Tuomas Ojanen

6.4.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

M 5/2021 vp Muu asia: Valtioneuvoston asetus ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen estämiseksi

Arvion lähtökohtia

1. Kysymyksessä on valtioneuvoston asetus ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Asetus on annettu majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettuun lakiin (308/2006) lisätyllä 18.4.20201 saakka voimassa olevan 3 a §:n nojalla.
2. Käytännössä lain säännöksellä ja edelleen nyt käsillä olevalla asetuksella jatketaan ravitsemisliikkeiden sulkua lain majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaista muuttamisesta annetun lain (184/2021) ja sen nojalla annetun valtioneuvoston asetuksen (185/2021) voimassaolon päättymisen jälkeen. Asetuksella annetaan säännökset laissa tarkoitetuista alueista, joilla ravitsemisliikkeet on pidettävä suljettuina, sekä siitä millaisissa ravitsemisliikkeissä ja niihin kuuluvissa tiloissa kyseisiä rajoituksia on noudatettava.
3. Laki majoitus ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaiseksi muuttamiseksi on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 11/2021 vp, ks. myös PeVL 6/2021 vp) perustuslain 23 §:n nojalla. Perustuslain 23 §:n mukaisia tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta. Perustuslakivaliokunnan mukaan asetusten eduskuntakäsittely on toteutettavissa esimerkiksi samaan tapaan kuin valmiuslain nojalla annettujen asetusten (PeVM 3/2021 vp, PeVL 7/2020 vp, PeVM 10/2020 vp). Asetuksen voimaantulo ei edellytä eduskunnan päätöstä (PeVM 3/2021 vp, PeVM 10/2020 vp)
4. Perustuslakivaliokunta on aiemmin kiinnittänyt huomiota majoitus- ja ravitsemisliikkeistä annetun lain 3 a §:ssä siihen, että ravitsemisliikkeiden sulkemisen rajaus leviämis- ja kiihtymisvaiheessa oleville alueille käy ilmi ainoastaan esityksen perusteluista eikä lainkaan säädöstekstistä (PeVM 3/2021 vp, kappale 4, PeVL 6/2021 vp, kappale 16). Valiokunta on myös kehottanut valtioneuvostoa harkitsemaan mahdollisuutta rajata alueellista soveltamisalaa maakuntajakoa hienosyisemmin (PeVM 3/2021 vp, kappale 3, PeVL 6/2021 vp, kappale 18). Lisäksi valiokunta on arvioidessaan tartuntatautilain ravitsemisliikkeitä koskevaa, perusoikeusrajoituksena tarkasteltua 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). Valiokunta piti ”hyvin valitettavana”, ettei edellisen ravitsemisliikkeiden sulkua koskeneen asetuksen perustelumuistiossa oltu tarkasteltu asiaa tältä kannalta. Valiokunta kiinnitti tuolloin valtioneuvoston vakavaa huomiota eri

ravitsemisliiketyyppien tarkastelemiseen vastaisuudessa eriytetymmin PeVM 3/2021 vp, kappale 6).

Arvio

5. Käsillä olevan asetuksen perustelumuistiossa on yleisesti ottaen asianmukaisesti selostettu edellä mainittuja perustuslakivaliokunnan linjauksia huomioiden covid-19-epidemiatilannetta eri alueilla sekä tarvetta erityyppisten ravitsemisliikkeiden sulkemiseen eri alueilla.
6. Perustelumuistiossa kiinnittää huomiota kuitenkin se, että tarkempi tilannekuva epidemiatilanteesta perustuu hallituksen esitykseen 38/2021 vp ja että tuoreimmat arviot tai tiedot epidemiatilanteesta ovat maaliskuun viimeiseltä viikolta (ks. esim. s. 6 ja 7, joilla selostetaan alueiden epidemiatilannetta 25.3.2021). Tästä väistämättä seuraa, ettei nyt käsillä olevan asetuksen perustelumuistiossa ole juurikaan arvioitu 8.3.2021 annetun asetuksen mukaisen ravintolasulun vaikutuksia epidemian leviämisen ehkäisemisessä tai hidastamisessa. Vaikka tämä on sinänsä varsin ymmärrettävää edellisen ”sulkulain ja -asetuksen” voimassaolon lyhyyden takia, perustuslakivaliokunnan mietinnössä olisi kuitenkin syytä huomauttaa mahdollisimman ajantasaisen tilannetiedon tarpeesta perustuslain 23 §:n mukaisen välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusarvioinnin kannalta, samoin kuin siitä, että esityksessä olisi tullut eritellymmin arvioida nimenomaan ravintolasulun jatkamisen välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta ottaen tällöin huomioon tähänastiset kokemukset ravintolasulun vaikutuksista. Kun otetaan kuitenkin kokonaisuutena huomioon perustelumuistiossa epidemiatilanteesta esitetty sekä asetuksen lyhyt voimassaolo 18.4.2021 saakka, asetuksen mukaiselle sulun jatkamiselle ei ole oikeudellista estettä perustuslain 23 §:n kannalta.
7. Huomiota kiinnittää edelleen se, että asetuksen 3 §:ssä asetuksen soveltamisalaa ei ole muutoin rajattu maakuntajakoa hienosyisemmin paitsi Lapin maakunnassa, jossa 3 §:n mukainen sulkeminen koskee vain Kittilän kuntaa. Vaikka asetuksessa on eroteltu kahtalaisten[1] ravitsemisliikkeiden välillä (ks. 3 §:n 1 ja 2 mom.), asetuksen alueellinen soveltamisala on samanlainen suhteessa kummankin tyyppisiin ravitsemisliikkeisiin (ks. 3 §:n 1 ja 2 mom). Asetuksen perustelumuistiossa (ks. erit. s. 12-14) esitetään kuitenkin mielestäni perustuslain 23 §:n välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimusten kannalta riittäviä syitä asetuksen alueelliselle ja asialliselle (ravitsemisliiketyypittäiselle) soveltamisalalle 3 §:n mukaisesti lopputuloksella, että asetuksen soveltamisalaa voidaan pitää ongelmattomana alueellisella ja asiallisella ulottuvuudella.
8. Ravitsemisliikkeiden sulkemisen rajaus leviämis- ja kiihtymisvaiheessa oleville alueille ei edelleenkään ilmene säädöstekstistä, vaan ainoastaan esityksen perusteluista, vaikka perustuslakivaliokunta on jo aiemmin huomauttanut tästä

[1] Perustelumuistion mukaan ravitsemisliikkeiden toimintaa sääntelevän tartuntatautilain väliaikaisessa 58 a §:ssä säädetään rajoitusten kohdentumisesta erikseen kahteen ravitsemisliiketyyppiin: 1) ravisemisliike, jonka pääasiallisena ravitsemis- toimintana on tarjota yleisölle maksusta elintarvikelaissa tarkoitetussa elintarvikehuoneistossa alkoholijuomia, ja 2) muu ravitsemisliike. Tätä laissa säädettyä ja 1.11.2020 alkaen käytettyä jaottelua on muistion mukaan käytetty asetuksen valmistelussa, ”kun otetaan huomioon se, ettei muita valmiita luokituksia ole olemassa.” (s. 10).

seikasta (PeVM 3/2021 vp, kappale 4, PeVL 6/2021 vp, kappale 16). Tämän piirteen toistuminen käsillä olevassa asetuksessa on valitettavaa, muttei kuitenkaan estä asetuksen voimaan jättämistä.

9. Perustuslakivaliokunnan lausunto- ja mietintökäytännön mukaan sääntelyn voimassaolo on ajallisesti rajattava välttämättömään. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota lain 3 a §:n 4 momentin säännökseen, 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 (PeVM 3/2021 vp, kappale 5, PeVL 6/2021 vp, kappale 21). Valiokunnan mukaan ravitsemisliikkeisiin kohdistuvista rajoituksista tulee luopua heti, kun kyseisellä alueella ei vallitse enää niiden ylläpitoa perustelevia välttämättömiä syitä (PeVL 3/2021 vp, kappale 4, PeVM 10/2020 vp, s. 4). Nämä seikat on syytä toistaa myös käsillä olevasta asetuksesta annettavassa valiokunnan mietinnössä.
10. Kaiken kaikkiaan asetuksen sääntelyä voidaan pitää epidemian nykytilassa välttämättömänä ja oikeasuhtaisena sen tarkoituksen valossa arvioituna huolimatta asetuksen 3 §:n ja perustelumuistion tietyistä kritiikille alttiista kohdista.
11. Edellä esitetyillä perusteilla päädyn kantaan, jonka mukaan oikeudellista estettä asetuksen jäämiselle voimaan ei ole.