HE 38/2021 vp

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

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaista muuttamista. Ravitsemisliikkeiden tilat suljettaisiin asiakkailta kolmen viikon määräajaksi niillä alueilla, joilla se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Lain väliaikainen muutos olisi saman sisältöinen kuin nykyisessä laissa säädetty väliaikainen muutos, jonka voimassaolo päättyy 28.3.2021.

Esitys annetaan perustuslain 23 §:n mukaisena tilapäisenä poikkeuksena perusoikeuksiin poikkeusoloissa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman nopeasti ja olemaan voimassa 18.4.2021 saakka.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ....1
PERUSTELUT....3
1 Asian tausta ja valmistelu....3
1.1 Tausta....3
1.2 Valmistelu....4
2 Nykytila ja sen arviointi....4
3 Nykytilan arviointi....8
3.1 Epidemiatilanne....8
3.2 Ravitsemisliikkeiden rooli Covid-19-epidemian leviämisessä....13
3.3 Arvio säännönmukaisten toimivaltuuksien riittävyydestä....15
4 Tavoitteet....16
5 Ehdotukset ja niiden vaikutukset....17
5.1 Keskeiset ehdotukset....17
5.2 Pääasialliset vaikutukset....19
5.3 Taloudelliset vaikutukset....19
5.4 Vaikutukset kansalaisiin....20
5.5 Vaikutukset viranomaisten toimintaan....20
6 Muut toteuttamisvaihtoehdot....20
6.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset....20
6.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot....22
7 Lakia alemman asteinen sääntely....22
8 Voimaantulo....22
9 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys....22
LAKIEHDOTUS....29
Laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta....29
LIITTEET....31
RINNAKKAISTEKSTI....31
Laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta....31
ASETUSLUONNOS....33
Valtioneuvoston asetus ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen estämiseksi....33

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Kiinassa käynnistyi vuoden 2020 alussa uuden koronaviruksen aiheuttama covid-19-tartuntatautiepidemia. Tauti levisi nopeasti Kiinan ulkopuolelle lähes kaikkiin maailman maihin. Tartuntataudeista annetun valtioneuvoston asetuksen (146/2017) 1 §:ään lisättiin 14.2.2020 lukien yleisvaaralliseksi tartuntataudiksi SARSin ja MERSin lisäksi muu uuden koronavirustyypin aiheuttama vaikea infektio (373/2020). Maailman terveysjärjestö WHO julisti koronavirusepidemian pandemiaksi 11.3.2020.

Koronavirusepidemian ensimmäinen aalto alkoi Suomessa maaliskuussa 2020. Suomi otti tämän jälkeen nopeasti käyttöön suosituksiin, normaaliolojen lainsäädäntöön ja valmiuslainsäädäntöön perustuvan rajoitustoimien kokonaisuuden. Valtioneuvosto totesi 16.3.2020 yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa Suomen olevan poikkeusoloissa koronavirustilanteen vuoksi valmiuslain (1152/2011) 6 §:n mukaisesti.

Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettuun lakiin (308/2006) valmisteltiin maaliskuun lopussa kiireellisesti väliaikainen 3 a § (153/2020), jonka nojalla lähes kaikki ravitsemisliikkeet pidettiin suljettuina asiakkailta 4.4.–31.5.2020.

Valtioneuvosto teki 6.5.2020 periaatepäätöksen suunnitelmasta koronakriisin hallinnan hybridistrategiaksi. Hybridistrategian mukaan laajamittaisista rajoitustoimista siirryttiin hallitusti aiempaa kohdennetumpiin toimenpiteisiin ja kohti hybridistrategian mukaista testaa, jäljitä, eristä ja hoida -periaatteen soveltamista. Tavoitteena on ollut, että hybridistrategian avulla epidemiaa onnistutaan tehokkaasti hillitsemään siten, että puututaan mahdollisimman vähän perusoikeuksiin. Valtioneuvosto totesi 15.6.2020, että epidemia on hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin ja että maassa eivät enää vallitse poikkeusolot.

Jo tätä ennen tartuntatautilain (1227/2016) väliaikaisella muutoksella (400/2020) ja sen nojalla annetulla valtioneuvoston asetuksella (401/2020) mahdollistettiin 1.6.2020 lukien ravintoloiden terveysturvallinen avaaminen siten, että ravitsemistoimintaan säädettiin hygienia- ja muita vaatimuksia sekä asetuksella määriteltyjä asiakaspaikkamäärä-, aukioloaika- ja anniskeluaikarajoituksia. Mainittua asetusta muutettiin epidemiatilannetta seuraten useasti. Nämä väliaikaiset säännökset olivat voimassa 31.10.2020 saakka.

Väliaikaisen lain voimassaolon päättymisen johdosta säädettiin uudet ravitsemistoiminnan rajoituksia koskevat tartuntatautilain säännökset (727/2020) ajalle 1.11.2020–28.2.2021. Nykyisin voimassa olevat ravitsemisliikkeiden toimintaa väliaikaisesti rajoittavat tartuntatautilain säännökset (165/2021) ovat voimassa 1.3.–30.6.2021.

Epidemiatilanteen heikentymisen vuoksi valtioneuvosto totesi yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa 1.3.2021, että maassa vallitsevat valmiuslain (1552/2011) 3 §:ssä tarkoitetut poikkeusolot. Valtioneuvosto on arvioinut, että viranomaisten säännönmukaiset toimivaltuudet eivät kaikilta osin ole riittäviä.

Eduskunta hyväksyi 8.3.2021 hallituksen esityksen HE 22/2021 vp, johon sisältyvän majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 3 a §:n (184/2021) mukaan ravitsemisliikkeen sisä- ja ulkotilat on pidettävä suljettuina asiakkailta vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavan hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin aikana niillä alueilla, joilla

se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Laki hyväksyttiin perustuslain 23 §:n mukaisena tilapäisenä poikkeuksena perusoikeuksiin poikkeusoloissa. Säännös on voimassa 9.3.–28.3.2021, eikä se koske henkilöstöravintoloita eikä ruoan tai juoman myymistä ravitsemisliikkeestä muualla nautittavaksi.

Hallitus antoi 11.3.2021 esityksen laiksi tartuntatautilain 58 a ja 58 b §:n muuttamiseksi (HE 32/2021 vp). Hallituksen esitys on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä. 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. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää anniskelun päättymisestä klo 17.00 ja ravitsemisliikkeen sulkemisesta klo 18.00 alueilla, joilla epidemia leviää voimakkaimmin. Ehdotuksen tarkoituksena on tehostaa viranomaisten säännönmukaisia toimivaltuuksia epidemian leviämisen estämiseksi ravitsemisliikkeissä. Käytännössä ravitsemisliikkeiden toimintaa ja liikkeissä tapahtuvia ihmisten välisiä kontakteja voitaisiin ehdotuksen mukaan rajoittaa aiempaa enemmän epidemiatilanteen edellyttämällä tavalla erityisesti ravitsemisliikkeiden alueellisen sulkemisen päätyttyä. Tavoitteena on, että ravitsemisliikkeiden toiminnan rajoituksista voitaisiin tämän jälkeen asteittain luopua. Muutettavaksi ehdotetut säännökset ovat voimassa 30.6.2021 saakka.

Ehdotuksen tarkoituksena on majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikainen muuttaminen samansisältöisin säännöksin kuin laissa 184/2021. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin alueista, joilla tartuntataudin leviämisen estämiseksi on välttämätöntä pitää ravitsemisliikkeiden sisä- ja ulkotilat suljettuina. Nyt voimassa olevan lain ja sen nojalla annetun valtioneuvoston asetuksen vaikutus epidemiatilanteen kehittymiseen on ollut myönteinen. Covid-19-epidemian kasvu jatkuu edelleen tehdyistä rajoitustoimenpiteistä huolimatta. Suomessa on viimeisen 14 vuorokauden aikana todettu yli 9000 Koronavirustartuntaa ja tapausilmaantuvuus on lähes kolminkertaistunut vuodenvaihteen luvuista, Edelleen kiihtyvän epidemiatilanteen johdosta mahdollisuutta alueellisen sulkuvelvoitteen asettamiselle on välttämätöntä jatkaa. Tartuntatautilain ravitsemisliikkeiden toimintaa sääntelevien voimassa olevien ja muutettavaksi ehdotettujen säännösten ei katsota olevan riittäviä epidemiatilanteessa.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä ja valmistelussa on oltu yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön, sisänimisteriön ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa.

Esityksen kiireellisyyden vuoksi on tarpeen poiketa kuulemista säädösvalmistelussa koskevista ohjeista eikä esityksestä ole järjestetty lausuntokierrosta. Ahvenanmaan maakunnan edustajille on kerrottu valmistelun päälinjoista.

2 Nykytila ja sen arviointi

Tartuntatautilaissa ja sen nojalla säädetyt rajoitukset

Voimassa olevan tartuntatautilain 58 a ja 58 b §:n sisältöä on kuvattu yksityiskohtaisesti hallituksen esityksissä HE 22/2021 vp ja HE 32/2021 vp.

Voimassa olevan tartuntatautilain 58 a § sisältää säännökset ravitsemistoiminnan harjoittajalle asetetuista yleisistä hygieniavelvoitteista, asiakkaiden oleskelun järjestämisestä, asiakaspaikkojen rajoittamisesta, aukiolo- ja anniskeluajan lyhentämisestä sekä kirjallisen suunnitelman laatimisesta.

Asiakasmäärä- sekä aukiolo- ja anniskeluaikarajoitukset eivät koske henkilöstöravintolatoimintaa eivätkä ruoan tai juoman myymistä ravitsemisliikkeestä muualla nautittavaksi. Lisäksi aukioloaikojen rajoitukset eivät koske Suomen ja ulkomaiden välillä tai ulkomailla kulkevassa vesi- ja ilma-aluksessa eivätkä polttonesteiden jakeluaseman yhteydessä toimivia ravitsemisliikkeitä.

Tartuntatautilain voimassa olevassa 58 b §:ssä on säädetty aluehallintoviraston toimivallasta valvoa 58 a §:ssä ja sen nojalla säädettyjen velvoitteiden ja rajoitusten noudattamista, toimivallasta antaa määräyksiä puutteiden ja epäkohtien korjaamiseksi, toimivallasta määrätä ravitsemisliikkeen ravitsemistoiminta välittömästi keskeytettäväksi ja liike pidettäväksi suljettuna asiakkailta enintään yhden kuukauden ajaksi sekä poliisin virka-avusta. Lisäksi pykälässä säädetään valtioneuvoston velvoitteesta tarkoin seurata ovatko rajoitusten edellytykset edelleen voimassa. Jos edellytykset eivät enää täyty, on valtioneuvoston viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin 58 a §:n ja siihen liittyvien säännösten kumoamiseksi.

Tartuntatautilain 58 a §:n nojalla annetulla valtioneuvoston asetuksella ravitsemisliikkeiden toiminnan väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen estämiseksi (166/2021) säädetään tarkemmin rajoitusten sisällöstä ja alueellisesta soveltamisalasta. Tällä hetkellä lain mahdollistamat enimmäisrajoitukset ovat voimassa kaikissa maakunnissa. Asetuksen 3 §:ssä säädetään asiakkaiden oleskeluun ja sijoittamiseen liittyvistä velvollisuuksista ja erityisesti siitä, että liikkeen kaikilla asiakkailla tulee olla oma istumapaikkansa pöydän tai sitä vastaavan tason ääressä. Ravitsemisliikkeiden on järjestettävä toimintansa sisätiloissa siten, että asiakkaat ohjataan istumaan pääsääntöisesti istumapaikoillaan. Liikkeen on laadittava ja annettava asiakkaille ohjeet siitä, miten sisätiloissa sallitaan kulkeminen liikkeeseen saapumisen, sieltä poistumisen, tupakointitilassa tai wc- ja pesutilassa käymisen sekä ruuan ja juoman noutamisen yhteydessä. Velvoitteen tarkoituksena on tehostaa asiakkaiden oleskeluun liittyviä rajoituksia, jotta epidemian leviämisen kannalta kaikkein riskialttiimpia toimintoja (tanssiminen, asiakasryhmien kulkeminen) ei harjoitettaisi, mutta ravitsemisliikkeen asiakaspalvelu toimisi muutoin mahdollisimman vaivattomasti.

Mainitun asetuksen 4 §:ssä säädetään niistä maakunnista, joita pykälässä tarkoitettu asiakaspaikkarajoitus koskee. Pykälässä mainitussa maakunnassa sijaitsevan ravitsemisliikkeen, jonka pääasiallisena ravitsemistoimintana on tarjota yleisölle maksusta elintarvikelaissa (23/2006) tarkoitetussa elintarvikehuoneistossa alkoholijuomia, sisätilassa tai sen osassa saa oleskella yhtäaikaisesti enintään puolet tartuntatautilain 58 a §:n 2 momentissa tarkoitetusta anniskeluluvan tai rakennussuunnitelman mukaisesta suurimmasta määrästä asiakkaita tai henkilöitä. Mainitussa maakunnassa sijaitsevan muun kuin edellä tarkoitetun ravitsemisliikkeen sisätilassa tai sen osassa saa oleskella enintään kolme neljäsosaa mainitussa momentissa tarkoitetusta määrästä asiakkaita tai henkilöitä. Tällä hetkellä säännös on voimassa kaikissa maakunnissa.

Asetuksen 5 §:n 1 momentissa luetellaan ne maakunnat, joissa sijaitsevassa ravitsemisliikkeessä alkoholijuomien anniskelu on lopetettava viimeistään kello 22 ja liikkeen saa pitää avoinna ravitsemistoiminnan asiakkaille kello 5:stä kello 23:een. Tällä hetkellä säännös on voimassa kaikissa maakunnissa.

Hallitus antoi 11.3.2021 esityksen eduskunnalle laiksi tartuntatautilain 58 a §:n väliaikaisesta muuttamisesta (HE 32/2021). Hallituksen esitys on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä. 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.

Voimassa olevan 58 a §:n pykälän 3 momentin mukaan ravitsemisliikkeen aukioloa voidaan nykyisin laissa säädetyin edellytyksin asetuksella rajoittaa kello 23:n ja 5:n välisenä aikana, ehdotuksen mukaan aukioloaikarajoitus voisi alkaa aikaisintaan jo kello 18. Anniskeluajan rajoitukset voivat nykyisin laissa säädetyin edellytyksin koskea kello 22:n ja 9:n välistä aikaa. Ehdotuksen mukaan anniskeluaikarajoitus voisi alkaa aikaisintaan jo kello 17.

Asiakasmäärää ja anniskelu- ja aukioloaikaa koskevien rajoitusten säätämisen edellytyksenä olisi edelleen, että niiden on oltava välttämättömiä yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi niillä alueilla ja ravitsemisliikkeissä, joita ne koskevat.

Sosiaali- ja terveysministeriön hybridistrategian toteuttamista koskevan toimintasuunnitelman (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2020:26) mukaan covid-19-epidemian tilannekuva jaetaan kolmeen vaiheeseen: perustasoon, kiihtymisvaiheeseen ja leviämisvaiheeseen. Toimintasuunnitelmassa esitetään periaatteet, joiden mukaisesti alueelliset ja valtakunnalliset suositukset ja rajoitukset tulee eri vaiheissa kohdentaa tarkoituksenmukaisella tavalla. Suositus- ja rajoitustoimenpiteiden käyttö edellyttää kokonaisvaltaista arviota, jossa päätöksiä punnitaan epidemiologisten, sosiaalisten ja taloudellisten vaikutusten suhteen sekä suhteessa perusoikeuksiin.

1. Perustaso vastaa Suomen tilannetta keskikesällä 2020.

a. tartuntojen ilmaantuvuus on alhainen

b. kotoperäisten tartuntojen osuus on pieni.

2. Kiihtymisvaiheessa

a. tartuntojen alueellinen ilmaantuvuus on noussut:

– 7 vrk tapaussumma on suuruusluokkaa > 6-15/100 000 asukasta ja

– 14 vrk tapaussumma on suuruusluokkaa > 10–25/100 000 asukasta

b. positiivisten näytteiden osuus on > 1 %

c. ajoittain esiintyy paikallisia ja alueellisia tartuntaketjuja

d. tartunnanlähteet ovat kuitenkin pääsääntöisesti jäljitettävissä

e. sairaalahoidon tarpeeseen pystytään vastaamaan ilman erityistoimia.

3. Leviämisvaiheessa

a. tartunnat leviävät väestössä alueellisesti tai laajemmin:

– 7 vrk tapaussumma on suuruusluokkaa > 12–25/100 000 asukasta ja

– 14 vrk tapaussumma on suuruusluokkaa > 18–50/100 000 asukasta

b. tapausten päivittäinen kasvunopeus on > 10 %

c. positiivisten näytteiden osuus on > 2 %

d. alle puolet tartunnanlähteistä on jäljitettävissä

e. sairaalahoidon ja tehohoidon tarve kasvaa voimakkaasti.

Jaottelu perustuu sekä edellä mainittuihin objektiivisiinkriteereihin että sairaanhoitopiirien omiin arvioihin siitä, voidaanko epidemiaa hallita nykyisellä tasolla vai tuleeko epidemian leviämisen estämisessä alueen omankin käsityksen mukaan ottaa käyttöön tehostettuja toimia.

Eri maakunnissa valtioneuvoston asetuksella määritellyt rajoitukset on valmisteltu siten, että Terveyden ja hyvinvoinnin laitos toimittaa säännöllisesti sosiaali- ja terveysministeriölle viralliseen arviointinsa siitä, minkä maakuntien se on arvioi olevan kiihtymis- tai leviämisvaiheessa taikka perustasolla.

Ravitsemisliikkeiden rajoitukset ovat kaikissa epidemian vaiheissa liittyneet hallituksen muiden toimien kokonaisuuteen. Hybridistrategian toimintasuunnitelman mukaisia toimia on etenkin joulukuussa tapahtuneen epidemian kiihtymisen jälkeen tehostettu.

Valtioneuvosto on periaatepäätöksessään 26.1.2021 puoltanut, että sosiaali- ja terveysministeriö tekee hybridistrategian toteuttamisesta annettuun toimintasuunnitelmaan täydennyksen muun muassa uusien virusmuunnosten aiheuttaman uhan vuoksi. Toimintasuunnitelman täydennyksessä kuvataan kolme toimenpidetasoa epidemian kiihtymisen ja erityisesti uusien virusmuunnosten leviämisen estämiseksi.

Suomi on ollut helmikuussa tasolla 1, jossa rajoitukset alueilla suositellaan pidettäväksi vähintään nykyisellään, kunnes virusmuunnoksen leviämistä ja sen estämiseksi tehtyjen toimenpiteiden vaikuttavuutta on voitu edelleen arvioida. Samoin kaikilla leviämisvaiheessa olevilla alueilla on ollut perusteltua ottaa käyttöön täysimääräisinä kaikki leviämisvaiheen toimenpiteet epidemian nopean kiihtymisen estämiseksi. Näitä toimenpiteitä ovat esimerkiksi maksimaalinen etätyösuositus, laajin maskisuositus, julkisten tilojen sulkeminen ja etäopetus toisella asteella ja korkeakouluissa.

22.2.2021 tulivat voimaan tartuntatautilain muutokset (147/2021), jotka vahvistavat kuntien ja aluehallintovirastojen mahdollisuuksia tehdä ennakoivia ja nopeita toimia koronaviruksen leviämisen estämiseksi. Elinkeino- ja harrastustoimintaan on säädetty yleisiä hygienia- ja asiakkaiden etäisyyden pitovelvoitteita ja tiloja voidaan äärimmillään sulkea kahden viikon ajaksi kerrallaan. Keinot on porrastettu hybridistrategian toimintasuunnitelman mukaisesti siten, että velvoitteita ja rajoituksia voidaan tiukentaa, jos aiemmat toimet eivät ole riittäviä.

Valtioneuvosto on 25.2.2021 tehnyt periaatepäätöksen hybridistrategian toimintasuunnitelman täydennyksessä tarkoitetun tason kaksi käyttöönotosta. Yhteensä seitsemän sairaanhoitopiirin alueella ohjataan heti otettavaksi heti käyttöön tason 2 eli leviämisvaiheen tiukimmat rajoitukset. Lisäksi yhdeksälle kiihtymisvaiheen alueelle suositellaan käyttöön samoja toimia.

Laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta

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) tarkoitetussa 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 tarjoilupaikkana 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 tarkoitetusta 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 tarkoitetut 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.

Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain noudattamista valvoo lain 11 §:n mukaan poliisi. Lain 12 §:ssä säädetään pakkokeinoista.

Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettuun lakiin (308/2006) lisättiin lailla (184/2021) uusi väliaikaisesti 28.3.2021 saakka voimassa oleva 3 a §. Pykälässä säädetään ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Ravitsemisliike ja siihen kuuluvat sisä- ja ulkotilat on pidettävä suljettuina asiakkailta vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavan hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin aikana niillä alueilla, joilla se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Eduskunnalle ilmoitettavalla valtioneuvoston asetuksella annetaan lakia täydentävät säännökset edellä tarkoitetuista alueista. Valtioneuvoston asetuksessa (185/2021) säädetään ne alueet, joilla ravitsemisliikkeiden sulkeminen on välttämätöntä.

3 Nykytilan arviointi

3.1 Epidemiatilanne

Suomessa on todettu 21.3.2021 mennessä yhteensä 71 646 koronavirustapausta (ilmaantuvuus n. 167 per 100 000 väestö/14 vrk). Tautitapausten määrä ja ilmaantuvuus ovat kohonneet helmikuun 2021 alun jälkeen erittäin nopeasti. Viikon 7 jälkeen jokainen viikko on ollut tapausmäärän suhteen ennätyksellinen koko Suomen epidemian ajalta (Kuvat 1a ja b).

Kuva 1a. Päivittäin todetut uudet Covid-19-tautitapaukset 21.3.2021

Kuva 1b. Viikoittain todetut uudet Covid-19 tautitapaukset viikko 10 asti 2021

Väestön eri ikäryhmien osuus epidemian leviämiselle

Kun tarkastellaan, miten epidemia etenee väestössä eri ikäryhmissä, havaitaan, että sekä mitattuna että ikäryhmän kokoon suhteutettuna (Kuva 2) suurin ilmaantuvuus on aikuisväestön keskuudessa.

Kuva 2. Ikäryhmäkohtainen ilmaantuvuus

Sairaala- ja tehohoidon tarpeen kehitys

Sairaalahoidossa olevien Covid-19-potilaiden määrä lisääntyy tapausmäärien kasvaessa noin yhdestä kahteen viikon viiveellä. Vaikka potilasmäärissä on päiväkohtaista vaihtelua, on sairaalahoidon kuormitus kasvanut viimeisen viikon aikana hyvin jyrkästi.

Sairaalahoidossa oli 19.3.2021 271 potilasta, joista tehohoidossa 55. Viikolla 8 tehdyn THL:n mallinnusennusteen mukaan uusien hoitojaksojen määrän kasvu on tällä hetkellä noin 20% viikossa sekä vuodeosasto- että tehohoitoa koskien. Prosentuaalinen kasvu on selvästi kiihtynyt alkuvuodesta.

Tautiin on menehtynyt yhteensä 804 henkilöä. Menehtyneiden keski-ikä on noin 81 vuotta. Vakavan sairastumisen ja kuoleman riski kasvaa voimakkaasti iän karttuessa. Jo keski-ikäisillä on kohtuullisen korkea riski sairastua niin vakavasti, että tauti vaatii sairaalahoitoa.

Kuolemantapausten lisääntymisessä voi olla useamman viikon viive tapausmäärien lisääntymiseen nähden. Tautiin menehtymistä voi edeltää pitkähkö sairaala- ja tehohoitovaihe. Kuolemantapausten lisääntyminen riippuu myös ikäryhmistä jotka saavat tartuntoja. Tyypillisesti tapausmäärä lisääntyy ensin nuorilla aikuisilla, joilla on enemmän sosiaalisia kontakteja. Taudin levitessä väestössä laajemmin myös ikääntyneiden ja henkilöiden, joilla on merkittäviä perussairauksia tartunnat lisääntyvät, mikä voi erityisesti laitosepidemioiden yhteydessä johtaa nopeasti suurentuvaan kuolemantapausten määrään.

Koronavirusepidemia ei toistaiseksi ole merkittävästi lisännyt kokonaiskuolleisuutta Suomessa. Työikäisten kuolemantapaukset ovat harvinaisia ja tautiin menehtyneiden keski-ikä on yli 81 vuotta. Lasten koronavirustautiin liittyviä kuolemia ei ole Suomessa todettu lainkaan.

Alueellinen tilannekuva

Sairaanhoitopiirien alueellisten yhteistyöryhmien itse tekemien arviointien perusteella STM:n toimintasuunnitelman mukaisessa leviämisvaiheessa olivat 23.3.2021 Etelä-Karjalan, Helsingin ja Uudenmaan, Kanta-Hämeen, Päijät-Hämeen, Pirkanmaan, Satakunnan, Vaasan ja Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirit sekä Ahvenanmaan maakunta.

Kiihtymisvaiheessa olivat 23.3.2021 Kymenlaakson, Etelä-Savon, Keski-Suomen, Etelä-Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan ja Lapin sairaanhoitopiirit.

Perustasolla olivat 23.3.2021 Keski-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Pohjois-Karjalan ja Kainuun sairaanhoitopiirit.

Kuva 3. Alueellinen tilannekuva sairaanhoitopiireittäin

Helsingin ja Uudenmaan alueella 14 vuorokauden ilmaantuvuus 100 000 väestöä kohden on 342 eli noin kaksi kertaa suurempi kuin koko Suomen väestössä. Ahvenanmaan maakunnan ilmaantuvuus nousi viikoilla 8-9 tätäkin korkeammaksi, mutta on nyt kääntynyt selvään laskuun ollen nyt 103/14 vrk/100t väestö. Ahvenanmaan kohdalla tilanteen arvioinnissa on huomioitava maakunnan pieni väestö. Varsinais-Suomessa ilmaantuvuus on nopeassa kasvussa ollen 248.

Helsingin ja Uudenmaan sekä Varsinais-Suomen alueella ilmaantuvuus on erityisen korkea keskuskuntien alueella sekä monessa niitä ympäröivässä luonnollisen asiointi- ja työssäkäyntialueen kunnissa. Voidaan arvioida, että näillä alueilla väestö liikkuu ja on usein kontaktissa keskenään ja alueet muodostavat siten yhtenäisen korkean epidemiologisen riskin alueen, jolla tartuntojen lisääntyminen voi tapahtua nopeasti ja hallitsemattomasti.

Muissa leviämisvaiheen sairaanhoitopiireissä vastaavat ilmaantuvuudet ovat: Etelä-Karjala 165, Kanta-Häme 154, Pirkanmaa 90, Päijät-Häme 161, Satakunta 52 sekä Vaasa 55.

Lapissa merkittävä määrä tartunnoista todetaan matkustamiseen liittyen. Nämä, noin 30% tartunnoista, kirjautuvat muihin sairaanhoitopiireihin.

Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirissä kokonaisilmaantuvuus/14 vrk on laskenut ja on nyt 25. Pohjois-Savon sairaanhoitopiirissä kokonaisilmaantuvuus/14 vrk on noussut ja on nyt 48.

Sairaanhoitopiirien kokonaisarviosta poiketen THL on lausunnossaan 23.3.2021 katsonut, että ravintolasulun piiriin tulisi jatkossa asettaa Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri ja Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri jätettäisiin sulun ulkopuolelle.

Muuntuneen koronaviruksen vaikutus Covid-19-epidemian leviämiseen

Muuntuneen koronaviruksen aiheuttamia tapauksia on 19.3.2021 mennessä ilmoitettu THL:n tartuntatautirekisteriin yhteensä 2181. Näistä 2031 on ollut ns. Ison-Britannian virusmuunnosta (B.1.1.7), 149 ns. Etelä-Afrikan virusmuunnosta (B.1.351) ja yksi ns. Brasilian virusmuunnosta (P.1). Kaikista em. virusmuunnostapauksista 77,7 % eli 1578 on todettu Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirissä.

Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri on raportoinut, että jo kaksi kolmasosaa sairaanhoitopiirin alueella todetuista uusista koronavirustapauksista olisi B.1.1.7 virusmuunnoksen aiheuttamia. Löydös todennäköisesti osin selittää epidemian voimakasta alueellista kiihtymistä viimeisten viikkojen aikana.

Myös Varsinais- Suomen sairaanhoitopiiristä on ilmoitettu B.1.1.7 virusmuunnoksen selvästä lisääntymisestä uusien tapausten joukossa (lähes 50% uusista tapauksista viikolla 8).

Ahvenanmaan nopeasti levinnyt epidemia on samaten osoittautunut B.1.1.7 virusmuunnoksen aiheuttamaksi.

THL:n seurantatietojen perusteella muualla Suomessa virusmuunnosta koskevat löydökset ovat edelleen liittyneet etupäässä matkustamiseen sekä yksittäisiin tartuntaketjuihin ja -ryppäisiin. Tapauksia on kuitenkin todettu jo kaikissa sairaanhoitopiireissä, ja jo 13 sairaanhoitopiirissä tapauksia on todettu yli 20. Itä-Savon sairaanhoitopiirissä Etelä-Afrikan B.1.351 virusmuunnos on aiheuttanut alueellisen epidemian joka kuitenkin näyttää saadun hallintaan.

Isossa-Britanniassa tehtyjen tutkimusten mukaan maassa havaittu virusmuunnos leviää 30-50 % aiempia virustyyppejä nopeammin ja johtaa aiempaa useammin sairaala- ja tehohoitoon sekä tautiin menehtymiseen. Riskisuhde on keskimäärin ollut noin 1,3-1,4 -kertainen aiempiin virustyyppeihin verrattuna[1]. Virusmuunnos voi siis nykyiselläkin tapausmäärällä johtaa 30-40% kasvuun sairaalahoidon tarpeessa. Tartuttavuusluvun (R-arvo) nousu 30-50% nykyistä suuremmaksi puolestaan kiihdyttää epidemian leviämistä siten, että tapausmäärä nousee eksponentiaalista kasvua noudattaen huomattavasti nykyistä korkeammalle tasolle, mikä myös johtaa sairaalahoidon tarpeen voimakkaaseen kasvuun.

Myös Tanskassa tehty seuranta viittaa siihen, että virusmuunnos johtaa sekä nopeammin leviävään epidemiaan että lisääntyneeseen riskiin joutua sairaalahoitoon vakavan Covid-19-taudin johdosta. Euroopan tautien valvonnan ja ehkäisyn keskuksen ECDC:n 15.2.2021 julkaiseman

[1] https://www.gov.uk/government/publications/nervtag-update-note-on-b117-severity-11-february-2021

riskinarvion mukaan Ison-Britannian virusmuunnos korvaa kevään kuluessa aiemmat virustyypit ja johtaa todennäköisesti Covid-19-tautiin liittyvän kuolleisuuden kaksinkertaistumiseen, mikäli väestön rokotukset eivät ehdi suojaamaan ikääntyneitä ja riskiryhmiä[2].

Rokotusten edistyminen ja vaikutus

Suomessa hoivakotien asukkaiden ja vanhimpien ikäluokkien rokotukset ovat edenneet hyvin, mutta koko väestön tasolla rokotuskattavuus on vasta noin 15,5%. Rokotukset ovat todennäköisesti jo vaikuttaneet tautiin menehtyneiden määrään, joka ei helmikuussa 2021, suuremmasta tapausmäärästä huolimatta, ole yhtä korkea kuin loppuvuodesta 2020.

Yli 80 vuotta täyttäneillä ensimmäisen annoksen rokotteesta on saanut yli 80% ja ikäryhmästä 75-79 vuotiaat jo yli 50 %. Ikääntyneiden ja lääketieteellisten riskiryhmien rokotukset jatkuvat tämän hetken arvion mukaan vähintään toukokuulle 2021 asti.

Skotlannista ennakkojulkaisuna saatavilla olevan ennakkotiedon perusteella yhden rokoteannoksen suojateho on ollut erinomainen 85-94%[3].

Suojavaikutus alkaa vähitellen parin viikon kuluttua rokotuksesta ja on erinomainen neljä viikkoa rokotuksen jälkeen. Rokotukset eivät kuitenkaan matalasta kattavuudesta johtuen vielä ainakaan maalis-huhtikuussa 2021 suojaa riittävästi kaikkia niitä väestöryhmiä, joissa riski vakavaan Covid-19-tautiin on suurentunut. Nopeasti kiihtyvä epidemia voi siis lähiviikkoina johtaa meneillään olevista rokotuksista huolimatta sairaala- ja tehohoidon vakavaan ylikuormittumiseen ja kuolemantapausten uudelleen lisääntymiseen.

3.2 Ravitsemisliikkeiden rooli Covid-19-epidemian leviämisessä

Ravitsemisliikkeiden roolia epidemian leviämisessä on kuvattu hallituksen esityksissä HE 22/2021 vp ja HE 32/2021 vp.

Ravitsemisliikkeissä asioimisen on todettu useissa tutkimuksissa merkittäväksi Covid-19- tartuntoja levittäväksi toiminnaksi. Nature–tiedelehdessä marraskuussa 2020 julkaistun Yhdysvaltalaista mobiilidataa hyödyntävän analyysin perusteella ravitsemisliikkeet muodostavat yhden merkittävimmistä ihmisten kontaktipisteistä ja levittävät näin tartuntoja erityisen tehokkaasti[4]. Toisen, Science-tiedelehdessä helmikuussa 2021 julkaistun 41–maan tietoja käsittävän tutkimuksen mukaan ravitsemisliikkeiden ja muiden korkean riskin toimintojen sulkeminen tai merkittävä rajoittaminen voi yksinomaisena toimena hillitä epidemian leviämistä 31 %[5]. Vähenemä olisi lähes yhtä suuri kuin olisi saavutettavilla laajalla, vain välttämättömän palvelutoiminnan kuten elintarvikeliikkeiden ja apteekkien aukiolon sallivalla rajoitustoimenpiteellä. Ravitsemistoiminnan eli yhden toimialan toiminnan rajoitukset voivat toisin sanoen karkeasti arvioituna vastata tehokkuudeltaan jopa useita toimialoja koskevia laajojakin rajoituksia

[2] https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/covid-19-risk-assessment-variants-vaccine-fourteenth-update-february-2021.
[3] https://www.ed.ac.uk/files/atoms/files/scotland_firstvaccinedata_preprint.pdf
[4] https://www.nature.com/articles/d41586-020-03140-4
[5] https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.05.28.20116129v3

Euroopan tautiviraston ECDC:n syyskuussa 2020 keräämien tietojen mukaan yhteensä 25 EU jäsenmaata on sulkenut ravitsemisliikkeitä osana Covid-19-torjuntatoimia[6]. EU-mediaverkoston keräämien tietojen mukaan ravitsemisliikkeet on tammikuussa 2021 ollut suljettuna 18 EU-maassa, minkä lisäksi 9 EU-maata rajoittaa vahvasti ravitsemisliikkeiden toimintaa[7]. Suomen lähialuemaista Tanska on sulkenut kokonaan ravitsemisliikkeet, Norja alueellisesti kokonaan tai rajoittaen toimintaa ja Ruotsi sekä Viro ovat Suomen tapaan rajoittaneet anniskelua ja aukioloaikoja.

Suomessa ravitsemisliikkeet olivat suljettuina kevään 2020 aikana, ja niiden anniskelu- ja aukioloaikoja sekä asiakaspaikkoja on rajoitettu alueellisesti epidemiatilanteen mukaan syksyllä 2020 ja alkuvuodesta 2021. Hygieniatoimista ja rajoituksista huolimatta tammi-helmikuussa 2021 on todettu lukuisia ravitsemisliikkeistä alkunsa saaneita laajoja tartuntaketjuja ja altistumistilanteita, joissa lähes kaikki ravitsemisliikkeessä asioineet ovat saaneet tartunnan. Riski on ollut suurin niissä ravitsemisliikkeissä, joissa alkoholin anniskelu muodostaa suuren osan tuloista, mutta tartuntoja on todettu myös pääasiassa ruokailuun keskittyvissä ravitsemisliikkeissä. On mahdollista, että herkemmin tarttuvan virusmuunnoksen runsastuminen on entisestään lisännyt tartuntariskejä ravitsemisliikkeissä ja muissa tiloissa missä aikuisväestä kohtaa ja kokoontuu.

THL:n sairaanhoitopiireiltä saamien ilmoitusten mukaan viikoilla 1–7 on tähän mennessä todettu yhteensä 78 altistumistilannetta, joissa vähintään 10 henkilöä on voitu nimetä ravitsemusliikkeessä altistuneiksi. Altistuneiden todellinen määrä on huomattavasti suurempi, sillä pienempiä altistustilanteita on paljon ja hyvin usein altistuneiksi voidaan nimetä/tunnistaa vain oman seurueen jäsenet eikä muita, toisilleen tuntemattomia asiakkaita.

Tartuntaryppäitä, joissa on todettu vähintään 10 ravitsemisliikkeessä tapahtunutta tartuntaa, on todettu viikoilla 1-7 yhteensä seitsemän. Raportoituja ravitsemisliikkeessä tapahtuneita tartuntoja on yhteensä 451. Ne painottuvat leviämis- ja kiihtymisvaiheen sairaanhoitopiireihin. Etelä-Karjalan, Etelä-Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan, Kymenlaakson, Pohjois-Savon ja Kainuun sairaanhoitopiireissä ei ole raportoitu kyseisellä jaksolla tartuntoja. Tiedot puuttuvat osin Vaasasta.

Helsingin kaupungin alueella Helsingin kaupungin epidemiologisen yksikön keräämien tietojen mukaan ravitsemisliikkeisiin liittyviä altistumistilanteita on vuoden 2021 ensimmäisen neljän viikon aikana ollut 75 kpl, joista 40 on ollut ruokaravintoloissa ja 35 baareissa.

Osa altistumisista on johtanut mittaviin tartuntaketjuihin. Yhdessä helsinkiläisessä ravitsemisliikkeessä tapahtuneen altistumistilanteen yhteydessä 30:sta läsnäolijasta, jotka olivat yhteensä viidestä eri seurueesta, 24:lla todettiin jatkotartunta. Toisessa ravitsemisliikkeessä altistumistilanteen yhteydessä lähes kaikki 20:sta altistuneesta sai jatkotartunnan. Pääkaupunkiseudulla on ollut edellä mainittujen lisäksi lukuisia pienempiä ravitsemisliikkeiden tartuntaryppäitä, toisaalta kaikissa altistumistilanteissa ei ole todettu jatkotartuntoja.

Myös muualla Suomessa tartuntaketjuja on todettu mm Etelä-Karjalan, Kainuun, Pirkanmaan, Pohjois-Savon ja Varsinais-Suomen sairaanhoitopiireissä. Keski-Suomen sairaanhoitopiirissä

[6] https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/covid-19-guidelines-non-pharmaceutical-interventions-september-2020.pdf

[7] https://www.euractiv.com/section/coronavirus/news/special-edition-eu-hospitality-sector-seeks-support-to-open-not-remain-closed/

ravitsemisliikkeessä järjestetyn opiskelijajuhlan jälkeen tartuntoja todettiin yhteensä vähintään 100.

Kuten ravitsemisliikkeiden altistumistilanteiden myös tartuntojen määrä on huomattava aliarvio, mikä johtuu sekä raportoinnin puutteesta että siitä, että tartunnan lähde jää noin puolessa tapauksista selvittämättä. Erilaisten altistumisympäristöjen kohdalla on kuitenkin suuria eroavaisuuksia sen suhteen, miten helposti ja luotettavasti on mahdollista todeta tartuntojen lähde. Työpaikoilla ja oppilaitoksissa tämä on melko helppoa, mutta ravitsemisliikkeiden kohdalla huomattavasti vaikeampaa, koska ihmisten vaihtuvuus niissä on suurta ja eikä kävijöistä pidetä kirjaa. On todennäköistä, että suuri osa ravitsemusliikkeissä tapahtuvista altistumisista jää havaitsematta.

Sairaanhoitopiirien THL:lle toimittamien tietojen perusteella on vaikeaa arvioida, kuinka laajalle ravitsemisliikkeissä alkaneet tartuntaketjut ulottuvat väestössä. Seurantatietojen perusteella voi kuitenkin arvioida, että ravitsemisliikkeiden tartunnat muodostavat tällä hetkellä huomattavan osan niistä kodin ulkopuolella tapahtuvista tartunnoista, joita tehokkailla rajoitustoimenpiteillä on mahdollisuus ehkäistä.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) seuraa koronaepidemiaan liittyviä altistumisia ja koronatartuntoja tartuntapaikan mukaan viikoittaisten sairaanhoitopiirikyselyjen kautta. THL tekee myös yhteistyötä Helsingin kaupungin kanssa, jotta kaupungin epidemiologi-sen yksikön keräämät tartunnanjäljitys- ja seurantatiedot voidaan analysoida suoraan sähköisestä järjestelmästä (SAI-järjestelmä).

Lisäksi THL kerää tietoja tartuntaryppäistä ja altistustilanteista viikoittaisissa sairaanhoitopiirien yhteistyökokouksissa ja päivittäisessä yhteydenpidossa kuntiin ja sairaanhoito-piireihin.

Tiedon kerääminen ravitsemisliikkeissä tapahtuneista altistuksista ja tartunnoista on haasteellista, koska tartunnanjäljittäjille ei välttämättä aina kerrota tietoa siitä, missä altistuminen on tapahtunut tai kuinka monta lähikontaktia tartunnan saaneella on ollut. Lisäksi ulkokuntalaisille ravitsemisliikkeissä tapahtuneet tartunnat eivät usein tule ravitsemisliikkeen sijaintikunnan tartuntatautiyksikön tietoon ja tartunnan saaneen henkilön lähipiiri voidaan kyllä tunnistaa, mutta muita samoissa tiloissa olleita ei. Näin kaikkia altistuneita ei saada jäljitettyä eikä jatkotartuntoja kyetä liittämään tiettyyn ravitsemisliikkeeseen

Haasteet huomioiden ravintoloihin liittyvien tartuntojen tarkempi tilastointi on vaikeaa, eikä jatkuvaa sairaanhoitopiiritasoista vertailua ravitsemisliikkeissä tapahtuneista altistumisista tai tapahtuneista tartunnoista ole mahdollista tehdä.

3.3 Arvio säännönmukaisten toimivaltuuksien riittävyydestä

Epidemian leviämisen estämiseksi rajoitustoimet tulee kohdentaa niihin tartuntapaikkoihin ja tilanteisiin, joihin voidaan toimenpiteillä vaikuttaa. Kokonaisuutena ottaen epidemian huomattava jarruttaminen on tarpeen ja siinä on välttämätöntä merkittävässä määrin rajoittaa ihmisten lähikontakteja vain kaikkein välttämättömimpään. Suuri osa koronavirustartunnoista tapahtuu perhe- ja lähipiirissä, joihin rajoitustoimia ei käytännössä ole mahdollista säätää. Nykyisessä tartuntatilanteessa suuri osa rajoitustoimilla estettävistä tartunnoista tapahtuu ravitsemisliikkeissä ja harrastustoiminnassa.

Ravitsemisliikkeisiin mennään tapaamaan ihmisiä, seurustelemaan ja viettämään aikaa. Ravitsemisliikkeistä on lähtenyt liikkeelle tartuntaketjuja ennen ravitsemisliikkeiden sulkua voi-

massa olleiden rajoitusten aikana edellä kuvatulla tavoin. Koska virusmuunnokset lisäävät taudin leviämisen riskiä, voidaan arvioida, että voimassa olevat tartuntatautilain tai eduskunnan käsittelyssä olevat muutetut säännökset ravitsemisliikkeiden aukiolosta, anniskeluajoista, asiakkaiden sijoittautumisesta ja hygieniaohjeista eivät ole riittäviä ehkäisemään ravitsemisliikkeistä lähteviä tartuntaketjuja nyt voimassa olevan sulun päättyessä. Tämä siitä huolimatta, että aukiolo- ja anniskeluaikaa ehdotetaan lyhennettäväksi merkittävästi ja asiakkaiden oleskelua ja liikkumista säännellään yksityiskohtaisesti. THL:n näkemyksen mukaan nämä toimet auttavat vähentämään aikuisväestön kontakteja mutta eivät ole riittäviä nykyisessä korkean ilmaantuvuuden epidemiatilanteessa, vaan niitä tulisi soveltaa myöhemmässä vaiheessa kun ilmaantuvuus on saatu riittävän alhaiselle tasolle. Sulkutilan korvaaminen niillä nykytilanteessa olisi huomattava riski.

Vallitsevassa tilanteessa riittävänä ei pidetä normaalilainsäädännöllä tehtäviä rajoitusten tiukennuksia. Tartuntamäärien kasvun kiihtyminen pyritään katkaisemaan sulkemalla ravitsemisliikkeet hallituksen esittämällä tavalla kolmeksi viikoksi. Tämä on välttämätöntä jotta epidemian suunnan kääntyminen voidaan varmistaa. Ravisemisliikkeiden 9.3.2021 alkanutta sulkuvelvoitetta esitetään pidennettäväksi 18.4.2021 saakka.

THL on arvioinut, että Covid-19-epidemian kiihtyessä edelleen voimakkaasti ja virusmuunnoksen levitessä laajasti, on kontaktien kokonaisvaltaisen vähentämisen ja väestön hengen ja terveyden suojelemiseksi välttämätöntä ja oikeasuhteista sulkea leviämis- ja kiihtymisvaiheessa olevien sairaanhoitopiirien alueella sijaitsevat ravitsemisliikkeet ruuan ulosmyyntiä lukuun ottamatta kokonaan vähintään kolmen viikon jaksoksi. Säännönmukaisilla toimivaltuuksien käyttöä ei pidetä tässä tilanteessa mahdollisena. THL on jo 8.3.2021 antamassaan lausunnossa todennut, että kolmen viikon sulkutila saattaa olla liian lyhyt ajanjakso epidemian hillitsemiseksi. Pidempiaikaiset rajoitustoimenpiteet voivat olla perusteltuja niillä alueilla, joilla epidemiatilanteen kehittymisessä on epävarmuutta

Toimenpiteellä pyritään estämään virusmuunnoksen aiheuttamaa vakavaa uhkaa siihen, että lisääntyvät vakavat tautitapaukset aiheuttavat lähikuukausien aikana sairaala- ja tehohoidon kapasiteetin ylikuormittumisen, joka voi aiheuttaa paitsi koronatartunnan saaneiden hoidon vaarantumisen myös muita sairauksista kärsivien hoidon viiveitä ja laadun huomattavaa heikkenemistä.

4 Tavoitteet

Covid-19-viruksen leviämisen hidastamiseksi on välttämätöntä jatkaa ravintoloiden aukiolon rajoituksia kolmella viikolla. Ehdotuksen tavoitteena on sulkea ravintoloiden, yökerhojen, anniskeluravintoloiden ja kahviloiden sisä- ja ulkotilat asiakkailta niillä alueilla, joilla se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Ehdotuksella kuitenkin mahdollistettaisiin ravintoloiden ulosmyynti.

Ravitsemisliikkeiden toiminnan rajoittamisella pyritään vähentämään ihmisten välisiä kontakteja, jotta tartuntamahdollisuuksia ei syntyisi. Esitys on osa kokonaisuutta, joilla pyritään tilapäisesti rajoittamaan ihmisten fyysiset lähikontaktit välttämättömimpään yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Epidemian leviämisen hidastamisella pyritään turvaamaan sairaanhoitokapasiteetin toiminta ja riittävyys tilanteessa, jossa epidemian nopea leviäminen ilman voimakkaita rajoitustoimia näyttää todennäköiseltä.

5 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

5.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan ravitsemisliikkeiden väliaikaista sulkemista asiakkailta edelleen niillä alueilla, joilla epidemia leviää voimakkaimmin. Käytännössä tämä merkitsisi sitä, että alue on epidemian leviämis- tai kiihtymisvaiheessa.

Ruoan ja juoman ulosmyynti olisi ehdotuksen nojalla edelleen sallittua. Sulkeminen ei myöskään koskisi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetussa laissa tarkoitettuja henkilöstöravintoloita.

Esitys vastaisi näiltä osin sisällöltään majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaista muutosta, joka oli voimassa 4.4.-31.5.2020 (153/2020; EV 14/2020 vp; HE 25/2020 vp) sekä majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaista muutosta, joka on voimassa 9.-28.3.2021 (184/2021; EV 13/2021 vp; HE 22/2021 vp) .

Lisäksi ehdotetaan, että lain 11 §:ssä jo nykyisin poliisille säädetyn valvontavelvollisuuden lisäksi poliisilla olisivat käytettävissä myös sulkemisen valvonnan osalta lain sisältämät pakkokeinot. Ehdotuksen osalta on arvioitu, että tässä yhteydessä ei ole tarkoituksenmukaista säätää muita muutoksia viranomaisten toimivaltuuksiin. Sulkemista koskevan velvoitteen valvonta on tarkoituksenmukaista jättää poliisille, joka muutenkin valvoo majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain noudattamista. Aluehallintovirastot puolestaan valvoisivat ravitsemisliikkeitä edelleen niillä perustason alueilla, joita sulkemista koskevat säännökset eivät koskisi. Sulkemista koskeva valvonta on tarkoituksenmukaista erottaa aluehallintoviraston tehtävistä, sillä se on luonteeltaan hyvin erilaista kuin alkoholilupavalvontaan rinnastettavientartuntatautilaissa säädettyjen aukiolo, anniskelu- ja hygieniavelvoitteiden valvonta. Esitys vastaisi tältä osin majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaista muutosta, joka on voimassa 9.-28.3.2021 (184/2021; EV 13/2021 vp; HE 22/2021 vp) .

Ehdotetun lain olisi tarkoitus olla voimassa kolmen viikon ajan. Sääntelyn voimassaolon päätyttyä ravitsemisliikkeisiin sovellettaisiin tartuntatautilain väliaikaisia rajoitussäännöksiä. Niillä alueilla, joita sulkeminen ei lain nojalla annettavan asetuksen mukaan koskisi, sovellettaisiin tartuntatautilain mukaisia rajoituksia. Vastaavalla tavalla ehdotetun lain voimassa ollessa sovellettaisiin myös tartuntatautilain henkilöstöravintoloita koskevia säännöksiä.

3 a §. *Ravitsemisliikkeen aukiolon väliaikainen rajoittaminen tartuntataudin leviämisen estämiseksi.* Pykälä mahdollistaisi ravitsemisliikkeen aukiolon rajoittamisen poikkeusolojen aikana. Ravitsemisliikkeet olisi pidettävä suljettuina asiakkailta. Ravitsemisliikkeen sulkeminen tarkoittaisi, että ravitsemisliikkeet eivät saisi tarjoilla tuotteita asiakkaille nautittavaksi ravitsemisliikkeen tiloissa. Säännös kattaisi ravitsemisliikkeeseen kytketyt tilat esimerkiksi terassit ja muut ulkotilat sekä anniskelualueiden ulkopuoliset alueet, joilla liike harjoittaa ravitsemistoimintaa. Edelleen säännös koskisi myös tilanteita, jossa asiakas itsepalveluna ostaa tuotteet ja jää nauttimaan niitä ravitsemisliikkeen tiloihin. Säännös ei kuitenkaan koskisi hotellihuoneita, joissa on minibaari.

Momentti sisäisi perustuslain 23 §:n edellyttämällä tavalla oman itsenäisen poikkeusolojen määritelmän, joka vastaisi käytännössä valmiuslain 3 §:n 5 momentin poikkeusolojen määritelmää vaikutuksiltaan erityisen vakavasta suuronnettomuutta vastaavasta hyvin laajalle levinneestä vaarallisesta tartuntataudista. Ravitsemisliikkeiden aukiolon rajoittaminen olisi mahdollista vain sanottujen poikkeusolojen aikana.

Ravitsemisliikkeiden sulkeminen olisi pykälän nojalla mahdollista vain niillä alueilla, joilla se on välttämätöntä covid-19-viruksen leviämisen ehkäisemiseksi. Välttämättömyysedellytyksen arvioidaan olevan käsillä epidemian leviämis- ja kiihtymisvaiheessa olevilla alueilla. Välttämättömyysedellytykset eivät olisi käsillä epidemian perustasolla olevilla alueilla vaan niillä sovellettaisiin edelleen tartuntatautilain 58 a §:ssä ja sen nojalla säädettyjä rajoituksia.

Pykälän 2 momentti sisältäisi selvyyden 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 muualla kuin ravitsemisliikkeen tiloissa. Asiakas voisi ostaessaan tuotteita myös itse koota myytävän annoksen ravitsemisliikkeessä sijaitsevasta noutopöydästä. Suoraan asiakkaille tapahtuvan myynnin ohella säännös mahdollistaisi ruokalähettipalvelujen toiminnan mukaan luettuna ravitsemisliikkeen omat ruoan toimituspalvelut. Ulosmyynti tulisi järjestää terveysturvallisella tavalla.

Alkoholilain (1102/2017) 3 §:n 1 momentin 12 kohdan mukaan alkoholijuomien anniskelulla tarkoitetaan alkoholijuoman myyntiä nautittavaksi myyjän hallitsemissa 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 tarkoitetut henkilöstöravintolat. Mainittu säännös kattaa yhteisön, säätiön tai laitoksen omalle henkilökunnalle tai muuten rajoitetulle henkilöpiirille tarkoitettu ruoan tai juoman tarjoamisen. Momentissa tarkoitetut yhteisöt ja säätiöt voivat olla yksityisoikeudellisia tai julkisoikeudellisia. Olennaista arvioinnissa olisi onko ravitsemisliike avoinna yleisölle vai ainoastaan rajatun henkilöpiirin käytettävissä. Käytännössä säännös tarkoittaisi, että esimeriksi vanhainkodit, sairaalat mukaan lukien esimerkiksi mielisairaalat ja vammaisten hoitoon tarkoitetut yksiköt, varuskunnat, vankilat, päiväkodit ja koulut sekä yritysten henkilöstöravintolat voisivat jatkossakin olla avoinna.

Lain 1 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaiset majoitusliikkeet eivät saisi tarjoilla aamupalaa ravitsemisliikkeen tiloissa nautittavaksi, mutta voisivat edelleen tarjota asiakkaalle mukaan valmiita annoksia ja aamupalatarvikkeita tai tarjota asiakkaalle mahdollisuus koota itse mukaan otettava annos noutopöydästä. Järjestely olisi toteutettava terveysturvallisella tavalla.

Pykälän 4 momentti sisältäisi asetuksenantovaltuuden. Lisäksi momentissa säädettäisiin velvoite valtioneuvostolle ryhtyä välittömästä toimenpiteisiin asetuksen muuttamiseksi, jos edellytykset 1 momentin mukaisille rajoituksille eivät enää täyty jollain alueella.

12 §. *Pakkokeinot.* Pykälän 1 momenttia muutettaisiin väliaikaisesti lisäämällä ehdotettu 3 a § listaukseen säännöksistä, joiden valvontaa poliisi voi tehostaa pakkokeinoin. Poliisi valvoisi suoraan voimassa olevan lain 11 §:n perusteella myös uutta ravitsemisliikkeiden sulkemista koskevaa säännöstä. Ehdotuksessa annettaisiin poliisille käyttöön sulkemisen osalta samat pakkokeinot kuin voimassa olevan lain säännösten osalta. Käytännössä poliisi valvoisi ravitsemisliikkeiden aukioloa normaalin kenttävalvonnan ohessa. Poliisi voisi havaitessaan lailla kiellet-

tyä asiakastoimintaa ravitsemisliikkeissä velvoittaa ravitsemisliikkeenharjoittajan noudattamaan sulkemisvelvoitetta. Jos velvoitetta ei noudatettaisi määräajassa, voitaisiin antaa uusi velvoite, jota voidaan tehostaa uhkasakolla.

5.2 Pääasialliset vaikutukset

5.3 Taloudelliset vaikutukset

Ravitsemisliiketoimintaan kohdistuvien rajoitusten yleisiä vaikutuksia on kuvattu muun muassa hallituksen esityksessä laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaiseksi muuttamiseksi HE 22/2021 vp ja hallituksen esityksissä laiksi tartuntatautilain väliaikaiseksi muuttamiseksi HE 72/2020 vp, HE 139/2020 vp ja HE 32/2021 vp.

Ravitsemisliiketoimintaa on covid-19 –epidemian johdosta rajoitettu noin vuoden ajan.

Esitys tarkoittaa ravitsemisliikkeiden asiakastilojen sulkemista kolmen viikon määräajaksi. Sulku olisi jatkoa 9.3.2021 voimaan tulleelle sulkuvelvoitteelle. Ravitsemisliikkeet voisivat jatkaa ulosmyyntiä väliaikaisen sulun aikana.

Esityksellä voidaan arvioida olevan merkittävät taloudelliset vaikutukset ravitsemisliiketoimintaan ja sen kannattavuuteen, sillä yrityksillä on sulkemisen jälkeenkin hoidettavanaan erilaisia kiinteitä ja muita kuluja. Kiinteitä kuluja voivat olla esimerkiksi ravintolatilojen vuokrat, sähkö, vesi- ja jätehuollon maksut, toimintaan liittyvät lupamaksut ja toimintaa varten otettujen lainojen lyhennykset. Osa ruokaravintoloista tulee jatkamaan ulosmyyntiä myös sulun aikana, mutta on oletettavaa, että suuri osa ravitsemisliikkeistä tulee sulkemaan toimintansa kokonaan sulun ajaksi. Voidaan arvioida, että esimerkiksi anniskeluravintolat tulevat pysymään kokonaan suljettuina lain voimassa ollessa. Esitys voi siten myös johtaa ravitsemisalan yritysten konkurssien lisääntymiseen verrattuna tilanteeseen, jossa liikkeiden sulkemista ei olisi tehty. Yritysten taloudellinen tilanne pahenee entisestään voimakkaiden rajoitustoimien jatkuessa. Mahdollinen tilanpäinen rahoitus ja taloudelliset puskurit on käytetty loppuun, mikä kasvattaa konkurssiriskiä merkittävästi.

Ravintola-alan työllisyys on heikentynyt koronapandemian takia ja ravitsemisliikkeiden sulkeminen johtaa todennäköisesti mittaviin henkilöstön lomautuksiin ja mahdollisiin irtisanomisiin.

Ravintoloiden asiakastilojen uudelleen sulkemisella puututaan merkittävällä tavalla elinkeinovapauteen ja rajoitusten kompensointi on välttämätöntä. Hallituksen esitys laiksi yritysten määräaikaisesta kustannustuesta annetun lain muuttamisesta (HE 27/2021 vp) annettiin 11.3.2021 ja sitä täydennettiin 18.3.2021 annetulla hallituksen esityksellä (HE 37/2021 vp). Esitys sisältää säännökset covid-19 -pandemiaan liittyvien, toimitilojen sulkemista koskevien rajoitusten aiheuttamien menetysten kohtuullisesta korvaamisesta yrityksille eduskunnan edellyttämällä tavalla. Esitetyt säännökset koskevat pieniä ja mikroyrityksiä, joissa on enintään 49 työntekijää. Tätä suurempien yritysten korvausmalli valmistellaan erikseen. Malli sovitetaan yhteen EU:n valtiontukisäännösten kanssa ja hyväksytetään tarvittaessa EU-komissiolla.

Sulkemisesta aiheutuvien korvausten määräksi edellä mainitun esityksen sisältämän lakiehdotuksen perusteella arvioidaan budjettivaikutukseksi 70 miljoonaa euroa. Arvio on, että tästä noin kaksi kolmasosaa käytetään pienten ja mikroyritysten sekä yksi kolmasosa suurten yritysten tukeen. Momentilla 32.40.43 (Yritysten kustannustuki) on käytössä arviolta 360 miljoonaa euroa vuoden 2020 siirtomäärärahaa kustannustuen kolmannen hakukierroksen ja tämän täydennyksen perusteella maksettaviin menoihin. Niiden menoarvio yhteensä on 330 miljoonaa euroa.

Esityksen mukaisen kolmen viikon sulkuvelvoitteen budjettivaikutuksiksi arvioidaan 70 miljoonaa euroa.

5.4 Vaikutukset kansalaisiin

Viruksen leviämistavan huomioon ottaen keskeistä on edelleen vähentää ihmisten välisiä kontakteja. Vaikka yksittäisten rajoitustoimien vaikutusta epidemian kulkuun ja tartuttavuusluvun muutokseen on erittäin vaikeaa tutkia ja määrittää ennalta, ravitsemistoiminnan lisärajoitusten terveysvaikutusten arvioidaan olevan positiivisia. Ravitsemisliikkeitä koskevalla sääntelyllä ei pystytä yksin vaikuttamaan covid-19-viruksen leviämiseen, mutta se on välttämätön ja tarpeellinen osa yhteiskunnan eri alueille ulottuvien rajoitusten ja velvoitteiden muodostamaa keinovalikoimaa. Viruksen leviämisen ehkäisemisellä pyritään ihmisten terveyden suojelemiseen ja terveydenhuoltokapasiteetin turvaamiseen Ravitsemisliikkeiden ulosmyynnin mahdollistaminen vaikuttaa positiivisesti ihmisten hyvinvointiin ja tukee samalla yhteiskunnan välttämättömien toimintojen jatkumista.

Vaikutuksia terveyteen on kuvattu tarkemmin hallituksen esityksen kohdassa nykytilan arviointi.

5.5 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotus tarkoittaisi, että ravitsemisliikkeiden sulkemista koskeva valvonta tulisi poliisin tehtäväksi, kuten keväällä 2020 toteutetun vastaavan ravintolasulun aikana. Ehdotus lisäisi poliisin työmäärää lain voimassa olon aikana ja niillä alueilla, joilla sulkeminen toteutetaan. Sulkeminen olisi voimassa lyhyehkön määräajan ja lisäksi voidaan kuitenkin arvioida, että velvoitetta ravitsemisliikkeiden sulkemisesta tullaan noudattamaan hyvin. Valvontatehtävät hoidettaisiin käytännössä normaalin poliisin kenttävalvonnan ohella.

Verrattuna tuolloin käsillä olleeseen tilanteeseen, ehdotuksella kuitenkin lisättäisiin poliisin mahdollisuuksia tehostaa valvontaansa majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettuun lakiin entuudestaan kuuluvin pakkokeinoin.

6 Muut toteuttamisvaihtoehdot

6.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Valmistelussa on arvioitu, että ilman esitettyä muutosta ja ravitsemisliikkeiden sulkuvelvoitteen jatkamista ravitsemisliikkeissä tapahtuvaa ihmisten kohtaamista ja siitä aiheutuvien tartuntaketjujen vähentäminen ei ole mahdollista. Jos rajoituksia ei jatkettaisi, aiempaa virustyyppiä herkimmin tarttuvat virusmuunnokset voivat saada covid-19-epidemian leviämään voimakkaasti seuraavien viikkojen kuluessa.

Ravitsemistoimintaa on tartuntataudin leviämisen estämiseksi rajoitettu voimassa olevan tartuntatautilain 58 a §:ssä ja sen nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa tarkoitetulla tavalla. Ravitsemisliikkeille on säädetty yleisiä hygienian ja asiakkaiden keskinäisen etäisyyden ylläpitoon liittyviä velvoitteita. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella on voitu säätää alueittain ja ravintolatyypeittäin enintään laissa säädettyjä asiakaspaikkamäärää, anniskeluaikaa ja aukioloaikaa koskevia välttämättömiä rajoituksia. Eduskunnassa on parhaillaan käsittelyssä lakiehdotus (HE 32/2021 vp), jonka mukaan tartuntatautilain väliaikaisten säännösten nojalla annetulla valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää nykyistä suurempia ravitsemisliikkeiden aukioloja anniskeluaikaa sekä niiden sisätilojen asiakaspaikkamäärää ja käyttöä koskevia rajoituksia. Ehdotuksen sisältöä on kuvattu edellä kohdassa 2 nykytila ja sen arviointi.

Tartuntatautilakiin esitettyjä muutoksia ei pidetä nykyisessä edelleen kiihtyvässä epidemiatilanteessa riittävinä. THL:n asiantuntija-arvion mukaan nämä toimet auttavat vähentämään aikuisväestön kontakteja mutta eivät ole riittäviä nykyisessä korkean ilmaantuvuuden epidemiatilanteessa, vaan niitä tulisi soveltaa myöhäisemmässä vaiheessa, kun ilmaantuvuus on saatu riittävän alhaiselle tasolle. Sulkutilan korvaaminen niillä nykytilanteessa olisi huomattava riski. Tämän vuoksi esityksessä ehdotetaan, että ravitsemistoiminnan keskeyttämistä jatketaan lyhyeksi määräajaksi pahimmilla epidemia-alueilla.

Tällä hetkellä voimassa olevan sulkuvelvoitteen alueellisesta soveltamisalasta säädettäessä arvioitiin mahdollisuutta hienosyisempään alueelliseen soveltamisalaan eduskunnan edellyttämällä tavalla (M 3/2021 vp). Vaihtoehtoina arvioitiin aluetason tarkastelua sairaanhoitopiireittäin tai kuntakohtaisesti. Lisäksi tarkasteltiin mahdollisuutta seutukuntakohtaisiin rajoituksiin.

Alueiden jakaminen sairaanhoitopiireittäin olisi jonkin verran hienosyisempi verrattuna maakuntatasoiseen tarkasteluun, mutta ero ei olisi merkittävä. Yleisesti maakuntia pidetään tunnetumpana aluejakona. Seutukuntajaolla ei ole virallista asemaa aluejakona ja sitä käytetään nykyisin tilastollisena aluejakona, jota Tilastokeskus ylläpitää.

Varsinaiset tiedot ja tilastot epidemiasta kootaan alueittain sairaanhoitopiirien tasolla. Kuntakohtaisesti tautitapaukset tilastoidaan henkilön kotikunnan mukaan. Ihmisten työssäkäyntialueet eivät kuitenkaan rajaudu henkilön kotikuntaan. Henkilöiden päivittäinen liikkuminen työssäkäyntialueen sisällä voi esimerkiksi tapahtua eri epidemian vaiheessa olevien kaupunkien ja niiden kehyskuntien välillä. Myöskään ihmisten muu normaali liikkuminen ei rajaudu yksin omaan kotikuntaan. Rajoitusten välttämättömyyden edellytysten arviointi ja seuranta ajantasaista tietoa alueen epidemiatilanteesta, jotta valtioneuvosto voi arvioida täyttyvätkö välttämättömyyden edellytykset alueella. Edellä kohdassa 3 nykytila ja sen arviointi kuvatulla tavalla arvioon vaikuttavat myös muut tekijät kuin tartuntamäärän muutos. Ryväsmäisen leviämistavan vuoksi epidemiatilanteen muutokset erityiset väestöpohjaltaan pienemmissä kunnissa voivat käytössä olevilla mittareilla olla hyvin äkillisiä. Ilmaantuvuus (tapausta/100 000 asukasta) voi nousta hyvin korkealle lukumäärältään vähäisten tartuntojen johdosta. Valtioneuvosto katsoo, että kuntatasoinen tarkastelu olisi äkillisessä tilanteessa myös viestinnällisesti haastavaa ja voi aiheuttaa epätietoisuutta elinkeinonharjoittajien keskuudessa. Laajempaa maakuntapohjaista jaottelua tukee myös epidemian hallitsemiseksi välttämätön tarve eristää tartuntaryppäät ja tartunnoille altistuneet yhteisöt ja väestö toisistaan, jotta jatkotartunnat ja altistumiset saataisiin katkaistua. Edellä mainitut seikat huomioiden esitetään, että ravitsemisliikkeiden lyhytaikaisen sulkuvelvoitteen aluejakona käytettäisiin edelleen maakuntajakoa.

Voimassa olevia tartuntatautilaissa säädettyjä ravitsemisliikkeiden asiakaspaikkamäärä-, anniskeluaika- ja aukioloaikarajoituksia on eriytetty sen perusteella, onko ravitsemisliikkeen pääasiallisena ravitsemistoimintana alkoholijuomien tarjoaminen asiakkaille. Tällä perusteella voitaisiin harkita erilaisia poikkeuksia ehdotettuun sääntelyyn. Voimassa olevan majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaiseen muutokseen perustuva sulkuvelvoite koskee kaikkia ravitsemisliikkeitä ja niiden sisä- ja ulkotiloja pois lukien henkilöstöravintolat.

Edellä kohdassa 3.1 kuvatulla tavalla epidemia ei koko maan tasolla ole toistaiseksi kääntynyt sellaiseen selvään ja riittävään laskuun päivittäisten tai viikkotasolla todettavien tapausten tai sairaalahoitoa tarvitsevien sairastumisten suhteen, jonka perusteella voisi arvioida että aikuisväestöä koskevia fyysisten kontaktien rajoituksia voisi vähentää. THL:n näkemyksen mukaan jos näin tehtäisiin, on olemassa hyvin korkea todennäköisyys, että epidemia entisestään kiihtyisi.

Vallitsevassa epidemiatilanteessa pelkkä lähikontakti ja oleskelu samassa tilassa oman talouden tai lähipiirin ulkopuolisten henkilöiden kanssa muodostaa selvän riskin tartunnalle. Tämä riski ei riipu ravintolatyypistä. Tämä huomioiden sulkuvelvoitetta esitetään jatkettavaksi kaikkia ravitsemisliiketyyppejä sekä niiden sisä- ja ulkotiloja koskevina. Tämä siitä huolimatta, että riskien suuruus voi vaihdella. Kattavaa kaikkia ihmisten välisiä kohtaamisia vähentäviä toimia pidetään tässä epidemiatilanteessa välttämättömänä.

6.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Hallituksen esityksissä HE 72/2020 vp, HE 139/2020 vp ja HE 6/2021 vp on käsitelty ulkomailla käytössä olleita ravitsemistoiminnan rajoittamisen keinoja

7 Lakia alemman asteinen sääntely

Ehdotus sisältäisi asetuksenantovaltuuden. Valtioneuvoston asetuksella annettaisiin laki täydentävät säännökset alueista, joita lakiehdotuksen 3 a §:n mukainen sulkeminen koskisi. Valtioneuvoston asetuksen antamisen yhteydessä arvioitaisiin millä alueilla sulkemisedellytykset täyttyisivät. Sulkeminen koskisi vain alueita, joissa rajoituksen voimassaolo on välttämätöntä. Jos välttämättömyysvaatimus ei enää täyttyisi jollain alueella, valtioneuvoston olisi ehdotuksen mukaan viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin valtioneuvoston asetuksen muuttamiseksi. Asetusehdotus on lakiehdotuksen liitteenä ja asetuksessa listatut alueet vastaavat tautitilannetta esityksen antamishetkellä.

Valtioneuvoston asetus saatetaan eduskunnan käsiteltäväksi perustuslain 23 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla asetuksen hyväksymisen jälkeen.

8 Voimaantulo

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman nopeasti ja sen ehdotetaan olevan voimassa 18.4.2021 saakka. Lain on tarkoitus korvata voimassa oleva laki, jonka voimassaolo päättyy 28.3.2021.

9 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Poikkeaminen elinkeinovapaudesta ja omaisuudensuojasta

Lakiehdotuksessa on perusoikeuksiin kohdistuvan poikkeamisen kannalta kysymys vastaavasta majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettuun lakiin lisättävästä väliaikaisesta sääntelystä, jolla ravitsemisliikkeet suljettiin asiakkailta 4.4.-31.5.2020 (laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta 153/2020; EV 14/2020 vp; PeVL 7/2020 vp; HE 25/2020 vp) ja 9.-28.3.2021 (laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta 184/2021; EV 13/2021; PeVL 6/2021; HE 22/2021 vp).

Ravitsemisliikkeiden sulkeminen merkitsee puuttumista perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen. Perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvataan jokaiselle oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Ehdotuksen arvioidaan myös lisäävän lomautuksia ja irtisanomisia ravintola-alalla entisestään. Lakiehdotus on siten merkityksellinen myös perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle osoitetun työllisyyden edistämisen velvollisuuden kannalta. Lisäksi ehdotuksilla voidaan katsoa olevan vaikutuksia perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan.

Elinkeinovapauden rajoitukset ovat merkitykseltään ja vaikutukseltaan huomattavia, sillä ehdotuksen voidaan katsoa käytännössä merkitsevän ravitsemisliiketoiminnan harjoittamisen kieltämistä määräajaksi tai rinnastuvan vähintäänkin toimiluvan määräaikaiseen peruuttamiseen. Ehdotus koskisi useita tuhansia ravitsemisalan yrityksiä ja niiden työntekijöitä Lopullinen määrä riippuu siitä, millä alueilla rajoitukset säädettäisiin voimaan.

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

Perustuslakivaliokunta on korostanut perustuslain 23 §:n soveltamisen poikkeuksellisuutta ja kastonut, että viranomaisten säännönmukaiset toimivaltuudet ovat poikkeusoloissakin ensisijaisia. Perustuslakivaliokunnan mukaan, että poikkeusoloissakin tehtävien lainsäädäntömuutosten tulee ensisijaisesti olla perusoikeuksien yleiset ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityiset rajoitusedellytykset täyttäviä rajoituksia, ei perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuja poikkeuksia perusoikeuksista. (PeVL 14/2020 vp, PeVL 7/2020 vp, PeVL 6/2021 vp). Edelleen perustuslakivaliokunta on lausunut käsityksenään, että valtiosääntöoikeudellista estettä ravitsemisliikkeiden tilojen tilapäiselle sulkemiselle perusoikeusrajoituksena ei ole. Käsitellessään hallituksen esitystä laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain muuttamiseksi, perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin, että valittu perustuslain 23 §:n perustuva sääntelyratkaisu on vallitsevassa poikkeuksellisessa tilanteessa valtiosääntöisesti mahdollinen. (PeVL 6/2021 vp kappale 14)

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan laajamittainen ja syvällekäyvä puuttuminen perusoikeuksiin edellyttää perustuslain 23 §:ään nojautumista. Valtioneuvosto katsoo nyt käsittelyssä olevaan ehdotukseen sisältyvien perusoikeuksiin vaikuttavien väliaikaisten toimenpiteiden tarpeen johtuvan kiihtymisestä uudelleen ennakoimattomalla kohdassa 3.1 epidemiatilanne kuvatulla tavalla. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan kyseessä ei ole normaaliolojen lainsäädännön ja siinä tehtävien perusoikeuksien rajoitusten säätäminen vaan perustuslain 23 §:ssä säädetty tilapäinen perusoikeuksista poikkeaminen. Toimenpiteiden vaikutukset ulottuvat ravitsemisliikkeisiin lähes valtakunnallisesti ja ravitsemisliikkeiden lisäksi ne vaikuttavat laajemmin elinkeinosektoreihin kuten ravitsemisliikkeiden tavarantoimittajat. Velvoite ravitsemisliikkeiden sulkemiselle toteutetaan suoraan lain nojalla toisin kuin tartuntatautilain 58 g §:n nojalla päätetty asiakastilojen sulkeminen, jota koskevissa päätöksissä kunnat ja aluehallintoviranomaiset ovat toimivaltaisia.

Poikkeusolot

Valtioneuvosto näkemyksen mukaan perustuslain 23 §:ssa tarkoitettut poikkeusolot vallitsevat. Lakiehdotus sisältäisi perustuslain 23 §:n edellyttämällä tavalla oman itsenäisen poikkeusolojen määritelmän. Lain väliaikaisen 3 a §:n 1 momentin mukaan ravitsemisliikkeet olisi pidettävä suljettuina asiakkailta vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavan hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin aikana niillä alueilla, joilla se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Poikkeusolojen määritelmä vastaisi aiemman ravitsemisliikkeiden sulkemiseen johtaneen väliaikaisen lain 153/2020 poikkeusolojen määritelmää.

Käsitellessään hallituksen esitystä laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain muuttamisesta perustuslakivaliokunta totesi, että perustuslain 23 §:ssä säädetty edellytys kansakuntaa vakavasti uhkaavien poikkeusolojen olemassaolosta täyttyy. Perustuslakivaliokunta perusti arviointinsa erityisesti tautitapausten määrän ja ilmaantuvuuden nopeaan kasvuun sekä muuntautuneiden virustyyppien nopeampaan leviämiseen ja niiden vaikutukseen vakavampien tautimuotojen syntyyn. (PeVL 6/2021 vp kappale 5).

Esityksessä tarkoitetut poikkeusolot vastaavat aiemmassa hallituksen esityksessä tarkoitettuja poikkeusoloja kuitenkin niin, että tartuntatautitilanne on viimeisten viikkojen aikana entisestään pahentunut edellä kohdassa 3.1. epidemiatilanne kuvatulla tavalla. Covid-19-epidemian kasvu jatkuu edelleen tehdyistä rajoitustoimenpiteistä huolimatta. Suomessa on viimeisen 14 vuorokauden aikana todettu yli 9000 Koronavirustartuntaa ja tapausilmaantuvuus on lähes kolminkertaistunut vuodenvaihteen luvuista.

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että perustuslain 23 §:n perusteella säädettävää lainsäädäntöä koskevat edellytykset seuraavat perustuslain 23 §:stä itsestään ja muusta perustuslain sääntelystä. Valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottoa koskeva, poikkeusolojen toteamisen sisältävä menettely ei määritä perustuslain 23 §:n nojalla annettavien lakiehdotusten perustuslaillista asianmukaisuutta. Poikkeusolojen erillinen toteaminen ei siten yhtäältä ole edellytys perustuslain 23 §:ään perustuvan lainsäädännön säätämiselle, eikä toisaalta sido eduskuntaa sen arvioidessa poikkeusolojen olemassaoloa. (PeVL 6/2021 vp, kappale 8).

Poikkeuksien välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus

Covid- 19-epidemian kasvun estäminen ja väestön terveyden ja terveydenhuollon kantokyvyn turvaaminen ei vallitsevassa tilanteessa ole mahdollista elinkeinovapauteen vähemmän puuttuvin toimin. Leviämis- ja kiihtymisvaiheessa voimassa olevan sulkuvelvoitteen jatkaminen kolmen viikon voimassaolon jälkeen on välttämätöntä kohdassa 3.1. epidemitilanne kuvatun edelleen kiihtyvän epidemian leviämisen estämiseksi.

Ehdotukseen sisältyvää elinkeinovapaudesta tehtävää tilapäistä poikkeusta on pidettävä perustuslain 23 §:n tarkoittamalla tavalla välttämättömänä edellä yksilöityjen yksilöiden perusoikeuksien turvaamiseksi ja julkiseen valtaan kohdistuvien velvoitteiden täyttämiseksi. Säädettäväksi ehdotettu perusoikeuspoikkeus on myös ajallisesti rajattu vain siihen laajuuteen – kolmeksi viikoksi – joka on katsottava sen taustalla olevien tavoitteiden kannalta välttämättömäksi ja oikeasuhtaiseksi. Perusoikeuspoikkeuksen voimassaolon kokonaispituus olisi yhteensä kuusi viikkoa. Näkemys perustuu kohdassa 3.3 kuvattuun tartuntatautiviranomaisten näkemykseen.

Lakiehdotukseen sisältyvä asetuksenantovaltuus mahdollistaa perusoikeuspoikkeuksen alueellisen ulottuvuuden välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arvioimisen. Tarkoitus on, että rajoitukset tulisivat voimaan niillä alueilla, joilla covid-19-epidemia on leviämis- ja kiihtymisvaiheessa. Tällöin rajoitukset kohdistettaisiin vain niihin alueisiin, joilla ne ovat välttämättömiä ja oikeasuhtainen toimenpide. Edellä kohdassa 6 muut toteuttamisvaihtoehdot on arvioitu mahdollisuuksia rajoituksen alueellisesti hienosyisempään kohdentamiseen (PeVL 6/2021 vp; PeVM 3/2021 vp). Kun otetaan huomioon jo 13 maakunnassa esiintyvän virusmuunnosten suurempi tarttuvuus, ihmisten normaali liikkuminen kuntarajojen yli sekä tarve rajoittaa ihmisten väliset kontaktit ainoastaan välttämättömään, katsotaan, että useimmiten kuntatasoiset rajoitukset leviämis- ja kiihtymisvaiheen maakunnissa eivät olisi riittäviä.

Ravitsemistoimintaa on tartuntataudin leviämisen estämiseksi rajoitettu voimassa olevan tartuntatautilain 58 a §:ssä ja sen nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädetyllä tavalla.

Ravitsemisliikkeille on säädetty yleisiä hygienian ja asiakkaiden keskinäisen etäisyyden ylläpitoon liittyviä velvoitteita. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella on voitu säätää alueittain ja ravintolatyypeittäin enintään laissa säädettyjä asiakaspaikkamäärää, asiakkaisen oleskelua, anniskeluaikaa ja aukioloaikaa koskevia välttämättömiä rajoituksia. Eduskunnan käsiteltävänä on parhaillaan esitys sääntelyn tiukentamisesta niin, että ravitsemisliikkeiden aukiolo voidaan rajata päiväsaikaan alueilla, joilla se on välttämätöntä.

Hallituksen esityksen kohdan 3nykytila ja sen arviointi jaksoissa epidemiatilanne, muuntuneen koronaviruksen vaikutus covid-19-epidemian leviämiseen ja ravitsemisliikkeiden rooli covid-19-epidemian leviämisessä sisältävät kuvaukset lähdeviitteineen virusmuunnosten suuremmasta tartuttavuudesta, kuolleisuudesta sekä vakavasta tautimuodosta sekä ravitsemisliikkeiden merkityksestä covid-19-epidemian leviämisessä. Hallituksen esityksen kohdassa 3.3 kuvatulla tavalla säännönmukaisia toimivaltuuksia – edes muutetussa muodossaan – ei voida pitää riittävinä.

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan tartuntatautilain ravitsemisliikkeitä koskevaa perusoikeusrajoituksena säädettyä sääntelyä edellyttänyt, että rajoitustoimenpiteistä säädetään erityyppisten ravitsemisliikkeiden osalta eriytetysti (PeVL 31/2020 vp; PeVL 6/2021 vp). Voimassa olevan sääntelyn mukaan ravitsemisliikkeille, joiden pääasiallinen ravitsemistoiminta on alkoholin tarjoaminen asiakkaille, on mahdollista kohdistaa tiukempia rajoituksia kuin muille ravitsemisliikkeille. Eduskunnan edellyttämällä tavalla tätä mahdollisuutta arvioitiin esityksen valmistelun yhteydessä kohdassa 6 muut toteuttamisvaihtoehdot kuvatulla tavalla. Nykyisessä vaikeassa epidemiatilanteessa ravintolatyypeittäin tapahtuvaa erittelyä ei pidetä mahdollisena. Ihmisten välisten kontaktien vähentäminen on välttämätöntä toteuttaa laajamittaisena ja mahdollisimman kattavana.

Rajoitusten aiheuttamien menetysten korvaaminen

Perustuslakivaliokunta on aiemman ravitsemisliikkeiden väliaikaisen sulkemisen osalta todennut, että sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkitystä on myös sillä, millaisia mahdollisuuksia elinkeinonharjoittajalla on sopeuttaa toimintaansa lainsäädännön muutoksin. Valiokunta piti ottaen huomioon sääntelyn poikkeuksellisen huomattavat vaikutukset ja vaikutusten äkillisyys välttämättömänä, että lailla säädetään sekä kiellon aiheuttamien menetysten kohtuullisesta kompensoimisesta että vaikutuksia lieventävistä järjestelyistä elinkeinonharjoittajille (PeVL 7/2020 vp). Valiokunta toisti tämän huomion arvioidessaan rajoituksia tarkentavaa valtioneuvoston asetusta (PeVM 10/2020 vp) ja korosti edelleen sekä kohtuullisen kompensoimisen että vaikutuksia lieventävien järjestelyiden säätämistä viivytyksettä. Valiokunta täsmensi myöhemmin, ettei se edellyttänyt täyden korvauksen maksamista menetyksistä, vaan piti sittemmin ehdotettua sääntelyä lieventävistä järjestelyistä ja toiminnan rajoitusten hyvittämisestä lainsäätäjän harkintamarginaaliin mahtuvana tukemisen ja hyvityksen määrien suhteen. Valiokunnan mielestä elinkeinovapauden ja omaisuudensuojan näkökulmasta perustellumpaa olisi kuitenkin ollut pyrkiä rajoitusten aiheuttamat tappiot ja kustannukset paremmin huomioivaan ja kattavampaan hyvittämiseen tuolloin ehdotetun verraten suppean ja erityislaatuisen kohtuullisen hyvityksen asemesta (PeVL 13/2020 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta uudisti kantansa arvioidessaan tartuntatautilain väliaikaista muuttamista koskevaa sääntelyä (HE 245/2020 vp; PevL 44/2020 vp) ja katsoi, että valtiosääntöoikeudellisista syistä olisi perusteltua säätää kohtuullisesta kompensaatiosta elinkeinonharjoittajille näille kunnan tai aluehallintoviraston tekemästä tilojen sulkemispäätöksestä aiheutuvista taloudellisista menetyksistä erityisesti silloin, kun rajoitus kestää pidemmän ajan kuin yhden sulkemis-

päätöksen enimmäisajaksi säädetyn 14 vuorokauden ajan. Eduskunta sisällytti esitykseen antamaansa vastaukseen EV 3/2021 vp lausuman, jonka mukaan se edellyttää, että valtioneuvosto valmistelee pikaisesti säännökset siitä, että asiakastilojen sulkemisen aiheuttamia taloudellisia menetyksiä korvataan elinkeinonharjoittajille yleisen kustannustuen kautta tai erillisenä korvauksena, jos 14 vuorokautta kestänyttä sulkemista on jouduttu jatkamaan.

Perustuslakivaliokunta on siten viimeaikaisessa lausuntokäytännössään vakiintuneesti katsonut, että valtion on korvattava elinkeinotoiminnassa käytettävien tilojen lailla tai lain nojalla sulkemisesta aiheutuneita taloudellisia menetyksiäerityisesti jos sulkemisen kesto, ennalta-arvaamattomuus tai muu vastaava seikka sitä oikeasuhtaisuusarvioinnin kannalta edellyttää. Hallituksen esitys laiksi yritysten määräaikaisesta kustannustuesta annetun lain muuttamisesta (HE 27/2021 vp) annettiin 11.3.2021 ja sitä täydennettiin 18.3.2021 annetulla hallituksen esityksellä (HE 37/2021 vp). Esitys sisältää säännökset covid-19 -pandemiaan liittyvien, toimitilojen sulkemista koskevien rajoitusten aiheuttamien menetysten kohtuullisesta korvaamisesta yrityksille eduskunnan edellyttämällä tavalla. Esitetyt säännökset koskevat pieniä ja mikroyrityksiä, joissa on enintään 49 työntekijää. Tätä suurempien yritysten korvausmalli valmistellaan erikseen. Malli sovitetaan yhteen EU:n valtiontukisäännösten kanssa ja hyväksytetään tarvittaessa EU-komissiolla. Hallituksen esitys on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä ja sen käsittelyn yhteydessä huomioidaan esitetyn sulkuvelvoitteen voimassaoloajan pidennys.

Arvio yhteiskunnalle aiheutuvien kokonaishaittojen suhteesta niillä saavutettuun hyötyyn

Perustuslakivaliokunta on ravitsemisliikkeiden sulkemisesta aiemmin antamissaan kannanotoissa kiinnittänyt erityistä huomioita rajoitusten voimakkaaseen puuttumiseen perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin, hyvin painaviin perusteisiin niiden rajoittamisessa, rajoitusten voimassaolon tilapäisyyteen ja rajauksiin ulosmyynnin ja henkilöstöravintoloiden osalta, rajoitusten hyväksymisen aikana vallinneeseen tilanteeseen sekä ajalliseen ja alueelliseen kattavuuteen arvioidessaan rajoituksen välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta.

Rajoitustoimien osalta on siten perusoikeusnäkökulmasta arvioitava niiden yhteiskunnalle aiheuttamien kokonaishaittojen suhdetta niillä saavutettuun hyötyyn.

Covid-19-epidemian leviämisen hidastamiseksi ja estämiseksi tehtyjen lainsäädännöllisten toimien vaikutus ravitsemistoimialalle on ollut huomattava. Ravitsemisalan yritysten toimintaan ovat vaikuttaneet rajoitusten lisäksi yleisestä epidemiatilanteesta seuraava yritysasiakkaiden ja matkailijoiden puute sekä kuluttajien epävarmuus käyttää palveluja. Täysin suoraa yksin rajoituksista johtuvaa syy-yhteyttä yritysten vaikeaan taloudelliseen tilanteeseen on tämän vuoksi vaikeaa arvioida. Sulkeminen tulee kuitenkin merkitsemään lähes täydellistä pysähdystä ravitsemisliikkeiden tulovirtaan. Koska ravitsemisliikkeiden taloudellinen tilanne on jo entuudestaan epidemian heikentämä, on sululla vakavat vaikutukset ravitsemisliikkeiden taloudelliseen tilanteeseen ja kykyyn selvitä elinkelpoisena epidemian ylitse.

Ravitsemisliikkeiden toimintaa rajoittavilla toimenpiteillä tavoitellaan ihmisten välisten fyysisten lähikontaktien rajoittamista ja siten epidemian hidastamista. Ravitsemisliikkeet ovat tyypillisesti paikkoja, joissa ihmisillä on luontaisesti paljon lähikontakteja, mikä tekee viruksen leviämisen todennäköisemmäksi. Lisäksi anniskeluravintoloissa on alkoholinkäyttöä, joka voi vähentää hygieniaohjeistuksen noudattamista. Tämä lisää viruksen leviämistä usein suureen lähikontaktien joukkoon.

Valtioneuvoston arvion mukaan rajoitustoimilla tavoiteltava viruksen leviämisen hidastamisen hyödyt ovat yhteiskunnalle aiheuttamia haittoja suuremmat.

Voimassaoloaika

Lakiehdotukseen sisältyvät poikkeukset ovat luonteeltaan perustuslain 23 §:n edellyttämällä tavalla tilapäisiä ja niiden antaminen samoin kuin ehdotetun majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 3 a §:n soveltaminen kokonaisuudessaan on lakitekstissä sanonnallisesti sidottu poikkeusolojen olemassaoloon. Ehdotettu laki olisi voimassa lyhyehkön kolmen viikon määräajan 18.4.2021 saakka. Käytännössä lakimuutos tarkoittaa 9.3.2021 voimaan tulleen sulkuvelvoitteen jatkamista kolmella viikolla.

Sääntelyn voimassaolo on valtioneuvoston arvion mukaan rajattu ajallisesti vain välttämättömään. Ehdotettu laki tosiasiallisesti jatkaisi voimassaolevaa ravintolasulkua niin, että sen kesto olisi yhteensä kuusi viikkoa. Edellä kohdassa 3.1 kuvattu epidemiatilanne osoittaa tautitilanteen vakavuuden ja sulun jatkamisen välttämättömyyden.

Välttämättömyysvaatimuksesta johtuen poikkeusolojen päättyessä lain nojalla annettava asetus olisi myös kumottava kokonaan, sillä edellytyksiä perustuslain 23 §:ssä tarkoitetuille poikkeuksille ei enää olisi.

Valtioneuvoston seuraa tautitilanteen kehittymistä terveysviranomaisten asiantuntijatiedon pohjalta. Jos välttämättömyysvaatimus ei enää täyty tautitilanteen helpottuessa jollain alueella, valtioneuvoston olisi ehdotuksen mukaan viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin valtioneuvoston asetuksen muuttamiseksi ja rajoitusten purkamiseksi. Tautitilanteen huonontuessa ja välttämättömyyskriteerin täyttyessä asetusta voidaan muuttaa lisäten kyseinen alue sulun piiriin.

Asetuksenantovaltuus

Lakiehdotukseen sisältyy valtioneuvostolle osoitettu valtuutus antaa asetus niistä alueista, joilla ravitsemisliikkeet on pidettävä suljettuna asiakkailta. Ehdotetussa laissa valtuutussäännös on sijoitettu lakiehdotuksen 3 a §:n 4 momenttiin.

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt lain soveltamisalan sääntelyä asetuksella perustuslain 80 §:n ja säädösten hierarkkisten suhteiden näkökulmasta täysin ongelmattomana (ks. esim. PeVL 14/2005 vp). Poikkeusoloja koskevista perusoikeuspoikkeuksista voidaan perustuslain 23 §:n mukaan kuitenkin säätää paitsi lailla myös laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet.

Epidemiatilanteen mahdollinen nopeakin muuttuminen muodostaa sellaisen erityisen syyn, jonka perustuslakivaliokunta on katsonut voivan olla perusteena alueellisesta soveltamisalasta säätämiselle valtioneuvoston asetuksella. Välttämättömyysvaatimuksesta johtuen poikkeusolojen päättyessä on voimassa oleva asetus alueellisesta soveltamisalasta kumottava kokonaan tai osittain. Tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on perustuslain 23 §:n 2 momentin mukaan saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta. Perustuslakivaliokunnan ilmaiseman kannan 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).

Luonnos lakiehdotusta täydentäväksi valtioneuvoston asetukseksi on esityksen liitteenä. Luonnos perustuu hallituksen esityksen antamisen ajankohtana olevaan arvioon alueista, joilla rajoitustoimet ovat välttämättömiä. Valtioneuvoston asetus saatetaan hyväksymisen jälkeen eduskunnan käsiteltäväksi perustuslain 23 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Asiassa pidetään kuitenkin suotavana hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan väliaikaisesti majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain (308/2006) 12 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1103/2017, ja

lisätään lakiin väliaikaisesti uusi 3 a § seuraavasti:

3 a §

Ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikainen rajoittaminen tartuntataudin leviämisen estämiseksi

Ravitsemisliike ja siihen kuuluvat sisä- ja ulkotilat 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.

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.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset 1 momentissa tarkoitetuista alueista. Jos 1 momentin soveltaminen ei enää ole välttämätöntä jollain alueella, valtioneuvoston on viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin valtioneuvoston asetuksen muuttamiseksi.

12 §

Pakkokeinot

Jos majoitus- tai ravitsemistoiminnan harjoittaja laiminlyö 3 a §:ssä, 6 §:n 1 momentissa taikka 8 tai 9 §:ssä säädetyn velvollisuuden, poliisilaitoksen on asiasta tiedon saatuaan velvoitettava hänet määräajassa täyttämään velvollisuutensa.

— —

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 2021 ja on voimassa 18 päivään huhtikuuta 2021.

Helsingissä 23.3.2021

Pääministeri

Sanna Marin

Työministeri Tuula Haatainen

Liitteet
Rinnakkaisteksti

Laki

majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan väliaikaisesti majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain (308/2006) 12 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1103/2017, ja

lisätään lakiin väliaikaisesti uusi 3 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
	3 a §
	Ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikainen rajoittaminen tartuntataudin leviämisen estämiseksi
	Ravitsemisliike ja siihen kuuluvat sisä- ja ulkotilat 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. *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.* *Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset 1 momentissa tarkoitetuista alueista. Jos 1 momentin soveltaminen ei enää ole välttämätöntä jollain alueella, valtioneuvoston on viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin valtioneuvoston asetuksen muuttamiseksi.*
12 §	12 §
Pakkokeinot	*Pakkokeinot*
Jos majoitustoiminnan harjoittaja laiminlyö 6 §:n 1 momentissa taikka 8 tai 9 §:ssä säädetyn velvollisuuden, poliisilaitoksen on asiasta	Jos majoitus- tai ravitsemistoiminnan harjoittaja laiminlyö *3 a §:ssä*, 6 §:n 1 momentissa taikka 8 tai 9 §:ssä säädetyn velvollisuuden,

tiedon saatuaan velvoitettava hänet määräajassa täyttämään velvollisuutensa.

poliisilaitoksen on asiasta tiedon saatuaan velvoitettava hänet määräajassa täyttämään velvollisuutensa.

— — — — — — — — — — — — — —

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 2021 ja on voimassa 18 päivään huhtikuuta 2021.

Asetusluonnos

Valtioneuvoston asetus

ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen estämiseksi

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetään majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain (308/2006) 3 a §:n 4 momentin nojalla, sellaisena kun se on laissa / :

1 §

Soveltamisala

Tässä asetuksessa säädetään alueista, joilla ravitsemisliikkeet on pidettävä suljettuina asiakkailta majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain (308/2006) 3 a §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa.

2 §

Ravitsemisliikkeiden aukiolon rajoittaminen alueittain tartuntataudin leviämisen estämiseksi

Ravitsemisliikkeet on pidettävä suljettuina asiakkailta seuraavissa maakunnissa:
1) Uusimaa;
2) Varsinais-Suomi;
3) Satakunta;
4) Kanta-Häme;
5) Pirkanmaa;
6) Päijät-Häme;
7) Kymenlaakso;
8) Etelä-Karjala;
9) Etelä-Savo;
10 Pohjois-Savo;
11) Keski-Suomi;
12) Pohjanmaa;
13) Pohjois-Pohjanmaa;
14) Lappi;
15) Ahvenanmaa.

3 §

Voimaantulo

Tämä asetus tulee voimaan päivänä maaliskuuta 2021. Asetus on voimassa päivään huhtikuuta 2021.

Helsingissä päivänä maaliskuuta 2021

ministeri

esittelijä