Janne Salminen 6.4.2021

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston asetus ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen estämiseksi (M 5/2021 vp)

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on valtioneuvoston asetus ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen estämiseksi 28.3.2021 annettu valtioneuvoston asetus. Asetuksessa säädetään alueista, joilla ravitsemisliikkeet on pidettävä suljettuina asiakkailta, sekä siitä, millaisissa ravitsemisliikkeissä ja niihin kuuluvissa tiloissa rajoituksia on noudatettava majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 3 a §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Asetus on johtolauseen mukaan annettu majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 3 a §:n 4 momentin nojalla.

2. Perusoikeuksista voidaan perustuslain 23 §:n mukaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet. Tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta.

3. Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 3 a § on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 11/2021 vp). Edeltävä vastaava laki oli niin ikään säädetty perustuslakivaliokunnan suostumuksella (PeVL 6/2021 vp) ja nyt käsiteltävänä olevaa asetusta kyseisen lain nojalla koskee perustuslakivaliokunnan mietintä PeVM 3/2021.

4. Nyt on kysymys perustuslain 23 §:n mukainen tilapäisiä poikkeuksia koskeva valtioneuvoston asetus. Perustuslain 23 §:n mukaisia tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta ym. Kyse on eduskunnan jälkitarkastusoikeudesta, jossa eduskunnalle taataan mahdollisuus tarkastaa yksittäisten perusoikeuspoikkeuksia koskevien asetusten asianmukaisuus, välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus välittömästi niiden antamisen jälkeen (ks. myös HE 60/2010 vp, s. 37). Perustuslakivaliokunnan mukaan asetusten tällainen eduskuntakäsittely on toteutettavissa esimerkiksi samaan tapaan kuin valmiuslain nojalla annettujen asetusten (PeVL 7/2020 vp, PeVM 10/2020 vp, PeVL 6/2021 vp).

5. Nyt käsillä oleva arviointitilanne muistuttaa pitkälti perustuslakivaliokunnan noin vuosi sitten mietinnössään PeVM 10/2020 vp käsittelemää tilannetta sekä edellisessä yhteydessä mietinnössään PeVM 3/2021 vp tilannetta. Käsillä olevan asetuksen valtiosääntöoikeudelliseksi arvioimiseksi voidaan soveltaa samoja lähtökohtia ottaen huomioon lisäksi ne erityiset lähtökohdat ja huomiot, joita valiokunta on annettavan asetuksen varalle lausunut lausunnossaan PeVL 11/2021 vp, joka koskee siis nimenomaisesti sitä lakia, jonka nojalla nyt käsiteltävänä oleva asetus on annettu.

6. Mainitsemastani lausunnosta PeVL 11/2021 vp on tässä yhteydessä otettava käsittelyssä huomioon erityisesti kaksi, etenkin perustuslain 23 §:n mukaisen välttämättömyysarvioon vaikuttavaa seikkaa, jotka valiokunta on osoittanut säädettävän asetuksen varalle.

7. Samalla kun valiokunta on pitänyt nyt annetun asetuksen taustalla olevaa lakia valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisena perustuslain 23 §:n kannalta, se on myös pitänyt tarpeellisena mahdollisuutta rajata alueellista soveltamisalaa maakuntajakoa hienosyisemmin (myös PeVL 6/2021 vp). Valiokunta on muissakin yhteyksissä painottanut tarvetta alueellisen soveltamisalan hienosyisempään rajaamiseen vastaisuudessa (myös PeVM 3/2021 vp).

8. Tämän ohella perustuslakivaliokunta on pitänyt tarpeellisena sitä, että lainsäädännössä otetaan huomioon ravitsemisliikkeiden ja erilaisten ravintolatilojen erilaiset riskiprofiilit virustartuntojen suhteen ja siten eri ravitsemisliiketyyppien tarkastelu eriytetymmin (PeVL 11/2021 vp, PeVM 3/2021 vp). Valiokunta onkin pitänyt tarpeellisena sitä, että asetuksenantovaltuutta täydennetään siten, että asetuksella voidaan alueellisen soveltamisalan määrittelyn lisäksi säätää mahdollisuudesta rajata ravintolasulku koskemaan vain tietyntyyppisiä ravitsemisliikkeitä (PeVL 11/2021 vp).

9. Eduskunnan vastauksessa asetuksenantovaltuutta muutettiin suhteessa hallituksen esittämän (EV 28/2021 vp; HE 38/2021 vp).

10. Yleisemmin tässä asetuksen jälkitarkastuksessa on mahdollisuus tarkastaa käsillä olevan perusoikeuspoikkeuksia koskevan asetusten asianmukaisuus, välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus.

11. Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaista rajoittamista tartuntataudin leviämisen estämiseksi koskevan 3 a §:n 1 mom. mukaan

> Ravitsemisliike on poiketen siitä, mitä tartuntatautilain (1227/2016) 58 a §:ssä ja sen nojalla säädetään, pidettävä suljettuina asiakkailta vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavan hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin aikana niillä alueilla, joilla se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen estämiseksi.

12. Lisäksi saman lain 3 a §:n 4 mom. mukaan

> Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset 1 momentissa tarkoitetuista *alueista sekä siitä, millaisissa ravitsemisliikkeissä ja niihin kuuluvissa tiloissa kyseisiä rajoituksia on noudatettava*. Valtioneuvoston on seurattava rajoitusten välttämättömyysedellytysten täyttymistä ja, jos 1 momentin soveltaminen ei enää ole välttämätöntä jollain alueella, valtioneuvoston on viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin valtioneuvoston asetuksen muuttamiseksi.

13. Kuten aikaisemmin, on nytkin kiinnitettävä huomiota perustuslain 23 §:ssä säädetyn välttämättömyysvaatimuksen lisäksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 3 a §:ssä säädettyyn vaatimukseen, jonka mukaan sulkeminen pandemian aikana on rajattava koskemaan niitä alueita, joilla se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen ehkäisemisen kannalta. Valiokunta on aikaisemmin katsonut, että ravintoloiden sulkeminen pitää pystyä perustelemaan välttämättömäksi jokaisella alueella erikseen ja että välttämättömyysarvioinnin tulee kattaa sekä alueellinen että ajallinen välttämättömyys (PeVM 10/2020 vp).

14. Asetuksen perustelumuistiossa tehdään selkoa epidemiatilanteesta eri alueilla ja perustellaan rajoituksen välttämättömyyttä eri alueilla.

15. Asetuksen 2 §:n säännöksessä määritellään alueet (1 mom.), joilla sellaisen ravitsemisliikkeen, jonka pääasiallisena ravitsemistoimintana on tarjota yleisölle maksusta elintarvikelaissa (23/2006) tarkoitetussa elintarvikehuoneistossa alkoholijuomia, sisä- ja ulkotilat on pidettävä suljettuina asiakkailta. Samoin määritellään alueet (2 mom.), joilla muidenkin ravitsemisliikkeiden sisä- ja ulkotilat on pidettävä suljettuina. Luettelot alueista ym. ovat samansisältöiset.

16. Asetuksen 2 § 1 ja 2 mom. luetellaan mannermaan 14 maakuntaa ja lisäksi Kittilän kunta Lapin maakunnasta.

17. Asetuksen perustelumuistiossa perustellaan rajoituksen välttämättömyyttä alueittain, lähinnä maakuntakohtaisesti ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen esittämään arviointiin nojautuen. Rajoitustoimia kohdennetaan niiden tarkoituksen mukaisesti tiettyihin maakuntiin niiden epidemiologisen tilanteen perusteella. Selvitys on ymmärrettävää ja suhteellisen läpinäkyvää; sen osalta minulla ei ole perusteita esittää toisenlaisia arvioita asiantuntijaselityksen perusteella tehtävistä johtopäätöksistä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen arviot perustuvat sen asiantuntemukseen, joka ei sinänsä vielä kata rajoitustoimien yhteiskunnalle aiheuttamia laajemmin merkitsemiä kokonaishaittoja suhteessa sulkemisesta saatuun hyötyyn. Perustelumuistiossa kuitenkin tuodaan esiin myös tällaista kokonaisarviota, mutta arviot eivät ole erityisen kattavia ja perusteellisia. Tarve selkeämpään ja kokonaisvaltaisempaan tarkasteluun kasvaa sulkutoimien jatkuessa edelleen. Joka tapauksessa asetus on nyt alueiden osalta laadittu niin, että asetuksella ei uloteta rajoitustoimia koko maahan vaan osa maakunnista on kokonaan rajoitustoimien ulkopuolella. Lisäksi maantieteellisesti laajan ja harvaanasutun Lapin maakunnan osalta on mukana vain yksi kunta, jonka tilanteen katsotaan olevan erilainen kuin Lapin tilanteen muutoin. Tätä perustellaan erityisesti. Minulla ei ole muistiossa alueista esitetyn johdosta ole huomautettavaa oikeudelliselta kannalta.

18. Sen sijaan siltä osin kuin asetuksen taustamuistiossa käsitellään rajoitusten kohdentamista ravitsemusliiketyypeittäin ja ulko- ja sisäalueiden osalta, käsittely on omasta mielestäni ylimalkaista ja kovin summaarista. Muistiossa on todettu (pariinkin otteeseen), että ”riski tartunnoille on ollut suurin niissä ravitsemisliikkeissä, joissa alkoholin anniskelu muodostaa suuren osan tuloista, mutta tartuntoja on todettu myös pääasiassa ruokailuun keskittyvissä ravitsemisliikkeissä. On todennäköistä, että herkemmin tarttuvan virusmuunnoksen runsastuminen on entisestään lisännyt tartuntariskejä ravitsemisliikkeissä ja lisää riskiä myös niiden ulkotiloissa kuten terasseilla ja vastaavilla joissa vietetään runsaasti aikaa, sekä muissa tiloissa missä aikuisväestä kohtaa ja kokoontuu.” Muuten teemaa ei oikeastaan käsitellä. Muistiossa ei myöskään perustella, miksi rajoitustoimenpiteet on samoilla alueilla ulo-

tettava kaikkiin ravintolatyyppeihin samassa mittakaavassa. Käytännössä asetuksessa on toteutettu toki jaottelu eduskunnan edellyttämällä tavalla, mutta ilman erityisiä perusteluja molempiin momentteihin on sisällytetty samat alueet. Muodollisti tämä täyttää eduskunnan asetukselta edellyttämän vähimmäistason, mutta materiaalisesti käsillä oleva toimintatapa, jossa ravintolatyyppikohtaisesti ei varsinaisesti perustella asiaa, ei mielestäni vastaa sitä, mitä eduskunta on asiassa tarkoittanut edellyttää. Tarkastelu perustelumuistiossa ei mielestäni toteuta asianmukaista erittelyä ravintolatyypeittäin. Siinä ei myöskään todeta, että sellainen eritellympi tarkastelu ei olisi käytännössä mahdollinen.

19. Asetuksessa säädetään molempien ravitsemusliiketyyppien osalta sekä ulko- että sisätilat kiinnipidettäviksi.

20. Oikeasuhtaisuusarvion kannalta merkitystä on sillä, että asetus on voimassa tilapäisesti ja varsin lyhyen ajan 18. päivään huhtikuuta. Samalla on kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, että rajoituksen kokonaisaika tämän asetuksen johdosta kasvaa selvästi. Lisäksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 3 a § 4 mom. mukaan, jos ravitsemisliikkeen sulkemista koskevan säännöksen soveltaminen ei enää ole välttämätöntä jollain alueella, valtioneuvoston on viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin valtioneuvoston asetuksen muuttamiseksi. Sääntelytapa mahdollistaa sen, että tänä lyhyenäkin aikana rajoitustoimesta luovutaan jonkin alueen osalta.

21. Tässäkin yhteydessä on yleisemminkin painotettava tilapäisten poikkeuksien välttämättömyyttä: ravitsemisliikkeisiin kohdistuvista rajoituksista tulee luopua heti, kun kyseisellä alueella ei vallitse enää niiden ylläpitoa perustelevia välttämättömiä syitä.

22. Laajemminkin on erityisen tarpeellista, että rajoitusten välttämättömyyttä ja sääntelyn vaikutuksia seurataan ja havaittuihin ongelmia reagoidaan. Lisäksi kun tällaisella asetuksella puututaan huomattavalla tavalla perusoikeusksiin, rajoitustoimien yhteiskunnalle aiheuttamia kokonaishaittoja tulisi arvioida perusteellisemmin suhteessa niillä saavutettuun hyötyyn.

23. Asetuksen sääntely pysyy laissa säädetyn valtuutuksen puitteissa.

24. Tämän vuoksi ja ravitsemisliiketyyppikohtaisen tarkastelun ohuudesta huolimatta käsitykseni mukaan tältä pohjalta voidaan esittää, ettei ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi 28.3.2021 annettua valtioneuvoston asetusta kumota.