Valiokunnan lausunto PeVL 31/2020 vp– HE 139/2020 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 139/ 2020 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- hallitusneuvos Ismo Tuominen, sosiaali- ja terveysministeriö
- strategiajohtaja Liisa-Maria Voipio-Pulkki, sosiaali- ja terveysministeriö
- johtaja Mika Salminen, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- OTT, yliopistonlehtori Anu Mutanen
- professori Olli Mäenpää
- apulaisprofessori Pauli Rautiainen
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- professori Tuomas Ojanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan tartuntatautilakia muutettavaksi väliaikaisesti.

Ravitsemisliikkeiden toimintaa rajoitetaan tartuntatautilain väliaikaisten säännösten ja niiden nojalla annettujen valtioneuvoston asetusten mukaisesti 1.6.—31.10.2020.

Esityksessä ehdotetaan, että mainittujen tartuntatautilain säännösten voimassaoloa jatkettaisiin 28.2.2021 saakka.

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto PeVL 31/2020 vp

Esitykseen sisältyvissä säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia arvioidaan perustuslain 7 §:ssä turvatun oikeuden elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, 9 §:n mukaisen liikkumisvapauden, 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan, 18 §:ssä turvatun oikeuden työhön ja elinkeinovapauden, 19 §:ssä turvatun sosiaaliturvan ja 22 §:n mukaisen julkisen vallan perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen kannalta.

Lakiehdotukset voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, mutta asiasta olisi kuitenkin aiheellista hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Esityksen keskeinen sisältö, sen tavoitteet ja perustuslakiarvion lähtökohdat

Hallituksen esityksessä ehdotetaan tartuntatautilakia väliaikaisesti muutettavaksi siten, että siihen lisätään säännökset ravitsemisliikkeiden toiminnan väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.11.2020, ja se olisi voimassa 28.2.2021 saakka, eli se olisi voimassa neljän kuukauden ajan.

Laki vastaisi sisällöltään voimassa olevaa 29.5.2020 annettua lakia tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta, jonka voimassaolo päättyy 31.10.2020. Kyseinen laki on säädetty tavallisen lain säätämisjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 14/2020 vp). Eduskuntakäsittelyn aikana hallituksen esitykseen (HE 72/2020 vp) sisältyvää lakiehdotusta muutettiin kuitenkin perustuslakivaliokunnan lausunnon pohjalta merkittävästi. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnön (StVM 11/2020 vp) pohjalta hyväksytty muutettu lakiehdotus ei tullut uudelleen perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Lakiehdotuksen 58 a §:n 1 momentin mukaan tartuntataudin leviämisen estämiseksi ravitsemisliikkeissä on noudatettava säännöksessä tarkoitettuja ravitsemisliikkeen aukioloa, alkoholijuomien anniskeluaikaa sekä liikkeeseen kuuluvien sisä- ja ulkotilojen asiakaspaikkamäärää ja käyttöä elinkeinotoimintaan koskevia rajoituksia. Jolleivät rajoitukset ole välttämättömiä koko maassa tartuntataudin leviämisen estämiseksi, valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset alueista, joilla kutakin velvollisuutta ja rajoitusta sovelletaan.

Pykälän 2 momentin mukaan ravitsemisliikkeen saa avata ravitsemistoimintaan aikaisintaan kello 6 ja liike on suljettava asiakkailta viimeistään klo 23. Alkoholijuomien anniskelu on rajattu kello 9—22 väliseen aikaan. Jolleivät nämä rajoitukset ole välttämättömiä tartuntataudin leviämisen estämiseksi, valtioneuvoston asetuksella säädetään pidemmästä aukioloajasta. Pykälän muut momentit sisältävät myös säännöksiä ravitsemisliikkeiden enimmäisasiakasmääristä, asiakaspaikkojen järjestelystä, hygieniavaatimuksista ja ravitsemistoiminnan harjoittajan velvollisuudesta laatia suunnitelma velvollisuuksien ja rajoitusten toteuttamisesta.

Erityisesti aukioloaikojen ja anniskeluaikojen (2 momentti) sekä asiakaspaikkojen enimmäismäärää (3 momentti) koskeva sääntely puuttuu merkittävästi ravitsemistoiminnan harjoittajan perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinovapauteen. Esimerkiksi ravitsemisliikkeiden aukioloajan ja anniskeluajan rajoitukset merkitsevät sitä, että tietynlaisen ravintolatoiminnan har-

joittaminen (esim. yökerhot) ei enää ole lainkaan mahdollista. Rajoituksilla on myös huomattavaa merkitystä ravintolatoiminnan kannattavuuteen ja sitä kautta oikeuteen harjoittaa elinkeinoa. Perustuslakivaliokunta on arvioinut muun muassa harjoitettavan elinkeinotoiminnan toimintaedellytyksiin merkittävästi puuttuvaa lainsäädäntöä sääntelyn hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden näkökulmasta (PeVL 28/2012 vp).

Perustuslakivaliokunta on ravitsemisliikkeiden koronaepidemian aikaisia rajoituksia koskevassa aikaisemmassa lausunnossaan katsonut, että lakiehdotuksen taustalla ollut väestön terveyden suojeleminen on epäilemättä perusoikeusjärjestelmän kannalta erittäin painava peruste. Perustuslakivaliokunnan mukaan myös terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen pandemian aikana on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painava peruste, jolla on yhteys perustuslain 7 §:n 1 momentin julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään sekä turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä (perustuslain 19 §:n 3 momentti) ja joka oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia. Sääntelylle on siten selvästi hyväksyttävät perusteet. Perustuslakivaliokunnan mukaan tuolloin ehdotetuista määräaikaisista toimenpiteistä voitiin silloisissa olosuhteissa säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä perusoikeusrajoituksina, kunhan sääntely täytti kaikilta osin perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (PeVL 14/2020 vp, s. 4).

Hallituksen esityksen (s. 14) mukaan rajoitusten tavoitteena on samoin kuin voimassa olevan lain osalta väestön terveyden suojaaminen ja terveydenhoitojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen estämällä maahan levinneen vaarallisen tartuntataudin leviäminen. Yleisellä tasolla lakiehdotuksen sisältämät rajoitukset täyttävät siten perusoikeuden rajoitusperusteelle asetettavan hyväksyttävyysvaatimuksen. Hallituksen esityksen perusteluissa viitataan siihen, että koronavirustartuntojen määrä on viime aikoina ollut noususuunnassa. Esityksen antamisen jälkeen määrät ovat jatkaneet kasvua ja todetut tartuntamäärät ovat asettuneet jo kevättä 2020 korkeammalle tasolle.

Ravitsemisliiketoimintaa koskevat rajoitukset ovat esityksen mukaan yksi osa kaikista hallituksen käytössä olevista toimista. Ravitsemisliikkeissä tapahtuvien sosiaalisten lähikontaktien määrä ja luonne vaikuttavat merkittävästi koronavirustaudin tarttumisen riskiin. Alkoholijuomien anniskelulla on oma vaikutuksensa tähän riskiin. Esityksen tavoitteena on vähentää sosiaalisten lähikontaktien määrää ja vaikuttaa niiden luonteeseen tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Tartuntoja on viime aikoina esiintynyt erityisesti nuorilla. Suomessa tapahtuneista altistumisista ja tartunnoista voidaan hallituksen esityksen perustelujen mukaan tehdä se johtopäätös, että muiden sosiaalisten tilanteiden ohella ravintoloissa esiintyy etenkin yöaikaisessa anniskelussa koronavirustaudin leviämisen riskitilanteita. Hallituksen esityksen perusteluissa esitetyt seikat perustelevat sinänsä ravitsemisliiketoimintaan liittyvien rajoitusten sallittavuutta.

Esityksen arviointi

Perustuslakivaliokunta kiinnitti aikaisemmassa lausunnossaan huomiota siihen, että hallituksen esityksen perusteluissa ei ollut yksityiskohtaisesti tarkasteltu kunkin ehdotetun toimenpiteen välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta. Perustuslakivaliokunnan mukaan rajoituksia valmisteltaessa tulee huomattavasti yksityiskohtaisemmin pystyä perustelemaan juuri ehdotettujen toimen-

piteiden välttämättömyys. Samalla on valiokunnan mukaan tarkasteltava myös perusoikeuksien kannalta vähemmän rajoittavia muita sääntelyvaihtoehtoja (PeVL 14/2020 vp, s. 5).

Hallituksen esityksen perusteluissa ei ole esitetty sellaista välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointia, jota valiokunta on aikaisemmin edellyttänyt. Perusteluissa on kuitenkin selostettu muita asianmukaisia perusteluita rajoituksille: ravitsemisliikkeiden aukiolo- ja anniskeluaikaa koskevien rajoitusten tarkoituksena on rajoittaa asiakkaiden altistumisaikaa ja -tapoja silloin, kun ravitsemisliikkeissä tyypillisesti ilta- ja yöaikaan nautitaan yhdessä alkoholijuomia tai ravitsemisliikkeen asiakkaat muutoin voisivat olla päihtyneitä. Ravintolan asiakasmäärän rajoittamisen tarkoitukseksi esitetään puolestaan sen varmistaminen, että tartuntataudin leviämistä voidaan estää varmistamalla riittävä väljyys ja rajoittamalla samanaikaisesti ravitsemisliikkeessä olevien asiakkaiden ja sosiaalisten kontaktien määrää kyseisissä tiloissa. Näitä perusteluja voidaan pitää sinänsä merkityksellisinä arvioitaessa ehdotettujen rajoitusten valtiosääntöoikeudellista sallittavuutta.

Erityisesti on huomattava, että perustuslakivaliokunta kiinnitti aikaisemmassa lausunnossaan huomiota siihen, että sääntelyn alueellinen soveltamisala on merkityksellinen sääntelyn välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta. Valiokunta korosti, että välttämättömyysedellytysten tulee säädösperusteisesti ohjata päätöksentekoa alueellisesta soveltamisalasta ja ettei rajoituksia voida säätää tai pitää voimassa sellaisilla alueilla, joissa se ei ole tartuntatautitilanteen vuoksi välttämätöntä (PeVL 14/2020 vp, s. 5).

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä omaksuttiin sääntelyratkaisu, jossa ravitsemistoimintaan kohdistuvat rajoitukset ulotettiin säädöstekstissä koskemaan koko maata eräin poikkeuksin. Tämän lisäksi säädettiin, että jolleivät rajoitukset ole välttämättömiä koko maassa tartuntataudin leviämisen estämiseksi, valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset alueista, joilla kutakin velvoitetta ja rajoitusta sovelletaan. Lähtökohtana sääntelyssä siis oli rajoitusten ulottaminen koko maahan, josta voidaan valtioneuvoston asetuksella poiketa, jos rajoitukset eivät ole välttämättömiä koko maassa. Sääntelymalli on käänteinen perustuslakivaliokunnan edellyttämään sääntelytapaan verrattuna, jossa lähtökohtana olisi ollut rajoitusten ulottaminen vain niille alueille, joilla se oli välttämätöntä tartuntataudin leviämisen estämiseksi.

Asetelma on perustuslakivaliokunnan aikaisemman kannanoton valossa ongelmallinen, koska lain 58 a §:n mukaan aukioloaikoja ja anniskeluaikoja sekä asiakasmääriä koskevat rajoitukset koskevat automaattisesti koko maata, jollei valtioneuvosto nimenomaan rajoita rajoitusten soveltamisalaa valtioneuvoston asetuksella. Huomionarvoista on myös, että asetuksissa täsmennetyt rajoitukset ulotettiin välittömästi lain säätämisen jälkeen koskemaan yhtäläisesti maan kaikkia maakuntia alueellisesta epidemiatilanteesta riippumatta (ks. asetukset 477/2020 ja 675/2020). Tämän valossa on melko ilmeistä, että valtioneuvoston piirissä ei ole riittävällä ja väliaikaista lakia säädettäessä tarkoitetulla tavalla (vrt. StVM 11/2020 vp, s, 4) arvioitu rajoitusten välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta kunkin maakunnan osalta erikseen.

Rajoitusten alueellisen eriyttämisen puuttuminen on ongelmallista erityisesti perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuuden kannalta. Esimerkiksi 8.10.2020 tartuntatilanteen mukaan tartuntojen ilmaantuvuusluku vaihtelee sairaanhoitopiireittäin erittäin tuntuvasti Vaasan sairaanhoitopiiriin 137,2:sta (100 000 asukasta kohden viimeisenä 14 päivänä) Ahvenanmaan nollaan. Perustuslaki-

valiokunnan käsityksen mukaan on vaikeaa oikeudellisesti kestävällä tavalla perustella, miksi ravintolatoiminnalle oli välttämätöntä asettaa samanlaisia rajoitteita korkean ja leviävän tartuntatilanteen alueilla ja alueilla, joissa epidemiaa ei käytännössä ole.

Nykyinen ja ehdotettu 58 a §:n kirjoittamistapa asettaa toissijaiseksi ja sen perusteella annettujen asetusten osalta noudatettu käytäntö sivuuttaa rajoitusten alueellisesti eriytetyn soveltamisen, mikä on ongelmallista perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuuden kannalta. Ehdotetun 58 a §:n 1 momentin mukaan jolleivät rajoitukset ole välttämättömiä koko maassa tartuntataudin leviämisen estämiseksi, valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset alueista, joilla kutakin velvoitetta ja rajoitusta sovelletaan. Säännöksestä tulee poistaa perustuslakivaliokunnan edellyttämään nähden käänteinen säännös. Ehdotetun 58 a §:n 2 momenttiin tulee säätää perussäännökset siitä, millä edellytyksillä ravitsemisliikkeen on lyhennettävä aukiolo- ja anniskeluaikaa. Sama koskee 3 momentin sääntelyä ravitsemisliikkeen asiakasmääristä. Säännöksiin tulee lisäksi lisätä laintasoinen perussäännös siitä, että rajoitusten on oltava välttämättömiä yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi tietyllä alueella. Rajoitustoimenpiteistä on säädettävä myös erityyppisten ravitsemisliikkeiden osalta eriytetysti siten, että rajoitukset ovat välttämättömiä juuri niissä yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Sääntelyä voidaan täydentää 58 a §:ään laadittavien perussäännösten puitteissa asetuksenantovaltuudella, jolla osoitetaan valtioneuvostolle valtuus tarkempien säännösten antamiseen rajoitusten alueellisesta soveltamisalasta, rajoitusten kohteena olevien ravitsemisliikkeiden määrittelystä, aukioloajoista ja esimerkiksi asiakaspaikkojen määristä. Tällaiset muutokset ovat edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Ahvenanmaan itsehallinto

Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 29 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta muun muassa asioissa, jotka koskevat ihmisten tarttuvia tauteja. Nyt ehdotettavien väliaikaisten säännösten pääasiallinen sisältö koskee tartuntataudin leviämisen estämistä. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sääntely kuuluu siten valtakunnan lainsäädäntövaltaan, vaikka sillä onkin vaikutuksia myös sellaisiin seikkoihin, jotka itsehallintolain 18 §:n mukaan kuuluvat maakunnan lainsäädäntövaltaan (ks. esim. 18 §:n 13 ja 22 kohta).

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että itsehallintolain 30 §:n 9 kohdan mukaan tehtävistä, jotka muun muassa ihmisten tarttuvien tautien torjuntaa koskevan lainsäädännön mukaan kuuluvat valtakunnan viranomaiselle tai kunnille, huolehtii maakunnassa maakunnan hallitus tai muu maakuntalaissa määrätty viranomainen. Voimassa olevan ja ehdotetun 58 a §:n rakenne eroaa kuitenkin monista tartuntatautilain muista toimivaltuuksista siinä, että rajoitusten asettamista ei osoiteta tehtäväksi hallintopäätöksillä vaan valtioneuvoston asetuksella. Ehdotetun sääntelyn lähtökohdat eroavat siten siitä itsehallintolain 30 §:ään sisältyvästä lähtökohdasta, että maakunnan hallituksella tai muulla maakuntalaissa määrätyllä viranomaisella on toimivaltaa huolehtia tartuntatautilain mukaisista tehtävistä. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on harkittava, miten Ahvenanmaan itsehallinto voidaan tältä osin ottaa paremmin huomioon.

Valiokunnan lausunto PeVL 31/2020 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

> *että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain, mikäli valiokunnan sen 58 a §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 15.10.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilkka Kemppi kesk
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väätäinen sd
varajäsen Johannes Koskinen sd

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Matti Marttunen
valiokuntaneuvos Mikael Koillinen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala