

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain 58 a ja 58 b §:n muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain 58 a ja 58 b §:n muuttamisesta (HE 32/2021 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Ismo Tuominen, sosiaali- ja terveysministeriö
- ylilääkäri Otto Helve, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- professori Tuomas Ojanen
- professori Janne Salminen
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Ahvenanmaan maakunnan hallitus

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan tartuntatautilakia muutettavaksi. Ehdotuksen mukaan tartuntatautilain väliaikaisten säännösten nojalla annetulla valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää nykyistä suurempia ravitsemisliikkeiden aukiolo- ja anniskeluaikaa sekä niiden sisätilojen asiakaspaikkamäärää ja käyttöä koskevia rajoituksia.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan viimeistään 29.3.2021. Lain on tarkoitus olla voimassa 30.6.2021 asti.

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotusta tarkastellaan perustuslain omaisuuden suojaa koskevan 15 §:n ja oikeutta työhön ja elinkeinovapautta koskevan 18 §:n kannalta. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 9/2021 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotetut muutokset

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tartuntatautilain väliaikaisesti voimassa olevia 58 a ja 58 b §:ää. Sanottuja säännöksiä asiallisesti vastaavat aikaisemmat 58 a ja 58 b § on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 31/2020 vp, ks. myös PeVL 14/2020 vp).

(2) Perustuslakivaliokunta edellytti aikaisempaa 58 a §:ää täydennettäväksi perussäännöksillä siitä, millä edellytyksillä ravitsemisliikkeen on lyhennettävä aukiolo- ja anniskeluaikaa ja rajattava ravitsemisliikkeen asiakasmääriä. Lakiin tuli myös lisätä laintasoinen perussäännös siitä, että rajoitusten on oltava välttämättömiä yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi tietyllä alueella. Rajoitustoimenpiteistä oli lisäksi säädettävä myös erityyppisten ravitsemisliikkeiden osalta eriytetysti siten, että rajoitukset ovat välttämättömiä juuri niissä yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi (PeVL 31/2020 vp, s. 5). Näiden seikkojen osalta nyt ehdotetusta sääntelystä ei ole huomautettavaa.

(3) Merkittävimmät ehdotetut muutokset koskevat asiakasmäärän rajoittamista ja ravitsemisliikkeen aukioloa. Ehdotuksen mukaan sellaisten ravitsemisliikkeiden, joiden pääasiallisena ravitsemistoimintana on tarjota yleisölle maksusta elintarvikehuoneistossa alkoholijuomia, asiakasmäärää voidaan rajoittaa enintään 67 prosenttia ja muiden ravitsemisliikkeiden enintään 50 prosenttia. Nykyiset rajat ovat 50 ja 25 prosenttia. Ehdotuksen mukaan aukioloaikarajoitus voisi alkaa aikaisintaan kello 18 ja anniskeluaikarajoitus aikaisintaan kello 17. Nykyisen lain mukaan aikarajat ovat kello 23 ja 22.

(4) Lisäksi 58 a §:n 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi lisäedellytys, jonka mukaan nykyistä tiukempia rajoituksia saa säätää asetuksella vain, jos tartuntataudin leviämisen estäminen on valtakunnallisesti epidemian nopean kiihtymisen tai muuntuneen viruksen leviämisen uhan vuoksi välttämätöntä ja alueella todetaan muuntuneen viruksen väestöleviämistä tai tautiryppäitä, joiden tartuntaketjuja ei pystytä luotettavasti jäljittämään ja jotka aiheuttavat asiantuntija-arvion mukaan merkittävän riskin uusien tartuntojen leviämiseen alueella.

Sääntelyn arviointia

(5) Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että ravintoloiden aukioloaikoja ja asiakasmääriä koskevia rajoituksia voidaan olennaisesti tiukentaa. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä ravitsemisliiketoiminnan harjoittajien elinkeinovapauden ja myös omaisuuden suojan kannalta. Sääntelyllä on sen perusteluissa (s. 15) kuvatulla tavalla huomattavia vaikutuksia ravitsemisliiketoiminnan harjoittajiin. Joidenkin ravitsemisliikkeiden elinkeinotoiminta ei käytännössä olisi mahdollista ja joidenkin elinkeinotoimintaa ei voitaisi käytännössä harjoittaa kannattavasti, jos anniskelu- ja aukioloaikaa rajoitetaan ehdotetun lain nojalla merkittävästi nykyistä enemmän.

(6) Sääntelyn tavoitteena on väestön terveyden suojeleminen ja terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen estämällä vaarallisen tartuntataudin leviämistä. Perustuslakivaliokunnan mukaan terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen nyt meneillään olevan ko-

Valiokunnan lausunto PeVL 9/2021 vp

ronavirusepidemian aikana on 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 terveystalvet sekä edistää väestön terveyttä (perustuslain 19 §:n 3 momentti). Tällainen peruste oikeuttaa valiokunnan mukaan poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia (ks. esim. PeVM 2/2020 vp, s. 5, PeVM 3/2020 vp, s. 3, PeVM 7/2020 vp, s. 4).

(7) Käytännössä lakiehdotus merkitsisi kahvila- ja lounasravintoloita lukuun ottamatta ravintola-alalla niin merkittäviä elinkeinonharjoittamisen rajoituksia, että ne tosiasiallisilta vaikutuksiltaan muistuttavat pitkälti voimassa olevaa perustuslain 23 §:n nojalla säädettyä sääntelyä ravitsemisliikkeiden sulkemisesta. Arviointitilanne poikkeaa siten aikaisemmasta tartuntatautilain 58 a ja 58 b §:n arvioinnista. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan pidä ehdotettua sääntelyä ongelmallisena ottaen huomioon sääntelyn tavoitteet, vallitseva epidemiatilanne, rajattu voimassaoloaika ja nykyistä tiukemmille rajoituksille 58 a §:ssä asetetut lisäedellytykset.

(8) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota lakiehdotuksen 58 a §:n 2 momenttiin lisättäväksi ehdotettuun säännökseen, jonka mukaan ravitsemistoiminnan harjoittajien tulee huolehtia siitä, että tartuntariski pidetään mahdollisimman pienenä. Valtioneuvoston asetuksella voidaan tarkemmin säätää muun muassa tietyillä alueilla sijaitsevien ravitsemisliikkeiden tartuntariskiä lisäävien toimien välttämiseen liittyvistä velvoitteista. Käytännössä velvoitteen sisältö määräytyy kokonaisuudessaan asetuksen perusteella. Perustelujen (s. 13) mukaan kyseinen velvoite voisi liittyä esimerkiksi siihen, että asiakkaiden laulamista ei tulisi sallia tai kovaäänistä puhetta tulisi ehkäistä pidättymällä musiikin soittamisesta. Ottaen huomioon, että esimerkiksi perusteluissa mainitut seikat saattavat olla keskeisiä ravitsemisliikkeen toiminnan ja sitä kautta erittäin merkityksellisiä toiminnan harjoittajien oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta (esim. karaokeravintolat), laissa tulee perustuslain 80 §:stä johtuvista syistä säätää nyt ehdotettua täsmällisemmin, millaisista oikeasuhteisista ja välttämättömistä velvoitteista asetuksella voidaan säätää. Tällainen muutos on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Sääntelyn soveltaminen

(9) Perustuslakivaliokunta kiinnittää sääntelyn soveltamisen kannalta huomiota siihen, että valtioneuvoston on ennen 58 a §:ssä tarkoitettun asetuksen antamista vielä erikseen arvioitava asetuksen antamisen välttämättömyyttä. Pykälän 2—4 momentin nojalla säädettyjen rajoitusten on oltava välttämättömiä yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi niillä alueilla ja ravitsemisliikkeissä, joita ne koskevat. Välttämättömyyttä on siten arvioitava myös alueelliselta ja asialliselta kannalta, ja arvioissa on otettava huomioon mahdollisimman ajantasainen tilannekuva epidemiasta. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan perustuslain säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten ja määräysten sisältöä eikä asetuksella tai määräyksellä siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tai muista lain alaan kuuluvista asioista (esim. PeVL 10/2016 vp, s. 5, PeVL 10/2014 vp, s. 3/I ja PeVL 58/2010 vp, s. 3/I).

(10) Perustuslakivaliokunta on ravitsemisliikkeiden väliaikaista sulkemista koskevaa sääntelyä arvioidessaan kehottanut valtioneuvostoa harkitsemaan mahdollisuutta rajata alueellista sovelta-

Valiokunnan lausunto PeVL 9/2021 vp

misalaa maakuntajakoa hienosyisemmin (PeVL 6/2021 vp, kappale 18, PeVM 3/2021 vp, kappale 4). Valiokunnan mielestä sanottu seikka on tarpeen ottaa huomioon myös annettaessa valtioneuvoston asetuksia nyt ehdotettavan sääntelyn nojalla.

(11) Sääntelyn oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden vaatimusten toteutumista turvaa perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan myös se, että lakiehdotuksen 58 b §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston on tarkoin seurattava, ovatko 58 a §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen rajoitusten edellytykset edelleen voimassa. Jos edellytykset eivät enää täyty, valtioneuvoston on viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin 58 a §:n ja siihen liittyvien säännösten kumoamiseksi. Jos 58 a §:n 2—4 momentin nojalla säädetyt rajoitukset eivät enää ole välttämättömiä joillain alueilla tai säädetyssä laajuudessa, valtioneuvoston on viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin valtioneuvoston asetuksen muuttamiseksi. Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota lakiehdotuksen perusteluissa (s. 18) esitettyyn arvioon, jonka mukaan nykyistä suuremmat rajoitukset olisivat todennäköisesti voimassa huomattavasti lyhyemmän ajan ja rajoituksia voidaan kevään kuluessa asteittain vähentää.

Kohtuullinen kompensatio

(12) Perustuslakivaliokunta on ravitsemisliikkeiden väliaikaisen sulkemisen osalta todennut, että sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkitystä on myös sillä, millaisia mahdollisuuksia elinkeinonharjoittajalla on sopeuttaa toimintaansa lainsäädännön muutoksiin. Valiokunta piti ottaen huomioon sääntelyn poikkeuksellisen huomattavat vaikutukset ja vaikutusten äkillisyyden välttämättömänä, että lailla säädetään sekä kiellon aiheuttamien menetysten kohtuullisesta kompensoimisesta että vaikutuksia lieventävistä järjestelyistä elinkeinonharjoittajille (PeVL 7/2020 vp, s. 5, PeVM 10/2020 vp). Perustuslakivaliokunta on lisäksi pitänyt valtiosääntöoikeudellisista syistä perusteltuna säätää kohtuullisesta kompensatiosta elinkeinonharjoittajille näille kunnan tai aluehallintoviraston tekemästä tartuntatautilakiin perustuvasta tilojen sulkemispäätöksestä aiheutuvista taloudellisista menetyksistä erityisesti silloin, kun rajoitus kestää pidemmän ajan kuin yhden sulkemispäätöksen enimmäisajaksi säädetyin 14 vuorokauden ajan (PeVL 44/2020 vp).

(13) Nyt ehdotetun lain myötä ravitsemisliikkeitä ei suljeta kokonaan. Sääntelyn vaikutukset saattavat kuitenkin joidenkin ravitsemisliikkeiden osalta tarkoittaa, ettei kannattavaa elinkeinotoimintaa ole mahdollista harjoittaa. Perustuslakivaliokunta pitää aikaisempaan käytäntöönä viitaten valtiosääntöoikeudellisista syistä perusteltuna säätää kohtuullisesta kompensatiosta ravitsemisliiketoiminnan harjoittajille (ks. PeVL 6/2021 vp, kappaleet 24—25 ja niissä mainitut lausunnot, ks. myös PeVL 14/2020 vp, s. 5).

Ahvenanmaan itsehallinto

(14) 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 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). Valiokunta on samalla kiinnittänyt huomiota siihen, että itsehallintolain 30 §:n 9 kohdan mukaan tehtävistä, jotka muun muassa ihmisten

Valiokunnan lausunto PeVL 9/2021 vp

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 määrättyllä viranomaisella on toimivaltaa huolehtia tartuntatautilain mukaisista tehtävistä (PeVL 31/2020 vp, s. 5).

(15) Perustuslakivaliokunta painottaa valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan tiiviin yhteistyön merkitystä nyt käsillä olevassa asiassa. Valtioneuvoston tulee valiokunnan mielestä pyrkiä yhteisymmärrykseen Ahvenanmaan viranomaisten kanssa lain nojalla annettavan asetuksen asiallisesta ja ajallisesta soveltamisalasta (ks. myös StVM 27/2020 vp, s. 5).

Kokonaisuudistuksen ja -arvion tarve

(16) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että tartuntatautilakia on covid-19-epidemian aikana muutettu useita kertoja määräaikailla tai toistaiseksi voimassa olevilla muutoksilla. Eduskunnassa on myös edelleen vireillä muutosesitys (HE 31/2021 vp). Valiokunta on jo aikaisemmin pitänyt eräitä yksinomaan koronaepidemiaan liittyviä muutosehdotuksia ja epidemiaan myös säädösten soveltamisedellytyksiltään sidottuna miltei kasuistisena sääntelynä lainsäädäntötekniisesti huonosti tartuntatautilain muun sääntelyn kokonaisuuteen oikeussysteemaattisesti yhteensopivana (PeVL 44/2020 vp, s. 4). Valiokunta toistaa tämän arvion nyt ehdotettavien säännösten osalta.

(17) Perustuslakivaliokunta on jo aiemmin katsonut, että epidemiatilanteen pitkittyessä tulee ryhtyä normaaliolojen lainsäädännön mahdollisesti tarvittaviin muutoksiin (ks. PeVM 17/2020 vp, s. 4). Toistaiseksi voimassa olevia muutoksia on kuitenkin perusteltua säätää vasta normaalioloissa tapahtuvan huolellisen valmistelun jälkeen (PeVL 14/2020 vp ja PeVM 11/2020 vp). Valiokunta korostaa tartuntatautilain kokonaisuudistuksen tarvetta. Uudistuksessa on syytä huomioida erityisesti meneillään olevan pandemian esiin nostamat sääntelytarpeet. Valiokunta kiinnittää huomiota varsinkin sääntelyn epäjohtamismukaisuuksiin esimerkiksi lain 58 §:n ja 58 a—58 h §:n osalta. Toimijoihin kohdistuu perusoikeusnäkökulmasta eritasoisia rajoituksia sen mukaan, rajoitetaanko niiden toimintaa tartuntatautilain toistaiseksi voimassa olevalla vai määräaikailla sääntelyllä (esim. yleisötilaisuudet vs. ravintola-ala). Erityisen voimakkaita rajoituksia on kohdistunut esimerkiksi tapahtuma- ja kulttuurialaan. Myös oikeuden kohtuulliseen korvaamiseen tulisi toteutua toimialaneutraalisti.

(18) Perustuslakivaliokunta on erityisesti valmiuslain mukaisia asetuksia käsitellessään kiinnittänyt huomiota tarpeeseen arvioida perusoikeusnäkökulmasta rajoitustoimien yhteiskunnalle aiheuttamia kumulatiivisia vaikutuksia ja erityisesti rajoitusten kokonaishaittoja suhteessa niillä saavutettuun hyötyyn (ks. esim. PeVM 11/2020 vp, s. 3). Valiokunta painottaa tällaisen kokonaisarvion merkitystä myös pistemäisten tartuntatautilain muutosten yhteydessä. Valiokunta on painottanut, että samaan asiakokonaisuuteen liittyvien uudistusten toteuttaminen erillisillä lainsäädäntöhankkeilla voi merkitä sitä, että valiokunta joutuu arvioimaan tiettyä esitystä puutteellisten tietojen perusteella eikä voi ottaa arvioinnissaan huomioon eri esitysten kumula-

Valiokunnan lausunto PeVL 9/2021 vp

tiivisia vaikutuksia (ks. esim. PeVL 51/2017 vp, s. 4, PeVL 33/2016 vp, s. 6, PeVL 60/2014 vp). Perustelluinta tästä näkökulmasta olisi, että samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät suhteellisen samanaikaiset muutosehdotukset annettaisiin yhdessä hallituksen esityksessä. Mikäli tämä ei ole mahdollista, tulisi muutosten vaikutuksia arvioida kokonaisarvion keinoin myös kumulatiivisesti.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain, jos valiokunnan sen 58 a §:n 2 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 23.3.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Antti Rinne sd
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Olli Immonen ps
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 Ari Torniainen kesk
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väätäinen sd
varajäsen Mari Holopainen vihr
varajäsen Johannes Koskinen sd

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala