/2020 vp, s. 5).

Tältä osin on todettava, että hallituksen esityksen arviot ravintolasulun merkityksestä sillä tavoiteltavien perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävien päämäärien toteuttamiseksi jäävät hyvin yleispiirteisten lausumien varaan. Perustelujen mukaan ravitsemistoiminnan lisärajoitusten terveysvaikutusten ”arvioidaan olevan positiivisia”. Ravitsemisliikkeitä koskevalla sääntelyllä ei perustelujen mukaan pystytä yksin vaikuttamaan covid-19-viruksen leviämiseen, mutta se on ”välttämätön ja tarpeellinen osa yhteiskunnan eri alueille ulottuvien rajoitusten ja velvoitteiden muodostamaan keinovalikoimaa” (HE, s. 20). Esityksen perusteluihin sisältyy erillinen jakso ravitsemisliikkeiden roolista Covid-19-epidemian leviämisessä (HE, s. 13-15). Kyseinen jakso on kuitenkin täysin identtinen voimassa olevan ravintolasulkua koskevaan hallituksen esitykseen 22/2021 vp sisältyneen vastaavan osion kanssa ilman, että tarkastelua olisi ajantasaistettu. Esityksen perusteluissa ei ole mitenkään pyritty arvioimaan esimerkiksi meneillään olevan ravintolasulun vaikutuksia epidemian leviämisen ehkäisemisessä tai hidastamisessa. Nähdäkseni hallituksen esityksessä olisi tullut – perustuslakivaliokunnan aikaisemmat kannanotot huomioon ottaen – nyt tehtyä olennaisesti perusteellisemmin arvioida nimenomaan

ravintolasulun välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta, eikä tyytyä toteamukseen sen kuulumisesta osana laajempaa keinovalikoimaa epidemian hillitsemiseksi. Tässä arviossa olisi tullut ottaa huomioon myös historiatiedot eli tähänastiset kokemukset ravintolasulun vaikutuksista epidemian leviämisen estämiseksi sekä myös muilta osin.

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan ravitsemisliikkeitä koskevaa sääntelyä edellyttänyt, että rajoitustoimenpiteistä säädetään erityyppisten ravitsemisliikkeiden osalta eriytetysti siten, että rajoitukset ovat välttämättömiä juuri niissä yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi (PeVL 31/2020 vp, s. 5). Arvioidessaan lausunnossaan PeVL 6/2021 vp ravintolasulkua koskevaa ehdotusta valiokunta totesi, että covid-19-tartuntojen riskiin näyttäisi vaikuttavan ravitsemisliikkeen toiminnan laatu, mikä puoltaisi ehdotettujen toimenpiteiden kohdistamista riskialtteimpiin ravitsemisliikkeisiin. Perustuslakivaliokunta ei pitänyt kuitenkaan ehdotettua sääntelyä ongelmallisena, kun otettiin huomioon ehdotuksen hyväksyttävä tavoite hidastaa virusten leviämistä rajoittamalla ihmisten välisiä ravitsemisliikkeisiin kytkeytyviä kontakteja ja erityisesti lakiehdotuksen perustuminen perustuslain 23 §:ään. Perustuslakivaliokunta kuitenkin totesi, että välttämättömyysvaatimuksen kannalta perusteltua voisi olla, että 3 a §:n nojalla annettavalla asetuksella voitaisiin säätää myös rajoituksista ravitsemisliiketyypeittäin (PeVL 6/2021 vp, kappale 15).

Perustuslakivaliokunta on käsitellessään voimassa olevan ravintolasulkua koskevan väliaikaisen lain perusteella annettua valtioneuvoston asetusta viitannut siihen, että eduskunta on edellyttänyt, että valtioneuvosto ottaa tulevassa lainsäädännössä huomioon ravitsemisliikkeiden ja erilaisten ravintolatilojen erilaiset riskiprofiilit virustartuntojen suhteen. Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan ”hyvin valitettavana”, ettei asetuksen perustelumuistiossa ole tarkasteltu asiaa tältä kannalta. Valiokunta kiinnittikin valtioneuvoston vakavaa huomiota eri ravitsemisliiketyyppien tarkastelemiseen vastaisuudessa eriytetymmin (PeVM 3/2021 vp, kappale 6). Hallituksen esityksestä puuttuu kuitenkin edelleen ravintolatyyppikohtainen eriytetty tarkastelu. Perusteluissa todetaan tosin yleisesti, että tartuntariski on suurin niissä ravitsemisliikkeissä, joissa alkoholin anniskelu muodostaa suuren osan tuloista, mutta tartuntoja on todettu myös pääasiassa ruokailuun keskittyvissä ravitsemisliikkeissä (HE, s. 14).

Tarve ravintolatyyppikohtaiseen tarkasteluun korostuu rajoitusten soveltamisajan pidentyessä. Tässä mielessä voisi olla perusteltua harkita, että lakiehdotuksen 3 a §:n 4 momentin asetuksenantovaltuutta täydennettäisiin niin, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin alueellisen

soveltamisalan määrittelyn lisäksi säätää mahdollisuudesta rajata ravintolasulku koskemaan vain tietyntyyppisiä ravitsemisliikkeitä.

Hallituksen esityksen liitteenä olevan asetusluonnoksen (HE, s. 33) mukaan ravitsemisliikkeet suljettaisiin 15 maakunnassa. Tämä vastaa nykyistä sääntelyä. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin kiinnittänyt valtioneuvoston huomiota tarpeeseen rajata vastaisuudessa rajoitusten alueellinen soveltamisala maakuntajakoa hienosyisemmin (PeVL 6/2021 vp, kappale 18, PeVM 3/2021 vp, kappale 4). Ravintolasulun voimassaoloajan jatkaminen korostaa entisestään tarvetta rajoituksen alueellisen soveltamisalan maakuntajakoa hienosyisempään määrittelyyn, jotta ravintolasulun tarkoittama ”tilapäinen poikkeus perusoikeuksista” mahdollisimman hyvin täyttää perustuslain 23 §:ssä asetetun välttämättömyysvaatimuksen.