

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaista muuttamista. Ravitsemisliikkeet suljettaisiin asiakkailta. Tuotteiden ulosmyynti asiakkaille ravitsemisliikkeiden tiloista olisi kuitenkin sallittua.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	3
3 Tavoitteet	4
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	4
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	4
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	5
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	6
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	6
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	7
6 Voimaantulo	7
7 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	7
LAKIEHDOTUS	11
Laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta	11

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Valtioneuvosto on todennut yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa 16.3.2020, että maassa vallitsee koronavirustilanteen vuoksi poikkeusolot. Valtioneuvosto linjasi tällöin lisätoimenpiteistä koronavirustilanteen hoitamiseksi Suomessa. Linjattujen toimenpiteiden tarkoituksena on suojata väestöä sekä turvata yhteiskunnan ja talouselämän toiminta. Ehdotuksessa säädetään uusista toimenpiteistä.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä.

Esityksen kiireellisyyden vuoksi on tarpeen poiketa kuulemista säädösvalmistelussa koskevista ohjeista eikä esityksestä ole järjestetty kuulemiskierrosta.

2 Nykytila ja sen arviointi

Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetussa laissa (308/2006) säädetään ravitsemisliikkeen määritelmästä. Ravitsemisliikkeellä tarkoitetaan lain 1 §:n 2 momentin 4 kohdan elintarvikehuoneistoa, jossa harjoitetaan ravitsemistoimintaa. Saman momentin 3 kohdan mukaan ravitsemistoiminnalla ammattimaisesti tapahtuvaa ruoan tai juoman tarjoamista yleisölle elintarvikelaissa (23/2006) tarkoitettussa elintarvikehuoneistossa nautittavaksi. Lain esitöiden (HE 138/2004 vp) mukaan toiminnan ammattimaisuutta arvioitaessa olennaista on, että toiminnalla tähdätään taloudelliseen tulokseen. Merkitystä ei ole sillä, tuottaako toiminta tosiasiallisesti voittoa. Lain soveltamisalan ulkopuolelle jää sellainen majoitus- ja ravitsemistoiminta, jota harjoitetaan taloudellista hyötyä tavoittelematta. Käytännössä ravitsemisliikkeitä ovat esimerkiksi kahvilat ja ravintolat mukaan lukien anniskelupaikat samoin kuin elintarvikkeiden valmistukseen ja myyntiin käytettävät kioskit ja ulkotilat kuten torit. Ravitsemistoimintaa harjoitetaan yleensä yleisölle avoimissa ravintoloissa. Tarjoilulla tarkoitetaan ruoan tai juoman luovuttamista asiakkaalle tarjoilupaiikkana toimivassa elintarvikehuoneistossa nautittavaksi.

Lain 1 §:n 3 momentin mukaan ravitsemistoiminnalla tarkoitetaan myös vain yhteisön, säätiön tai laitoksen omalle henkilöstölle tai muuten rajoitetulle henkilöpiirille tarkoitettua ruoan tai juoman tarjoamista (*henkilöstöravintolatoiminta*). Lain esitöiden mukaan pääasiallisesti tietyn työpaikan henkilöstöä tai muuten rajoitettuja tahoja palveleva henkilöstöravintola poikkeaa luonteeltaan 2 momentin 4 kohdassa tarkoitettua ravitsemisliikkeestä, koska se ei ole tarkoitettu yleisölle. Ottaen huomioon pyrkimyksen lain kattavasta soveltamisalasta pykälän 3 momentin mukaan henkilöstöravintolatoiminta eli vain yhteisön, säätiön tai laitoksen omalle henkilökunnalle tai muuten rajoitetulle henkilöpiirille tarkoitettu ruoan tai juoman tarjoaminen rinnastetaan ravitsemistoimintaan. Momentissa tarkoitettut yhteisöt ja säätiöt voivat olla yksityisoikeudellisia tai julkisoikeudellisia. Laitoksella tarkoitetaan esimerkiksi valtion laitoksia ja kunnallisia liikelaitoksia.

Lakia ei sovelleta ulosmyyntitoimintaan, jossa elintarvikehuoneistosta luovutetaan elintarvikkeita tai juomia yksinomaan muualla kuin elintarvikehuoneistossa nautittavaksi.

Voimassa olevassa lainsäädännössä ei rajoiteta ravitsemisliikkeiden aukioloa. Aukioloaikoja koskevat säännökset kumottiin lailla 1103/2017.

Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain noudattamista valvoo poliisi. Lain 12 §:n 3 momentin mukaan, jos majoitus- ja ravitsemistoiminnan harjoittamisesta on aiheutunut kohtuutonta haittaa asuinympäristölle tai vakavaa häiriötä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle, poliisi voi antaa toiminnanharjoittajalle varoituksen. Jos toiminnanharjoittaja ei varoituksesta huolimatta oikaise menettelyään, poliisilaitos voi rajoittaa liikkeen aukioloaikaa taikka määrätä ajaksi kieltää toiminnan harjoittamisen kokonaan tai osaksi. Toimintakiellon pituus ei saa ylittää kolmea kuukautta. Lain rangaistussäännökset koskevat vain majoitustoiminnan harjoittamista koskevaa matkustajailmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiä.

3 Tavoitteet

COVID-19 –viruksen (koronavirus) leviämisen hidastamiseksi on tarpeellista tehdä uusia rajoituksia. Ehdotuksen tavoitteena on sulkea kokonaan ravintoloiden, yökerhojen, anniskeluravintoloiden ja kahviloiden toiminta asiakkailta. Ehdotuksella kuitenkin mahdollistettaisiin ravintoloiden ulosmyynti.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaista rajoittamista. Ravitsemisliikkeiden olisi lopetettava tuotteiden tarjoaminen asiakkaille ravitsemisliikkeiden tiloissa. Tuotteiden ulosmyynti olisi jatkossakin sallittua. Esityksessä ehdotetaan majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaista muuttamista.

3 a §. Ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikainen rajoittaminen. Pykälä mahdollistaisi ravitsemisliikkeen aukiolon rajoittamisen poikkeusolojen aikana. Ravitsemisliikkeet olisi pidettävä suljettuina asiakkailta. Ravitsemisliikkeen sulkeminen tarkoittaisi, että ravitsemisliikkeet eivät saisi tarjoilla tuotteita asiakkaille ravitsemisliikkeen tiloissa. Säännös kattaisi ravitsemisliikkeeseen kytketyt tilat esimerkiksi terassit ja muut ulkotilat, joilla liike harjoittaa ravitsemistoimintaa. Säännös koskisi myös tilanteita, jossa asiakas itsepalveluna ostaa tuotteet ja jää nauttimaan niitä ravitsemisliikkeeseen.

Pykälän 2 momentti sisältäisi selvyuden vuoksi säännöksen, että 1 momentissa säädetty ravitsemisliikkeen pitämisestä suljettuna asiakkailta, ei koske ruoan tai juoman myymistä ravitsemisliikkeestä muualla nautittavaksi. Säännös mahdollistaisi tuotteiden ulosmyynnin, jossa tuotteet myydään asiakkaille mukaan myöhemmin nautittavaksi. Suoraan asiakkaille tapahtuvan myynnin ohella säännös mahdollistaisi ruokalähtepalvelujen toiminnan mukaan luettuna ravitsemisliikkeen omat ruoan toimituspalvelut.

Alkoholilain (1102/2017) 3 §:n 1 momentin 12 kohdan mukaan alkoholijuomien anniskelulla tarkoitetaan alkoholijuoman myyntiä nautittavaksi myyjän hallitsemisessa tiloissa tai myyjän järjestämässä valvonnassa. Lain 18 §:n 1 momentin mukaan alkoholijuomien anniskelulupa koskee anniskelupaikan anniskelualuetta ja se myönnetään majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetussa laissa tarkoitettua ravitsemistoimintaa harjoittavalle hakijalle.

Esityksen mukaan ravitsemisliikkeet eivät saisi tarjoilla ruokaa ja juomaa asiakkaille ravitsemisliikkeen sisä- tai ulkotiloissa. Tämä merkitsee sitä, että myöskään alkoholijuomia ei saisi myydä asiakkaille paikalla nautittavaksi. Näin ollen alkoholijuomien anniskelua ei olisi tarpeen erikseen kieltää tai rajoittaa.

Pykälän 3 momentissa rajattaisiin sulkemisen ulkopuolelle lain 1 §:n 3 momentissa tarkoitettujen henkilöstöravintoloiden sulkemisen ulkopuolelle lain 1 §:n 3 momentissa tarkoitettujen henkilöstöravintoloiden sulkemisen ulkopuolelle. Mainittu säännös kattaa yhteisön, säätiön tai laitoksen omalle henkilökunnalle tai muuten rajoitetulle henkilöpiirille tarkoitettu ruoan tai juoman tarjoamisen. Momentissa tarkoitettujen yhteisöiden ja säätiöiden voi olla yksityisoikeudellisia tai julkisoikeudellisia. Käytännössä säännös tarkoittaisi, että esimerkiksi vanhainkodit, sairaalat mukaan lukien esimerkiksi mielisairaalat ja vammaisten hoitoon tarkoitettujen yksiköiden, varuskunnat, vankilat, päiväkodit ja koulut sekä teollisuuslaitosten henkilöstöravintolat voisivat jatkossakin olla avoinna.

Lain 1 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaiset majoitusliikkeet eivät saisi tarjota aamupalaa ravitsemisliikkeen tiloissa nautittavaksi, mutta voisivat edelleen tarjota asiakkaalle mukaan valmiita annoksia tai aamupalatarvikkeita.

Rajoituksen määräajasta säätämistä pidetään tärkeänä alan toiminnan ennakoitavuuden näkökulmasta. Tämän hetken tautitilanteen kehittymisestä esitetyn arvon mukaan rajoituksen päättymistä toukokuun lopussa pidetään oikeasuhtaisena.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Koronavirus-pandemiassa on kyse vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastavasta, hyvin laajalle levinneestä vaarallisesta tartuntataudista. Virus on uusi, eikä ihmiskunnalla ole vastustuskykyä sitä vastaan. Virus leviää pääasiassa pisaratartuntana ihmisten välillä ja tartunnan saanut saattaa levittää virusta ennen oireiden alkamista. Valtaosa tartunnoista tapahtuu kuitenkin vasta oireiden puhjettua. Ilman rajoitetoimia väestöstä saa tartunnan epidemian ensimmäisen aallon aikana jopa yli 80%, ja näistä saattaa sairastua kliinisesti vähintään kolmasosa. Valtaosa tapauksista on suhteellisen lieviä, mutta noin 15% tapauksista on vakavia ja noin 5% kriittisiä. Epidemiologiset tunnusluvut tarkentuvat koko ajan.

Levitessään pandemia on ajanut maiden terveydenhuollon ja erityisesti sairaalahoidon ääriarvoille. Sairaalahoitoon otetuista potilaista huomattavan suuri osa, jopa kolmannes, on otettu muutaman päivän kuluttua tehohoitoon. Hoidon tarve on kohdistunut erityisesti vaikean hengitysvajauksen ja monielinvaurion tehohoitoon, jota ilman potilas pääsääntöisesti menehtyy. Virus aiheuttamaan keuhkokuumeeseen liittyvän vaikean hengitysvajauksen tehohoito on erittäin vaativaa, paraneminen on tyypillisesti hidasta ja tehohoitoajat pitkiä.

Esitys tarkoittaisi, että ravintolat, kahvilat, anniskeluliikkeet ja yökerhot on pidettävä suljettuna. Ulosmyynti kuitenkin mahdollistaisi toiminnan jatkamisen pienemmässä muodossa.

Ravitsemisliikkeiden sulkemisella on välittömät vaikutukset ravitsemisalan yrittäjien mahdollisuuksiin harjoittaa ammattiaan. Toisaalta rajojen sulkemisen myötä ulkomaanmatkailun pyssähtyminen, Suomessa liikkumista koskevan rajoituksen suosittaminen sekä paikallisen asiakaskunnan epävarmuus koronaviruksen leviämisestä ja sitä kautta varovainen palvelutarjonnan kuluttaminen aiheuttavat, että ravintoloiden asiakasmäärä on jo muutenkin romahtanut. Vakuutusehdoista riippuen yrittäjälle voi olla mahdollista saada toiminnan keskeytymisestä korvauksia. Liikehuoneiston vuokraamisesta annettu lain (482/1995) 25 §:n ja varallisuus oikeudellisista oikeustoimista annetun lain (228/1929) 36 §:n perusteella voidaan arvioida vuokran kohtuullistamista eräissä tapauksissa.

Ravintoloiden sulkeminen ei myöskään suoraan vaikuta ravitsemistoiminnan harjoittajien kiinteisiin kuluihin, joita voivat olla esimerkiksi ravintolatiloiden vuokra, sähkö, vesi- ja jätehuollon maksut, toimintaan liittyvät lupamaksut, henkilöstöön mahdollisesti liittyviä muut kuluja ja toimintaa varten otettujen lainojen lyhennykset. Voidaan myös arvioida, että mikäli ravintoloiden sulkeminen poikkeusoloissa jatkuu pitkään, voi päätöksellä olla pidemmällä ajanjaksolla myös

negatiivisia vaikutuksia ravintolan tunnettuuteen ja siten kysynnän palautumiseen kriisin jälkeen.

Ravintola-ala työllistää yli 50 000 henkilöä, mikä on noin puolet matkailualan työvoimasta. Tämän lisäksi alalla käytetään vuokratyövoima ja osa-aikaisia työntekijöitä. Ravintoloiden sulkemisen voidaan arvioida lisäävän lomautuksia ja irtisanomisia. Ravitsemisliikkeiden sulkeminen vaikuttaa myös yrityksiin, jotka toimittavat tuotteita ravintoloiden käyttöön.

Ravintoloiden sulkemisella on vaikutuksia myös kansalaisten hyvinvointiin, sillä tarjottavien ruokapalvelujen määrä supistuu. Voidaan arvioida, että kaikki ravintolat eivät jatka toimintaansa ulosmyyntiä hyväksikäyttäen. Toisaalta ehdotus hyödyttää esimerkiksi ruokalähettiläpalveluja tarjoavia toiminnan harjoittajia, joiden kysyntä kasvaa.

	Yritysten määrä	luku-	Liikevaihto (tuhat euroa)	Henkilöstön lkm
RAVITSEMISTOIMINTA				
561 Ravintolat ja vastaava ravitsemistoiminta	8 061		4 013 765	36 419
562 Ateriapalvelut ja muut ravitsemispalvelut	1 136		959 158	10 538
563 Baarit ja kahvilat	1 139		324 924	3 140
Ravitsemistoiminta yhteensä	10 336		5 297 847	50 097

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Valmistelun aikana on arvioitu vaihtoehtoa, jossa ravitsemisliikkeiden sulkemisesta asiakkailta säädettäisiin osassa maata tai erillisiin päätöksiin perustuvalla maantieteellisellä porrastuksella. Tätä vaihtoehtoa ei kuinkaan pidetä mahdollisena huomioiden esityksen tavoitteet kaikkien sosiaalisten kontaktien vähentämiseksi ja taudinkulun hidastamiseksi. Ravintoloissa ja muissa ravitsemisliikkeissä ihmisten välinen kanssakäyminen on tiivistä ja pisaratartuntaa voidaan pitää niissä tilanteissa hyvin mahdollisena. Tällä hetkellä ei ole varmaa tietoa siitä, kuinka laajasti uusi koronavirus on maassamme jo levinnyt. On hyvin todennäköistä, että oireettomia tai lieväoireisia tartuntoja on eri puolilla Suomea, jolloin maakuntarajojen tai muiden alueellisten rajoitusten asettaminen on keinotekoista, koska tilanne voi muuttua parissa päivässä.

Valmistelun aikana on arvioitu myös vaihtoehtoa, että ravitsemisliikkeiden aukioloaikasääntely otettaisiin uudelleen käyttöön ja liikkeiden aukioloa rajoitettaisiin päiväsaikaan. Tätä vaihtoehtoa ei myöskään pidetä riittävänä esityksen tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Tarve sosiaalisten kontaktien vähentämiselle koskee myös päiväsaikaa tapahtuvaa toimintaa.

Virus on uusi, eikä ihmiskunnalla ole vastustuskykyä sitä vastaan. Uutta virusta kohtaan ei myöskään ole vielä rokotetta eikä spesifistä lääkehoitoa. Virus leviää pääasiassa pisaratartuntana ihmisten välillä, minkä vuoksi tärkein tartunnan torjunnan keino on välttää läheistä – alle metrin – kontaktia ihmisten kesken. Tartunnan saanut saattaa levittää virusta jo ennen oireiden alkamista. Valtaosa tartunnoista tapahtuu kuitenkin vasta oireiden puhjettua. Ilman rajoitettomia väestöstä saa tartunnan epidemian ensi aallon aikana jopa yli 80 prosenttia, ja näistä sairastuu kliinisesti jopa kolmasosa. Valtaosa tapauksista on suhteellisen lieviä, mutta noin 15 prosenttia tapauksista on vakavia ja noin 5 prosenttisia kriittisiä. Epidemiologiset tunnusluvut tarkentuvat koko ajan, mutta tartunnantorjunnan toimet on päätettävä ja toteutettava kulloinkin käytettävissä olevan tiedon perusteella.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Useat Euroopan valtiot ovat koronavirusepidemian käynnistyttyä rajoittaneet ravintoloiden aukioloa tai määränneet ne kokonaan suljettavaksi. Ravintolat suljettu esimerkiksi Itävallassa, Tanskassa, Ranskassa, Kreikassa, Unkarissa, Luxemburgissa, Alankomaissa, Puolassa, Romaniassa, Sloveniassa ja Slovakiassa. Saksa on rajoittanut aukioloaikoja. Espanja aikoo sulkea ravintolat lähiaikoina.

6 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

7 Suhde perustuslakiin ja säätämjärjestys

Esityksessä säädettäväksi ehdotettava ravitsemisliikkeiden aukiolon rajoittaminen merkitsee puuttumista perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen. Lisäksi ehdotuksilla voidaan katsoa olevan vaikutuksia perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan. Perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvataan jokaiselle oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Säädettäväksi ehdotettavien rajoitusten tavoitteena on väestön terveyden suojeleminen ja terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen tartuntatautilain 3 §:n 7 kohdassa tarkoitettuna poikkeuksellisen epidemian oloissa. Rajoitusten tarkoituksena on siis valtiosääntöisesti turvata perustuslain 22 §:n edellyttämällä tavalla julkisen vallan toimesta perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattu jokaisen oikeus elämään, perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädetty jokaisen oikeus välttämättömään huolenpitoon sekä 19 §:n 3 momentissa säädetty julkisen vallan velvollisuus turvata riittävät terveystalvet ja edistää väestön terveyttä.

Suomi on ratifioinut useita kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia, joissa on säädetty oikeudesta elämään ja oikeudesta terveyden suojeluun. Julkisen vallan on turvattava Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten toteuttaminen. Muun muassa Euroopan Neuvostossa hyväksytyn Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklassa säädetään oikeudesta elämään ja uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 11 ja 13 (1) artikloissa säädetään oikeudesta terveyden suojeluun ja lääkinnälliseen apuun. Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen eli TSS-sopimuksen 12 artiklassa tunnustetaan jokaiselle oikeus nauttia korkeimmasta saavutettavissa olevasta ruumiin- ja mielen-terveydestä. Säännöksen mukaan sopimusvaltion tulee ryhtyä toimenpiteisiin, jotka ovat välttämättömiä sellaisten olosuhteiden luomiseksi, jotka ovat omiaan turvaamaan jokaiselle lääkärin ja sairaaloiden palvelut sairaustapauksissa. Lisäksi YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 6 artiklassa on säädetty oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen mahdolli-

simman täysimääräisesti. Säännöksen tarkoituksena on luoda optimaaliset puitteet lapsen henkiinjäämiselle ja edellytykset hänen harmoniselle kehitykselleen. Sopimuksen 24 artiklassa on säädetty oikeudesta terveyden- ja sosiaalihuoltoon. Myös YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa 10 artiklassa säädetään oikeudesta elämään ja 25 artiklassa oikeudesta terveyteen.

Esitettyjen rajoitusten tavoitteena olevat yksilöiden perustavien perusoikeuksien turvaamiseen liittyvät tavoitteet ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta huomattavan painavia ja hyväksyttäviä.

Myös ehdotettavien elinkeinovapauden rajoitusten voidaan arvioida olevan merkitykseltään huomattavia. Erityisesti anniskeluun keskittyvien ravintoloiden osalta esityksen voidaan katsoa merkitsevän kyseisen elinkeinotoiminnan määräaikaista kieltämistä tai vähintäänkin luvan määräämisen peruuttamista. Myös muiden ravintoloiden osalta liiketoiminnan ulosmyyntiin rajoittava sääntely merkitsee huomattavaa puuttumista niiden elinkeinotoimintaan. Näin merkittävä puuttuminen perustuslain 18 §:ssä perusoikeutena turvattuun elinkeinovapauteen ei valtioneuvoston arvion mukaan ole mahdollista tavallisen lain säätämisympäristössä, vaan edellyttäisi perustuslain säätämisympäristöstä.

Perustuslain 23 §:n mukaan perusoikeuksista voidaan 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. Perustuslakivaliokunnan perustuslain 23 §:n säätämisen yhteydessä antaman mietinnön mukaan muu kansakuntaa vakavasti uhkaava poikkeusolo voisi olla esimerkiksi pandemia (PeVM 9/2010 vp s.10/II.). Valtioneuvosto on 16.3.2020 todennut Suomessa vallitsevan poikkeusolot valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitettuna vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnnettomuutta vastaavan ja hyvin laajalle levinneen ja vaarallisen tartuntataudin perusteella. Käsillä olevat poikkeusolot mahdollistavat perusoikeuksista poikkeamisen perustuslain 23 §:ssä säädettyin edellytyksin.

Esityksessä säädettäväksi ehdotettu sääntely olisi 23 §:ssä edellytetyllä tavoin tilapäinen, kun se olisi määräaikainen ja rajoitukset mahdollisia ainoastaan poikkeusoloissa. Ehdotetun kaltaiset hyvin laajat rajoitukset ovat välttämättömiä pandemian väestön terveydelle merkitsemän uhan torjumiseksi ja yksilöiden edellä kuvattujen perusoikeuksien turvaamiseksi sekä julkiselle vallalle asetettujen velvoitteiden täyttämiseksi.

Koronaviruksen aiheuttaman pandemian takia valtioneuvosto on päättänyt ottaa käyttöön valmiuslain nojalla joukon toimenpiteitä, joilla voidaan turvata hoitokapasiteetti ja pandemiatilanteen hoito sekä välttämättömät ja tarpeelliset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut.

Näiden valtuuksien käytön tarkoitus on puuttua epidemiasta johtuvan hengen ja terveyden uhan juurisyyhyyn, toisin sanoen rajoittaa virustartunnan leviämistä ihmisten välisissä kontakteissa siten, että virustartunnasta seuraava tautitaakka on väestössä mahdollisimman pieni. Ihmisten liikkumisen ja viruksen ominaisuuksien vuoksi tartuntatautilain mahdollistamat ensisijaiset karanteeni-, eristämisen- ja muut rajoitustoimenpiteet ovat hidastaneet mutta eivät ole pystyneet estämään viruksen leviämistä väestössä. Ennen muuta ne väestöryhmät, joille tauti on erityisen vaarallinen, on suojeltava virustartunnalta. Näitä väestöryhmiä ovat perussairaat (sydän- ja verisuonisairaudet, keuhkosairaudet, huonossa hoitotasapainossa oleva diabetes, pahanlaatuiset kasvaimet ja immuunipuutokset) sekä yli 70-vuotiaat henkilöt. Nuoremmilla ja perusterveillä henkilöillä tauti on selvästi lievempi ja tuottaa suojaavan immuniteetin. Tiedetään, että

osa tartunnan saaneista, mahdollisesti jopa puolet, on hyvin vähäoireisia tai oireettomia mutta levittää virusta ympäristöönsä. Koronavirustartuntaa vastaan on lisäksi kehitteillä rokotteita sekä tutkitaan erilaisia lääkehoidon mahdollisuuksia taudin hoidossa. Näistä syistä on perusteltua ja eettisesti oikein, että taudin vakaville muodoille erityisen alttiita henkilöitä suojellaan tartunnalta, kunnes epidemia sammuu luonnostaan ja/tai rokotusten ansiosta.

Nykyisten rajoittamistoimien arvioidaan vähentävät väestön kontakteja noin 25-50 prosenttia normaalitilaan verrattuna. Tällöin arvioidaan, että R_0 -arvo laskee lähtötasosta 2.4 tasolle 1.8 tai jopa sen alle (ad 1.6) edellyttäen, että toimet toteutuvat täysimääräisesti. Tämä hidastaa taudin leviämistä, pidentää epidemian kestoja runsaalla kuukaudella noin 160 päivään sekä laskee päivittäistä tapausmäärää. On huomattava, että pienikin muutos R_0 luvussa esimerkiksi silloin, kun rajoitustoimien toteutuminen aikaa myöten löystyy, aiheuttaisi suuren vaikutuksen epidemian kulkuun ja palvelujärjestelmän kuormitukseen. Esimerkiksi R_0 -arvolla 2.4 tehohoitoa tarvitsevien määrä olisi kaksin- tai kolminkertainen.

Tartuntojen leviämisen ehkäisy ja hidastaminen uusien tai laajemmin rajoitustoimin on välttämätöntä ihmisten henkeä ja terveyttä uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi.

Tähänastiset toimenpiteet eivät ole vallitsevassa tilanteessa riittäviä puuttumaan epidemian juurisyyhyn, eli tartuntojen leviämiseen väestössä. Tartuntojen leviämisen ehkäisy ja hidastaminen on välttämätöntä ihmisten henkeä ja terveyttä uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi välittömästi ottaen huomioon palvelujärjestelmän toimintakyvyn rajat koko valtakunnassa. Valmiuslain nojalla nyt käyttöön otetut toimenpiteet ovat mahdollistaneet sosiaali- ja terveystalouden toimintakyvyn turvaamisen, mutta ne eivät kohdistu suoraan tähän tartuntojen leviämisen rajoittamiseen.

Ehdotukseen sisältyvää elinkeinovapaudesta tehtävää tilapäistä poikkeusta on edellä kuvatuin perustein pidettävä perustuslain 23 §:n tarkoittamalla tavalla välttämättömänä edellä yksilöiden yksilöiden perusoikeuksien turvaamiseksi ja julkiseen valtaan kohdistuvien velvoitteiden täyttämiseksi. Juuri ravintoloissa ihmisten välinen kanssakäyminen on niin tiivistä, että pisaratartunta on hyvin mahdollinen. Näiden kontaktien vähentämistä voidaan vallitsevissa olosuhteissa pitää vähäisimpinä tehokkaana, ja näin ollen oikeasuhtaisena keinona edellä kuvattujen pandemian torjunnassa tärkeiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Väestön terveyden ja terveydenhuollon kantokyvyn turvaaminen ei käsillä olevassa pandemiassa olisi mahdollista elinkeinovapautteen vähemmän puuttuvien toimin. Säädettyäksi ehdotettu perusoikeuspoikkeus on myös ajallisesti rajattu vain siihen laajuuteen, joka on katsottava sen taustalla olevien tavoitteiden kannalta välttämättömäksi ja oikeasuhtaiseksi.

Elinkeinovapautta ei ole sellaisenaan turvattu Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tai YK:n alaisissa ihmisoikeussopimuksissa. YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 23 artiklaan sisältyy työn valinnan vapaus. Elinkeinovapaus sisältyy Euroopan unionin perusoikeuskirjaan. Sen 16 artiklan mukaan elinkeinovapaus tunnustetaan unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1. lisäpöytäkirjan 1 artikla suojaa omaisuudensuojaa ja sen on katsottu suojaavan välillisesti myös elinkeinotoimintaa. Kyseistä oikeutta voidaan rajoittaa laajasti lailla julkisten intressien turvaamiseksi. Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet eivät estä ehdotetun kaltaista poikkeamista perusoikeuksista.

Perustuslain 7 §:n 1 momentissa säädetään oikeudesta elämään ja 19 §:n 3 momentissa säädetään, että julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset ja edistetävä väestön terveyttä.

Suomi on ratifioinut useita kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia, joissa on säädetty oikeudesta elämään ja oikeudesta terveyden suojeluun. Julkisen vallan on turvattava Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten toteuttaminen. Muun muassa Euroopan Neuvostossa hyväksytyn Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklassa säädetään oikeudesta elämään ja uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 11 ja 13 (1) artikloissa säädetään oikeudesta terveyden suojeluun ja lääkinnälliseen apuun. Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen eli TSS-sopimuksen 12 artiklassa tunnustetaan jokaiselle oikeus nauttia korkeimmasta saavutettavissa olevasta ruumiin- ja mielen-terveydestä. Säännöksen mukaan sopimusvaltion tulee ryhtyä toimenpiteisiin, jotka ovat välttämättömiä sellaisten olosuhteiden luomiseksi, jotka ovat omiaan turvaamaan jokaiselle lääkärin ja sairaaloiden palvelut sairaustapauksissa. Lisäksi YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 6 artiklassa on säädetty oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen mahdollisimman täysimääräisesti. Säännöksen tarkoituksena on luoda optimaaliset puitteet lapsen henkiinjäämiselle ja edellytykset hänen harmoniselle kehitymiselleen. Sopimuksen 24 artiklassa on säädetty oikeudesta terveyden- ja sosiaalihoitoon. Myös YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa 10 artiklassa säädetään oikeudesta elämään ja 25 artiklassa oikeudesta terveyteen.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettuun lakiin (308/2006) väliaikaisesti uusi 3 a § seuraavasti:

3 a §

Ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikainen rajoittaminen

Ravitsemisliike ja siihen kuuluvat sisä- ja ulkotilat on pidettävä suljettuina asiakkailta. Mitä 1 momentissa säädetään, ei koske ruoan tai juoman myymistä ravitsemisliikkeestä muualla nautittavaksi.

Mitä 1 momentissa säädetään ei koske 1 §:n 3 momentissa tarkoitettuja henkilöstöravintoloita.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 ja on voimassa 31 päivään toukokuuta 2020.

Helsingissä 24.3.2020

Pääministeri

Sanna Marin

Työministeri Tuula Haatainen