

31.3.2020 klo 13:05

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
Hallitusneuvos Liisa Huhtala

MUISTIO
31.3.2020

PERUSTELUMUISTIO

RAVITSEMISLIIKKEIDEN AUKIOLON VÄLIAIKAISESTA RAJOITTAMISESTA TARTUNTATAUDIN LEVIÄMISEN EHKÄISEMISEKSI ANNETTAVA VALTIONEUVOSTON ASETUS

1 Johdanto

Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettuun lakiin (308/2006) lisättiin lailla (153/2020) uusi väliaikaisesti 31.5.2020 saakka voimassa oleva 3 a §. Pykälässä säädetään ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi. 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 ehkäisemiseksi. Eduskunnalle ilmoitettavalla valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset edellä tarkoitetuista alueista.

Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 3 a §:n 1 momentti edellyttää, että ravitsemisliikkeet voidaan sulkea vain niillä alueilla, joilla se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi. Lakia koskevien perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 7/2020 vp) ja talousvaliokunnan mietinnön (TaVM 5/2020 vp) mukaan välttämättömyyskriteeriä tulee arvioida suhteessa koronavirusepidemian leviämiseen tai levinneisyyteen. Valtioneuvoston asetuksella on mahdollista säätää ravitsemisliikkeiden sulkemisesta vain niillä alueilla, joilla sulkeminen on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi. Välttämättömyyskriteeri edellyttää käytännössä terveysviranomaisten asiantuntijatietoon pohjautuvaa arviota ravitsemisliikkeiden sulkemisen välttämättömyydestä alueellisesti ja ajallisesti. Perustuslain 23 §:n sanamuodon, majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 3 a §:n sanamuodon samoin kuin valmiuslain esitöiden (HE 3/2008 vp, s. 34) valossa pandemiatilanteessa toimenpiteisiin voidaan ryhtyä jo ennakoivasti vaarallisen tartuntataudin uhatessa.

Ravitsemisliikkeiden sulkemista koskeva säännös ei koske majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetussa laissa tarkoitettuja henkilöstöravintoloita eikä ruoan tai juoman myymistä muualla nautittavaksi. Ravitsemisliikkeiden tulee kuitenkin huolehtia yleisten suositusten mukaisesti siitä, että ulosmyyntitilanteet järjestetään siten, että tartunnanvaaraa aiheuttavia kontakteja ei pääsisi syntymään.

Valtioneuvosto on 16.3.2020 yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa todennut maassa vallitsevan toistaiseksi valmiuslain (1552/2011) 3 §:n 5 kohdan mukaiset poikkeusolot. Eduskunnan voidaan katsoa hyväksyneen mainitun valmiuslain kohdan mukaisten poikkeusolojen olemassa olon päättäessään, että valtioneuvoston valmiuslain toimivaltuuksien soveltamisen aloittamista koskevat asetukset saivat jäädä voimaan (ks. PeVM 2/2020 vp, PeVM 3/2020 vp). Perustuslakivaliokunta on lausunut omana käsityksenään, että maassa vallitsevat valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitettut poikkeusolot (PeVM 8/2020 vp).

Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annettu laki sisältää oman itsenäisen poikkeusolojen määritelmän. Käytännössä lain 3 a §:n 1 momentin poikkeusolot tarkoittavat asiayhteyden vuoksi samaa kuin 16.3.2020 valtioneuvoston toteamat valmiuslain 3 §:n 5 kohdan poikkeusolot.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 25/2020 vp) todetulla tavalla sääntelyllä pyritään rajoittamaan COVID-19-viruksen eli koronaviruksen aiheuttamien tartuntojen hallitsemattoman nopeaa leviämistä, jotta terveydenhuoltojärjestelmän kantokyky ei vakavalla tavalla vaarantuisi. Viruksen leviämistavan huomioon ottaen keskeistä on vähentää ihmisten fyysistä läheisyyttä toisiinsa. Tämän vuoksi ihmisten sosiaalista kanssakäymistä vähennetään määrämällä ravitsemisliikkeet ja niihin kuuluvat sisä- ja ulkotilat pidettäväksi suljettuina määrätyn ajan. Ravitsemisliikkeitä koskevalla sääntelyllä ei pystytä yksin vaikuttamaan koronaviruksen leviämiseen, mutta se on

välttämätön ja tarpeellinen osa yhteiskunnan eri alueille ulottuvien rajoitusten ja velvoitteiden muodostamaa keinovalikoimaa.

Terveystieteiden tutkimuskeskuksen kantokäytännön lisäksi ravitsemistoiminnan rajoituksilla suojataan suoraan ihmisten henkeä ja terveyttä perustuslain 7 §:n, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklan sisältämän valtion positiivisen toimintavelvoitteen ja Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimuksen (Sops 6/1976), jäljempänä *TSS-sopimus*, 12 artiklan tarkoittamalla tavalla. Terveystieteiden tutkimuskeskuksen kantokäytännön suojaaminen turvaa näiden yksilön oikeuksien toteuttamista ja lisäksi toteuttaa perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädettyä oikeutta ja perustuslain 19 §:n 3 momentin toteutumista.

2 Nykytila ja sen arviointi

Epidemiologinen ja lääketieteellinen tilannekuva

COVID-19-virus on uusi, eikä ihmiskunnalla ole vastustuskykyä sitä vastaan. Virus leviää pääasiassa pisaratartuntana ihmisten välillä, ja tartunnan saanut levittää virusta ennen oireiden alkamista. Ilman suojaustoimia väestöstä infektioituu epidemian ensimmäisinä vuosina pahimpien ennusteiden mukaan jopa yli 80 % ja sairastuu kliinisesti nykyarvion mukaan vähintään kolmasosa. Valtaosa todetuista tapauksista on suhteellisen lieviä, mutta noin 15 % tapauksista on vakavia ja noin 5 % kriittisiä. Hyvin lievien tai oireettomien infektioiden (sellaisten, jotka jäävät havaitsematta ja tilastoimatta) osuutta ei vielä tunneta. Tämä vaikuttaa merkittävästi arvioihin väestön sairastavuudesta ja erityisesti vakavimpien tautimuotojen osuuteen kaikista infektiosta saaneista. Vasta serologiset tutkimukset epidemian keston aikana tuovat tästä lisätietoa. Epidemiologiset tunnusluvut tarkentuvat koko ajan ja muiden maiden kokemuksia voidaan tiedon kertyessä hyödyntää.

Uuden koronaviruksen aiheuttama pandemia on levinnyt kaikkialle maailmaan ja myös Suomeen. Kyseessä on osalle väestöstä vakava tauti, joka erityisesti ikääntyneillä, yli 70-vuotiailla, muodostaa erittäin merkittävän kuoleman riskin. Toisin kuin pandemian alussa ajateltiin, koronaviruseksposiatio on myös osalla nuorempia ikäluokkia erittäin vakava, aiheuttaen osalle tartunnan saaneista henkeä ja terveyttä uhkaavan ja tehohoitoa vaativan keuhkokuumeen. Epidemian keston pidentyessä keski-ikäisten osuus vakavista tautitapauksista on yleensä kasvanut.

Levitessään pandemia on ajanut maiden terveydenhuollon ja erityisesti sairaalahoidon äärirajoille. 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. Viruksen aiheuttamaan keuhkokuumeeseen liittyvän vaikean hengitysvajauksen tehohoito on erittäin vaativaa, paraneminen on tyypillisesti hidasta ja tehohoitoajat pitkiä.

Koronaviruksen aiheuttaman pandemian takia valtioneuvosto on päättänyt ottaa käyttöön valmiuslain nojalla joukon toimenpiteitä, joilla voidaan tukea terveydenhuoltojärjestelmän toimintaa ja kapasiteettipaineita pandemiatilanteessa sekä pyrkiä turvaamaan välttämättömät ja tarpeelliset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut.

Näiden toimivaltuuksien käytön tarkoitus on puuttua epidemiasta johtuvan hengen ja terveyden uhkan juuri-syyhyn, toisin sanoen rajoittaa ja hidastaa virustartunnan leviämistä ihmisten välisissä kontakteissa siten, että virustartunnasta seuraava tautitaakka on väestössä samanaikaisesti mahdollisimman pieni. Ihmisten liikkumisen ja viruksen ominaisuuksien vuoksi tartuntatautilain (1227/2016) mahdollistamat ensisijaiset rajoitustoimenpiteet ovat hidastaneet viruksen leviämistä väestössä, mutta eivät kuitenkaan riittävästi.

Ennen muuta niitä väestöryhmiä, joille tauti on erityisen vaarallinen, on suojeltava virustartunnalta. Näitä väestöryhmiä ovat perussairaat (sydän- ja verisuonisairaudet, keuhkosairaudet, huonossa hoitotasapainossa oleva diabetes, pahanlaatuiset kasvaimet ja immuunipuutostilat) sekä yli 70-vuotiaat henkilöt. Nuoremmilla ja perusterveillä henkilöillä tauti on lievempi. Tiedetään, että osa tartunnan saaneista on vähäoireisia tai oireettomia, mutta he levittävät virusta ympäristöönsä. Näistä syistä on perusteltua ja eettisesti oikein, että taudin vakaville muodoille erityisen alttiita henkilöitä suojellaan tartunnalta, kunnes epidemia sammuu.

Uudet ja parhaat käytettävissä olevat mallinnukset osoittavat Suomen oloihin ja hoitokäytäntöihin sovellettuina, että epidemia aiheuttaa myös Suomessa ennennäkemättömän kuormituksen erikoissairaanhoidon, erityisesti raskaaseen tehohoitoon. On huomattava, että koronavirusinfektio, johon ei ole spesifistä hoitoa, kuormittaa erittäin paljon myös perusterveydenhuoltoa, sosiaalipalveluita ja sairaaloiden vuodeosastoja. Hoitohenkilökunta on ollut erityisen altista sairastumisriskille. Epidemian vaiheittainen ja alueellinen eteneminen on yksi torjunta- ja rajoitustoimien keskeisistä tavoitteista. Tällä turvataan terveydenhuollon kapasiteetin ja terveydenhuollon henkilöstön riittävyys. COVID-19-epidemian erityinen haaste terveydenhuollolle on tehohoittoa ja vaativaa tehohoitoa tarvitsevien potilaiden osuus vakavasti sairastuneista. Tehohoidon tyypillinen kesto vaikeassa COVID-19-infektiossa on yli 10 vuorokautta.

COVID-19-epidemian rajoittaminen tautitaakan, sosiaali- ja terveydenhuollon kuormituksen sekä muiden yhteiskunnallisten seurauksien kannalta hallittavaksi edellyttää useiden kiireisten, välttämättömien ja samanaikaisten toimenpiteiden toteuttamista. Osa toimenpiteistä kohdentuu yksilön ja ympäristön hygieniatoimenpiteiden lisäämiseen. Osa toimenpiteistä rajoittaa infektion tarttuvuutta lisäämällä ihmisten välistä etäisyyttä ja ihmisten välisiä kontakteja. Esimerkiksi etätyöratkaisut, koulujen ja päiväkotien sulkeminen sekä tilaisuuksien ja kokoontumisen rajoittaminen vähentävät tehokkaasti riskiä siihen, että tartunnan saanut henkilö voi tartuttaa muita. Matkustuksen ja alueellisen liikkuvuuden rajoittaminen vähentää mahdollisuutta siihen, että tartunnan saaneet mutta vielä oireettomat ihmiset levittävät epidemiaa alueille, joissa tautitapauksia tai tartuntaketjuja ei vielä ole.

COVID-19-viruksen leviämistä on välttämätöntä ehkäistä jo ennen kuin tauti on levinnyt jokaiseen kuntaan. Suomessa on vielä kysymys alkuvaiheessa olevasta, mutta koko ajan etenevästä tartuntataudista. Epidemian hallinnan yhtenä tavoitteena on, että epidemia ei leviäisi kaikkialle maahan samaan aikaan samalla, kun pyritään rajoittamaan tartuntojen määrää. Tällä on tarkoitus turvata terveydenhuollon palvelujen ja henkilöstön riittävyys koko väestölle. Erityisen tärkeää on turvata kapasiteetin riittävyys tehohoidossa. Kapasiteetin suojaaminen ei kuitenkaan ole varsinainen suojelutavoite vaan se, että hoidolla voidaan pelastaa ihmishenkiä.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen pandemian olosuhteissa on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erityisen painava peruste rajoitustoimille. Se oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös perusoikeuksien tilapäisiä poikkeuksia merkitseviä viranomaistoimia (PeVM 3/2020 vp, s. 3, PeVM 2/2020 vp, s. 4-5)

Arvio ravitsemisliikkeiden sulkemisen välttämättömyydestä

Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 3 a §:n mukaan ravitsemisliike ja siihen kuuluvat sisä- ja ulkotilat on pidettävä suljettuina asiakkailta niillä alueilla, joilla se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi. Välttämättömyyttä on tarkasteltava alueittain.

Ravitsemisliikkeiden toimintaa rajoittavilla toimenpiteillä tavoitellaan nimenomaan ihmisten välisten sosiaalisten lähikontaktien ja kokoontumisen edelleen rajoittamista. Sulkemisen toteuttaminen alueellisesti eriaikaisesti ei ehkäisisi taudin leviämistä tehokkaasti ja ennakoivasti, sillä epidemia on levinnyt erittäin nopeasti ja alueellisia tartuntaketjuja tai laajempaa yhteisössä tapahtuvaa leviämistä tulee ilmaantumaan lähipäivinä tai -viikkoina eri puolilla Suomea. Näiden epidemiapesäkkeiden ilmaantumista ei ole mahdollista etukäteen ennustaa. Tästä syystä ravitsemisliikkeiden aukiolon rajoittaminen on välttämätöntä toteuttaa samanaikaisesti koko maassa. Italian ja useiden muiden maiden kokemuksiin perustuen on huomattava riski siihen, että epidemiologinen seurantajärjestelmä havaitsee tartuntatapausten paikallisen lisääntymisen vasta, kun suuri määrä tartuntoja ja niiden jatkotartuntoja on jo ehtinyt tapahtua.

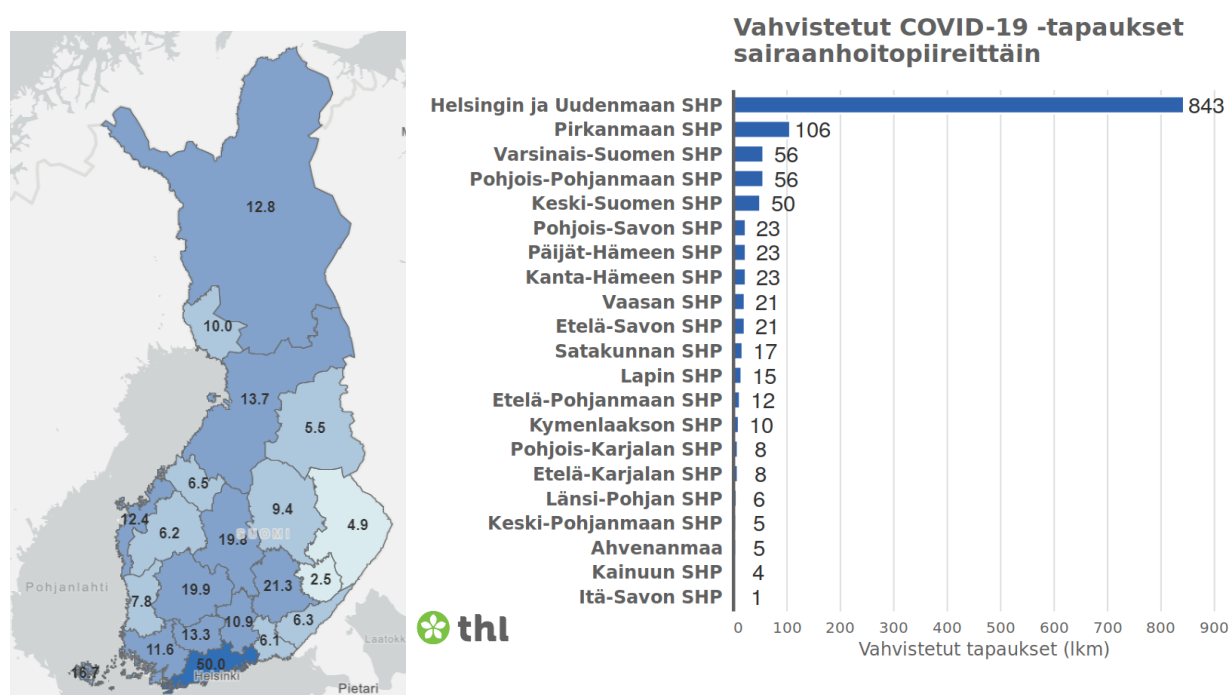
Pienimmillä keskussairaaloilla ei ole mahdollista omin voimin hoitaa kaikkia koronapotilaitaan, mikäli epidemia noudattaa niiden vastuualueella samaa dynamiikkaa kuin Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirissä, jäljempänä *HUS*. Rajoittavana tekijänä on lääkäreiden määrä. Potilaat painottuvat tällä hetkellä *HUS*-piiriin, ja tehohoitoon tulleiden potilaiden määrä on toistaiseksi ollut ennusteiden mukainen. Teho-osastopotilaat tarvitsevat pääsääntöisesti raskasta tehohoitoa eli hengityslaittehoitoa yhdistettynä erityistoimenpiteisiin. Tämän hetkisen potilaiden ikäjakauman valossa voidaan päätellä, että ikäihmisten eristämistä koskeva

suositus on toiminut hyvin, sillä nyt teho-osastopotilaat ovat toistaiseksi olleet pääsääntöisesti alle 70-vuotiaita.

Sairaala- ja tehohoidon potilaslukujen valossa Suomen COVID-19-tartuntojen dynamiikka on nyt samankaltainen kuin Sveitsissä ja Iso-Britanniassa. Sveitsissä, jossa otettiin erittäin tiukat rajoitustoimet käyttöön, on jo saavutettu tehohoidon kasvun tasaantuminen, Iso-Britanniassa ei vielä. Vaikuttaa siltä, että Sveitsin rajoitustoimet ovat viivytäneet tehohoidon tarvetta.

COVID-19 tartuntojen ilmaantuvuus eri sairaanhoitopiireissä vaihtelee suuresti. Kuvion 1 tiedot 30.3.2020.

Kuvio 1 COVID-19 Ilmaantuvuus (laboratoriovarmistetut tapaukset / 100.000 väestö) ja tapausmäärät sairaanhoitopiireittäin



Ravitsemisliikkeiden sulkeminen on välttämätöntä epidemian hidastamiseksi. Suomessa on otettu käyttöön ja fyysisten kontaktien laajoja rajoitustoimia. Ravitsemusliikkeet ovat THL:n näkemyksen mukaan tällä hetkellä lähes ainoita paikkoja, joissa ihmiset kokoontuvat edelleen merkittävässä määrin ja luovat näin edellytykset tartuntojen leviämiseksi. Toimenpiteellä tullaan pelastamaan ihmishenkiä Suomessa, koska epidemian hidastuessa tehohoitokapasiteetin kysyntä jaksottuu pidemmälle ajalle. Toimenpiteellä pyritään hidastamaan tartuntojen leviämistä kaikkialla Suomessa (vrt. kokoontumisen rajoitukset enintään 10 henkeä).

Kuvion 1 tiedot osoittavat, että tartuntatapauksia on kaikissa maakunnissa. Todettuja tartuntoja on 111 kunnan alueella yhteensä 1313. Tämä tarkoittaa, että vähintäänkin yksittäisiä tartuntoja on eri puolilla Suomea. Kaikki viruksen kantajat eivät ole tiedossa. Kun otetaan huomioon ihmisten vapaa liikkuvuus muualla kuin Uudenmaan maakunnasta, niin epidemian uhka on todellinen koko maassa. Tätä tukevat asiantuntija-arviot, jotka pohjautuvat muiden maiden kokemuksiin epidemian leviämisestä. COVID-19-virustartunta on sairaus, joka ei etene lineaarisesti vaan ryppäinä ja kehittyy muutamassa päivässä.

Tilanne maakunnittain on seuraava: (Tiedot perustuvat THL:n toimittamiin tautitilastoihin, jotka sosiaali- ja terveysministeriössä on jaoteltu maakunnittain 30.3.2020 klo 19.24):

COVID-19-viruksen *ilmaantuvuus on Uudellamaalla huomattavasti korkeampi* kuin muissa maakunnissa. Tällä hetkellä Uudenmaan maakunnassa, jossa on 26 kuntaa, on yhteensä 843 todettua tartuntaa 20 kunnan alueella. Jotta estettäisiin tartuntojen leviäminen Uudeltamaalta muualle Suomeen, valtioneuvosto antoi 27.3.2020 asetuksen liikkumisen tilapäisistä rajoituksista väestön suojaamiseksi. Asetuksella kiellettiin lähtökohtaisesti liikkuminen Uudenmaan rajan ylitse 28.3.2020 lukien. Myös oireettomat henkilöt levittävät virusta eikä kaikkia lieväoireisia ole testattu. Tällä hetkellä ei ole tietoa, kuinka suuri osuus maakunnan väestöstä kantaa virusta. Todettujen tartuntalukujen perusteella ei ole mahdollista ennustaa miten tai millä nopeudella virus leviää Uudellamaalla. Epidemian hidastamiseksi ja sairaanhoitokapasiteetin turvaamiseksi esitetty rajoitustoimenpide on ennakoivasti välttämätön. Myös alueen väestön yhdenvertaisen suojaamisen kannalta maakunnassa on välttämätöntä rajoittaa ihmisten sosiaalisia kontakteja ja kokoontumisia tämän hetkistä voimakkaammin.

Varsinais-Suomessa, jossa on 27 kuntaa, on yhteensä 56 todettua tartuntaa 13 kunnan alueella. Kaarinassa, Koski Tl:ssä, Laitilassa, Marttilassa, Maskussa ja Salossa ja Turussa on havaittu useita COVID-19 tapauksia. Myös oireettomat henkilöt levittävät virusta eikä kaikkia lieväoireisia ole testattu. Tällä hetkellä ei ole tietoa, kuinka suuri osuus maakunnan väestöstä kantaa virusta. Todettujen tartuntalukujen perusteella ei ole mahdollista ennustaa miten tai millä nopeudella virus leviää Varsinais-Suomessa. Jotta epidemian leviämistä hidastetaan ja tätä kautta turvataan alueen sairaanhoitokapasiteetin riittävyys, esitetty rajoitustoimenpide on ennakoivasti välttämätön. Myös alueen väestön yhdenvertaisen suojaamisen kannalta maakunnassa on välttämätöntä rajoittaa ihmisten sosiaalisia lähikontakteja ja kokoontumisia tämän hetkistä voimakkaammin.

Pirkanmaalla, jossa on 22 kuntaa, on yhteensä 100 todettua tartuntaa seitsemän kunnan alueella. Kangasalla, Orivedellä, Pirkkalassa, Tampereella ja Valkeakoskella on havaittu useita COVID-19 tapauksia. Pirkanmaalla on maakunnista toiseksi eniten todettuja tartuntoja. Myös oireettomat henkilöt levittävät virusta eikä kaikkia lieväoireisia ole testattu. Tällä hetkellä ei ole tietoa, kuinka suuri osuus maakunnan väestöstä kantaa virusta. Todettujen tartuntalukujen perusteella ei ole mahdollista ennustaa miten tai millä nopeudella virus leviää maakunnassa. Jotta epidemian leviämistä hidastetaan ja tätä kautta turvataan alueen sairaanhoitokapasiteetin riittävyys, esitetty rajoitustoimenpide on ennakoivasti välttämätön. Myös alueen väestön yhdenvertaisen suojaamisen kannalta maakunnassa on välttämätöntä rajoittaa ihmisten sosiaalisia lähikontakteja ja kokoontumisia tämän hetkistä voimakkaammin.

Kanta-Hämeessä, jossa on 11 kuntaa, on yhteensä 23 todettua tapausta viiden kunnan alueella. Forssassa, Hämeenlinnassa ja Riihimäellä on havaittu useita COVID-19 tapauksia. Myös oireettomat henkilöt levittävät virusta eikä kaikkia lieväoireisia ole testattu. Tällä hetkellä ei ole tietoa, kuinka suuri osuus maakunnan väestöstä kantaa virusta. Todettujen tartuntalukujen perusteella ei ole mahdollista ennustaa miten tai millä nopeudella virus leviää maakunnassa. Jotta epidemian leviämistä hidastetaan ja tätä kautta turvataan alueen sairaanhoitokapasiteetin riittävyys, esitetty rajoitustoimenpide on ennakoivasti välttämätön. Myös alueen väestön yhdenvertaisen suojaamisen kannalta maakunnassa on välttämätöntä rajoittaa ihmisten sosiaalisia lähikontakteja ja kokoontumisia tämän hetkistä voimakkaammin.

Etelä-Savossa, jossa on 14 kuntaa, on yhteensä 23 todettua tapausta kuuden kunnan alueella. Mikkelissä ja Pieksämäellä on havaittu useita COVID-19 tapauksia. Myös oireettomat henkilöt levittävät virusta eikä kaikkia lieväoireisia ole testattu. Tällä hetkellä ei ole tietoa, kuinka suuri osuus maakunnan väestöstä kantaa virusta. Todettujen tartuntalukujen perusteella ei ole mahdollista ennustaa miten tai millä nopeudella virus leviää maakunnassa. Jotta epidemian leviämistä hidastetaan ja tätä kautta turvataan alueen sairaanhoitokapasiteetin riittävyys, esitetty rajoitustoimenpide on ennakoivasti välttämätön. Myös alueen väestön yhdenvertaisen suojaamisen kannalta maakunnassa on välttämätöntä rajoittaa ihmisten sosiaalisia lähikontakteja ja kokoontumisia tämän hetkistä voimakkaammin.

Keski-Suomessa, jossa on 23 kuntaa, on 56 todettua tapausta kuuden kunnan alueella. Jyväskylässä, Jämsässä ja Muuramessa on havaittu useita COVID-19 tapauksia. Myös oireettomat henkilöt levittävät virusta eikä kaikkia lieväoireisia ole testattu. Tällä hetkellä ei ole tietoa, kuinka suuri osuus maakunnan väestöstä kantaa virusta.

Todettujen tartuntalukujen perusteella ei ole mahdollista ennustaa miten tai millä nopeudella virus leviää maakunnassa. Jotta epidemian leviämistä hidastetaan ja tätä kautta turvataan alueen sairaanhoitokapasiteetin riittävyys, esitetty rajoitustoimenpide on ennakoivasti välttämätön. Myös alueen väestön yhdenvertaisen suojaamisen kannalta maakunnassa on välttämätöntä rajoittaa ihmisten sosiaalisia lähikontakteja ja kokoontumisia tämän hetkistä voimakkaammin.

Pohjanmaalla, jossa on 15 kuntaa, on yhteensä 21 todettua tapausta neljän kunnan alueella. Vaasassa on havaittu useita COVID-19 tapauksia. Myös oireettomat henkilöt levittävät virusta eikä kaikkia lieväoireisia ole testattu. Tällä hetkellä ei ole tietoa, kuinka suuri osuus maakunnan väestöstä kantaa virusta. Todettujen tartuntalukujen perusteella ei ole mahdollista ennustaa miten tai millä nopeudella virus leviää maakunnassa. Jotta epidemian leviämistä hidastetaan ja tätä kautta turvataan alueen sairaanhoitokapasiteetin riittävyys, esitetty rajoitustoimenpide on ennakoivasti välttämätön. Myös alueen väestön yhdenvertaisen suojaamisen kannalta maakunnassa on välttämätöntä rajoittaa ihmisten sosiaalisia lähikontakteja ja kokoontumisia tämän hetkistä voimakkaammin.

Pohjois-Pohjanmaalla, jossa on 30 kuntaa, on yhteensä 56 todettua tapausta kuuden kunnan alueella. Oulussa on havaittu useita COVID-19 tapauksia. Myös oireettomat henkilöt levittävät virusta eikä kaikkia lieväoireisia ole testattu. Tällä hetkellä ei ole tietoa, kuinka suuri osuus maakunnan väestöstä kantaa virusta. Todettujen tartuntalukujen perusteella ei ole mahdollista ennustaa miten tai millä nopeudella virus leviää maakunnassa. Jotta epidemian leviämistä hidastetaan ja tätä kautta turvataan alueen sairaanhoitokapasiteetin riittävyys, esitetty rajoitustoimenpide on ennakoivasti välttämätön. Myös alueen väestön yhdenvertaisen suojaamisen kannalta maakunnassa on välttämätöntä rajoittaa ihmisten sosiaalisia lähikontakteja ja kokoontumisia tämän hetkistä voimakkaammin.

Pohjois-Savossa, jossa on 18 kuntaa, on yhteensä 23 todettua tapausta viiden kunnan alueella. Useampia COVID-19 tapauksia on Kuopiossa. Myös oireettomat henkilöt levittävät virusta eikä kaikkia lieväoireisia ole testattu. Tällä hetkellä ei ole tietoa, kuinka suuri osuus maakunnan väestöstä kantaa virusta. Todettujen tartuntalukujen perusteella ei ole mahdollista ennustaa miten tai millä nopeudella virus leviää maakunnassa. Jotta epidemian leviämistä hidastetaan ja tätä kautta turvataan alueen sairaanhoitokapasiteetin riittävyys, esitetty rajoitustoimenpide on ennakoivasti välttämätön. Myös alueen väestön yhdenvertaisen suojaamisen kannalta maakunnassa on välttämätöntä rajoittaa ihmisten sosiaalisia lähikontakteja ja kokoontumisia tämän hetkistä voimakkaammin.

Etelä-Pohjanmaalla, jossa on 17 kuntaa, on yhteensä 12 todettua tapausta neljän kunnan alueella. Useampia COVID-19 tapauksia on Seinäjoella. Myös oireettomat henkilöt levittävät virusta eikä kaikkia lieväoireisia ole testattu. Tällä hetkellä ei ole tietoa, kuinka suuri osuus maakunnan väestöstä kantaa virusta. Todettujen tartuntalukujen perusteella ei ole mahdollista ennustaa miten tai millä nopeudella virus leviää maakunnassa. Jotta epidemian leviämistä hidastetaan ja tätä kautta turvataan alueen sairaanhoitokapasiteetin riittävyys, esitetty rajoitustoimenpide on ennakoivasti välttämätön. Myös alueen väestön yhdenvertaisen suojaamisen kannalta maakunnassa on välttämätöntä rajoittaa ihmisten sosiaalisia lähikontakteja ja kokoontumisia tämän hetkistä voimakkaammin.

Lapissa, jossa on 21 kuntaa, on yhteensä 21 todettua tartuntaa kuuden kunnan alueella. Useampia COVID-19 tapauksia on Kemissä, Kittilässä, Kolarissa ja Rovaniemellä. Epidemian laajaa alueellista leviämistä ei voida vielä maakunnassa todeta. Maakunnan alueella COVID-19- viruksen leviämisen riskiä lisää myös länsi- ja pohjoisrajan yli tapahtuva työmatkaliikenne erityisesti, jos työmatkaliikenne jatkuu nykyisellään. Myös oireettomat henkilöt levittävät virusta eikä kaikkia lieväoireisia ole testattu. Tällä hetkellä ei ole tietoa, kuinka suuri osuus maakunnan väestöstä kantaa virusta. Todettujen tartuntalukujen perusteella ei ole mahdollista ennustaa miten tai millä nopeudella virus leviää maakunnassa. Jotta epidemian leviämistä hidastetaan ja tätä kautta turvataan alueen sairaanhoitokapasiteetin riittävyys, esitetty rajoitustoimenpide on ennakoivasti välttämätön. Myös alueen väestön yhdenvertaisen suojaamisen kannalta maakunnassa on välttämätöntä rajoittaa ihmisten sosiaalisia lähikontakteja ja kokoontumisia tämän hetkistä voimakkaammin.

Satakunnassa, jossa on 17 kuntaa, on yhteensä 17 todettua tartuntaa seitsemän kunnan alueella. Porissa ja Raumalla on havaittu useita COVID-19 tapauksia. Myös oireettomat henkilöt levittävät virusta eikä kaikkia lieväoireisia ole testattu. Tällä hetkellä ei ole tietoa, kuinka suuri osuus maakunnan väestöstä kantaa virusta. Todettujen tartuntalukujen perusteella ei ole mahdollista ennustaa miten tai millä nopeudella virus leviää maakunnassa. Jotta epidemian leviämistä hidastetaan ja tätä kautta turvataan alueen sairaanhoitokapasiteetin riittävyys, esitetty rajoitustoimenpide on ennakoivasti välttämätön. Myös alueen väestön yhdenvertaisen suojaamisen kannalta maakunnassa on välttämätöntä rajoittaa ihmisten sosiaalisia lähikontakteja ja kokoontumisia tämän hetkistä voimakkaammin.

Päijät-Hämeessä, jossa on yhteensä 9 kuntaa, on yhteensä 23 todettua tartuntaa kuuden kunnan alueella. Lahdessa on havaittu useita COVID-19 tapauksia. Myös oireettomat henkilöt levittävät virusta eikä kaikkia lieväoireisia ole testattu. Tällä hetkellä ei ole tietoa, kuinka suuri osuus maakunnan väestöstä kantaa virusta. Todettujen tartuntalukujen perusteella ei ole mahdollista ennustaa miten tai millä nopeudella virus leviää maakunnassa. Jotta epidemian leviämistä hidastetaan ja tätä kautta turvataan alueen sairaanhoitokapasiteetin riittävyys, esitetty rajoitustoimenpide on ennakoivasti välttämätön. Myös alueen väestön yhdenvertaisen suojaamisen kannalta maakunnassa on välttämätöntä rajoittaa ihmisten sosiaalisia lähikontakteja ja kokoontumisia tämän hetkistä voimakkaammin.

Kymenlaaksossa, jossa on 7 kuntaa, on todettuja tapauksia yhteensä 10 neljän kunnan alueella. Kouvolassa on havaittu useita COVID-19 tapauksia. Myös oireettomat henkilöt levittävät virusta eikä kaikkia lieväoireisia ole testattu. Tällä hetkellä ei ole tietoa, kuinka suuri osuus maakunnan väestöstä kantaa virusta. Todettujen tartuntalukujen perusteella ei ole mahdollista ennustaa miten tai millä nopeudella virus leviää maakunnassa. Jotta epidemian leviämistä hidastetaan ja tätä kautta turvataan alueen sairaanhoitokapasiteetin riittävyys, esitetty rajoitustoimenpide on ennakoivasti välttämätön. Myös alueen väestön yhdenvertaisen suojaamisen kannalta maakunnassa on välttämätöntä rajoittaa ihmisten sosiaalisia lähikontakteja ja kokoontumisia tämän hetkistä voimakkaammin.

Etelä-Karjalassa, jossa on 9 kuntaa, on yhteensä 8 todettua tapausta kahden kunnan alueella. Lappeenrannassa on havaittu useita COVID-19 tapauksia. Myös oireettomat henkilöt levittävät virusta eikä kaikkia lieväoireisia ole testattu. Tällä hetkellä ei ole tietoa, kuinka suuri osuus maakunnan väestöstä kantaa virusta. Todettujen tartuntalukujen perusteella ei ole mahdollista ennustaa miten tai millä nopeudella virus leviää maakunnassa. Jotta epidemian leviämistä hidastetaan ja tätä kautta turvataan alueen sairaanhoitokapasiteetin riittävyys, esitetty rajoitustoimenpide on ennakoivasti välttämätön. Myös alueen väestön yhdenvertaisen suojaamisen kannalta maakunnassa on välttämätöntä rajoittaa ihmisten sosiaalisia lähikontakteja ja kokoontumisia tämän hetkistä voimakkaammin.

Pohjois-Karjalassa, jossa on 12 kuntaa, on yhteensä 6 todettua tapausta neljän kunnan alueella. Joensuussa on havaittu useita COVID-19 tapauksia. Myös oireettomat henkilöt levittävät virusta eikä kaikkia lieväoireisia ole testattu. Tällä hetkellä ei ole tietoa, kuinka suuri osuus maakunnan väestöstä kantaa virusta. Todettujen tartuntalukujen perusteella ei ole mahdollista ennustaa miten tai millä nopeudella virus leviää maakunnassa. Jotta epidemian leviämistä hidastetaan ja tätä kautta turvataan alueen sairaanhoitokapasiteetin riittävyys, esitetty rajoitustoimenpide on ennakoivasti välttämätön. Myös alueen väestön yhdenvertaisen suojaamisen kannalta maakunnassa on välttämätöntä rajoittaa ihmisten sosiaalisia lähikontakteja ja kokoontumisia tämän hetkistä voimakkaammin.

Keski-Pohjanmaalla, jossa on kahdeksan kuntaa, on yhteensä 5 todettua tapausta kahden kunnan alueella. Kokkolassa on havaittu useita COVID-19 tapauksia. Myös oireettomat henkilöt levittävät virusta eikä kaikkia lieväoireisia ole testattu. Tällä hetkellä ei ole tietoa, kuinka suuri osuus maakunnan väestöstä kantaa virusta. Todettujen tartuntalukujen perusteella ei ole mahdollista ennustaa miten tai millä nopeudella virus leviää maakunnassa. Jotta epidemian leviämistä hidastetaan ja tätä kautta turvataan alueen sairaanhoitokapasiteetin riittävyys, esitetty rajoitustoimenpide on ennakoivasti välttämätön. Myös alueen väestön yhdenvertaisen suojaamisen kannalta maakunnassa on välttämätöntä rajoittaa ihmisten sosiaalisia lähikontakteja ja kokoontumisia tämän hetkistä voimakkaammin.

Kainuussa, jossa on 8 kuntaa, on neljä todettua tapausta yhden kunnan alueella. Myös oireettomat henkilöt levittävät virusta eikä kaikkia lieväoireisia ole testattu. Tällä hetkellä ei ole tietoa, kuinka suuri osuus maakunnan väestöstä kantaa virusta. Todettujen tartuntalukujen perusteella ei ole mahdollista ennustaa miten tai millä nopeudella virus leviää maakunnassa. Jotta epidemian leviämistä hidastetaan ja tätä kautta turvataan alueen sairaanhoitokapasiteetin riittävyys, esitetty rajoitustoimenpide on ennakoivasti välttämätön. Myös alueen väestön yhdenvertaisen suojaamisen kannalta maakunnassa on välttämätöntä rajoittaa ihmisten sosiaalisia lähi-kontakteja ja kokoontumisia tämän hetkistä voimakkaammin.

Ahvenanmaalla, jossa on 16 kuntaa, on yhteensä viisi todettua tapausta kolmen kunnan alueella. Maarianhaminassa on havaittu useita COVID-19 tapauksia. Myös oireettomat henkilöt levittävät virusta eikä kaikkia lieväoireisia ole testattu. Tällä hetkellä ei ole tietoa, kuinka suuri osuus maakunnan väestöstä kantaa virusta. Todettujen tartuntalukujen perusteella ei ole mahdollista ennustaa miten tai millä nopeudella virus leviää maakunnassa. Jotta epidemian leviämistä hidastetaan ja tätä kautta turvataan alueen sairaanhoitokapasiteetin riittävyys, esitetty rajoitustoimenpide on ennakoivasti välttämätön. Myös alueen väestön yhdenvertaisen suojaamisen kannalta maakunnassa on välttämätöntä rajoittaa ihmisten sosiaalisia lähikontakteja ja kokoontumisia tämän hetkistä voimakkaammin.

Maakuntajakolain (1159/1997) 1 §:ssä säädetään, että maakunnaksi määrätään alue, johon kuuluvat kunnat muodostavat toiminnallisesti ja taloudellisesti sekä alueen suunnittelun kannalta tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden. Maakunnan muodostavat alueellisen perusjaon, jota käytetään, jos siitä ei ole perustelua syytä poiketa. Liikkumisen tilapäisistä rajoituksista väestön suojaamiseksi annetun valtioneuvoston asetuksen (146/2020) alueellisenä rajauksena on maakuntajako, jota on perusteltua käyttää myös ravitsemisliikkeiden aukiolon rajoittamisesta annettavassa asetuksessa. Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 1 ja 34 kohdan nojalla valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat perusoikeuksista poikkeamista ja poikkeusoloja. Toimivaltaa Ahvenanmaan osalta on perusteltu tarkemmin luvussa 7.

3 Asetusehdotuksen perustelut

Keskeiset ehdotukset

Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 3 a §:n 4 momentin sisältämän asetuksenantovaltuuden perusteella säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella alueittain ravitsemisliikkeiden sulkemisesta asiakkailta. Ehdotetussa asetuksessa valtuuden tarkoittamana alueellisenä jakona käytettäisiin maakuntia. Asetuksessa määriteltäisiin ne maakunnat, joilla majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 3 a §:n 1 momentin mukaiset rajoitukset tulevat voimaan.

Asetuksessa ehdotetaan ravitsemisliikkeiden sulkemista asiakkailta koko maassa mukaan lukien Ahvenanmaan maakunta.

Asetuksessa ehdotetaan lisäksi, että työ- ja elinkeinoministeriö yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa velvoiteisiin seuraamaan säännöllisesti tautitilanteen kehittymistä ja arvioimaan, onko ravitsemisliikkeet pidettävä kussakin maakunnassa edelleen suljettuina asiakkailta.

Rajoitusten välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus

Asetuksessa ehdotettu ravitsemisliikkeiden aukiolon alueellinen ja ajallinen rajoittaminen merkitsee puuttumista perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen. Lisäksi rajoituksilla voidaan katsoa olevan vaikutuksia perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan. Rajoitusten tavoitteena on väestön terveyden suojeleminen ja terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen ehkäisemällä maahan levinneen vaarallisen tartuntataudin leviämistä. Rajoitusten tarkoituksena on siis 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 terveyspalvelut 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) artiklassa 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 mielenterveydestä. 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 sosiaalihuoltoon. Myös YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa 10 artiklassa säädetään oikeudesta elämään ja 25 artiklassa oikeudesta terveyteen. Asetettujen rajoitusten tavoitteena ovat yksilöiden perustavien perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen liittyvät tavoitteet ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä ja erityisen painavia.

Perustuslain 23 §:n mukaan perusoikeuksista voidaan säätää 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. Perustuslakivaliokunta on majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 3 a §:ää arvioidessaan kiinnittänyt huomiota tähän seikkaan ja katsonut, että vallitsevan tilanteen mahdollinen nopeakin muuttuminen muodostaa sellaisen erityisen syyn, joka voi olla perusteena alueellisesta soveltamisalasta säätämiseksi valtioneuvoston asetuksella (PeVL 7/2020 vp, s.4).

COVID-19-viruksen leviämistavan huomioon ottaen keskeistä on vähentää ihmisten fyysistä läheisyyttä toisiinsa. Juuri ravintoloissa ihmisten välinen kanssakäyminen on niin tiivistä, että pisaratartunta on hyvin mahdollinen. Epidemian kulkuun liittyvä epidemiologinen mallinnus perustuu tällä hetkellä epätäydellisiin tietoihin ja keskeisiä parametreja koskeviin olettamuksiin, jotka tarkentuvat lähiviikkojen aikana. Erityisesti lisää tietoa tarvitaan tartunnan saaneista henkilöistä, jotka ovat oireettomia tai niin lieväoireisia, että heidän tartuntaansa ei terveydenhuollossa todeta. Tämän väestöryhmän osuus vaikuttaa olennaisesti ymmärrykseen taudin vakavuudesta väestötasolla, tartunnalle edelleen alttiin väestön määrästä ja eri torjuntatoimien tehokkuudesta.

Ravitsemisliikkeissä syntyvien kontaktien vähentämistä voidaan vallitsevissa olosuhteissa pitää vähiten ihmisten perusoikeuksiin puuttuvana mutta tehokkaana, ja näin ollen oikeasuhtaisena keinona turvata yksilöiden perustuslaissa turvattu oikeus elämään tilanteessa, jossa epidemian leviämisen laajuudesta käytettävissä olevat tiedot ovat puutteellisia. Valmiuslain esitöiden mukaan valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukainen hyvin laajalle levinnyt vaarallinen kulkutauti (pandemia) voi tarkoittaa maailmanlaajuisesti levinnyttä tautia ilman, että se on vielä tullut Suomeen (HE 3/2008 vp, s.34/I). Lisäksi esityksessä on myös katsottu toimivaltuuksien käyttö mahdolliseksi tällaisissa tilanteissa (HE 3/2008 vp, s.23/I). Myös perustuslain 23 §:n sanamuodon samoin kuin majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 3 a §:n sanamuodon valossa pandemiatilanteessa toimenpiteisiin voidaan ryhtyä jo ennakoivasti vaarallisen tartuntataudin uhatessa, kun toimenpiteisiin ryhtyminen on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi.

Asetuksen merkitsemät poikkeukset elinkeinovapaudesta ovat perustuslain 23 §:n tarkoittamalla tavalla välttämättömiä sekä pandemian nykyisen levinneisyyden että sen leviämisen ja levinneisyyden arvioimisen vaikeuden muodostaman uhan ennakoivaksi torjumiseksi. COVID-19 leviää usein paikallisina ryvästyminä. On todennäköistä, että tautitapauksia voi tulla hyvin lyhyessä ajassa merkittävä määrä lisää missä tahansa Suomen kunnassa. Epidemia on levinnyt erittäin nopeasti ja alueellisia tartuntaketjuja tai laajempaa yhteisössä tapahtuvaa tartuntaa voi ilmaantua lähipäivinä tai -viikkoina eri puolilla Suomea. Näiden epidemiapesäkkeiden ilmaantumista ei ole mahdollista etukäteen ennustaa. Väestön terveyden ja terveydenhuollon kantokyvyn tur-

vaaminen ei vallitsevassa tilanteessa ole mahdollista elinkeinovapauteen vähemmän puuttuvin toimin. On välttämätöntä, että sosiaalisia kontakteja rajoittavat toimenpiteet toteutetaan nykyisessä epidemiologisessa tilanteessa alueellisesti kattavasti. Asetukseen sisältyvä koko Suomen kattava perusoikeuspoikkeus on sen taustalla olevien tavoitteiden kannalta välttämätön ja oikeasuhtainen.

Hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin aiheuttamien seurausten torjumiseksi tarvittavien toimenpiteiden tarkoituksena on suojata väestöä sekä turvata perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia. Tässä tarkoituksessa toimenpiteiden on kyseisissä poikkeusoloissa välttämättä oltava riittävän ennakkollisia. Toimenpiteet on aina sidottu juuri kyseisissä poikkeusolosuhteissa ilmeneviin tarpeisiin suojata valmiuslain 1 §:ssä tarkoitettuja oikeushyviä. Tartuntatautien kannalta tämä tarkoittaa välttämättömiä keinoja sen leviämisen estämiseksi ja tästä leviämisestä seuraavien uhkien torjumiseksi. Tällöin toimivaltuuksia on välttämätöntä käyttää perustuen parhaaseen käytössä olevaan tietoon tartuntataudin leviämisestä, sen leviämisen tavoista sekä yleisistä malleista, joilla vastaavan kaltaiset tartuntataudit leviävät.

Valmiuslain perusteluista ilmenee yleisempi periaate, jonka mukaan pandemiassa toimenpiteisiin voidaan ryhtyä jo ennakoivasti vaarallisen tartuntataudin uhatessa eli taudilta ei edellytetä jo tapahtunutta leviämistä (ks. HE 3/2008 vp, s. 34). Perustuslain 23 §:n sanamuoto kansakuntaa vakavasti uhkaavista poikkeusoloista myös sallii ennakkoinnin, kunhan sillä on riittävän konkreettinen perusta. Tällä hetkellä käytettävissä olevan kansainvälisen vertailutiedon valossa tartunnan leviämisen toimien oikea-aikaisuus ja siinä riittävä ennakkointi on osoittautunut hyvin olennaiseksi toimenpiteiden vaikuttavuuden kannalta. Tämä on olennainen näkökohta arvioitaessa toimenpiteiden välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta eri alueilla.

Ylipäänsä väestön suojaaminen pandemian tilanteessa perustuu tulevaisuutta koskevaan ja siten aina epävarmaan tietoon verrattuna esimerkiksi suuronnettomuuteen ja sen jälkitilaan, jossa esimerkiksi suuren uhriluvun toteutuminen on jo etukäteen varmaa. Toisaalta muista maista saatava tieto kertoo COVID-19-viruksen kiistattomasta vaarallisuudesta.

Väestön suojaamisessa pandemialta on kyse suojautumisesta tulevaisuudessa uhkaavalta tapahtumalta. Liian myöhään toteutetut toimenpiteet eivät ole vaikuttavia ja niiden hyöty jää vajaaksi, tai niillä ei ole enää lainkaan merkitystä. Tartuntataudit leviävät tyypillisesti niin alueellisesti kuin ajallisesti tavoilla, jotka ovat osin ennakkoimattomia ja niistä saadaan varmennettua tietoa varsin myöhäisessä vaiheessa. Tämän vuoksi tehokkaat toimenpiteet, joilla on mahdollisuus vaikuttaa leviämiseen, voidaan toteuttaa vain, jos ne voidaan aloittaa riittävän ennakkollisesti ja kattavasti. Tältä kannalta toimenpiteiden riittävä ennakkollisuus ja kattavuus on välttämätöntä niiden tarkoituksen toteuttamiseksi.

Väestön terveyden ja terveydenhuollon kantokyvyn turvaaminen ei vallitsevassa tilanteessa ole mahdollista elinkeinovapauteen vähemmän puuttuvin toimin. On välttämätöntä, että sosiaalisia lähikontakteja rajoittavat toimenpiteet toteutetaan nykyisessä epidemiologisessa tilanteessa alueellisesti kattavasti. Väestöä on turvattava tehokkain toimenpitein ja myös yhdenvertaisesti siten, että tartunnan leviämistä koskevan tiedon epävarmuus ei aseta ihmisiä eri asemaan. Asetukseen sisältyvä koko Suomen kattava perusoikeuspoikkeus on sen taustalla olevien tavoitteiden kannalta välttämätön ja oikeasuhtainen.

Asetukseen sisältyvät poikkeukset ovat luonteeltaan perustuslain 23 §:n edellyttämällä tavalla tilapäisiä ja niiden antaminen samoin kuin koko majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 3 a §:n soveltaminen kokonaisuudessaan on lakitekstissä sanonnallisesti sidottu poikkeusolojen olemassaoloon. Ehdotettu asetus on voimassa enintään 31.5.2020 saakka, mutta se on mahdollista kumota aiemmin. Valtioneuvosto seuraa perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla sääntelyn voimassaolon välttämättömyyttä sekä soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia ja ryhtyy toimenpiteisiin näiden ongelmien korjaamiseksi. Poikkeusolojen päättyessä voimassa oleva asetus kumotaan kokonaan tai osittain tietyiltä alueilta.

Epidemiatilanteen niin salliessa säädettyä ravintolatoiminnan rajoitusta on mahdollista purkaa valtioneuvoston asetusta muuttamalla. COVID-19-epidemia on monelta osin yksilöllinen. Mallinnusta ja ennusteita joudutaan jatkossakin päivittämään tiheään tahtiin ja johtopäätökset voivat niiden perusteella muuttua ja elää varsin nopeasti.

Näin ollen arvioitaessa jo käytössä olevien sisältöä sekä kestoa arvio perustetaan aina kulloinkin käytettävissä olevaan ajantasaiseen tilannekuvaan. Lisäksi arviointi on aina perustettava siihen, mikä on juuri kunkin rajoitustoimenpiteen tavoite ja tarkoitus sekä suhde perusoikeuksien rajoittamiseen. Mikäli edellä mainitut seikat niin edellyttävät, rajoitustoimenpiteitä ja niiden kestoa muutetaan viipymättä.

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 omaisuuden suojausta 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.

Mahdollisuus rajoitusten asteittaiseen purkamiseen

Perustuslakivaliokunta on majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaista 3 a §:ää koskevassa lausunnossaan (PeVL 7/2020 vp) todennut, että rajoituksia tulee ryhtyä purkamaan alueittain, kun tilanne sen sallii. Perustuslakivaliokunta on todennut, että sääntelyn voimassaolo on myös ajallisesti rajattava välttämättömään. Valtioneuvoston on seurattava tarkkaan sääntelyn voimassaolon välttämättömyyttä sekä soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia ja ryhdyttävä toimenpiteisiin näiden ongelmien korjaamiseksi. Välttämättömyysvaatimuksesta johtuen poikkeusolojen päättyessä on voimassa oleva asetus kumottava kokonaan tai osittain. Myös talousvaliokunta on lakia koskevassa mietinnössään (TaVM 5/2020 vp) todennut, että valtioneuvoston tulee samalla jatkuvasti arvioida mahdollisuutta rajata nyt käyttöön otettuja keinoja ja valmistautua niiden hallittuun purkamiseen tarvittaessa alueellisesti porrastaen, infektio-tilanteen niin salliessa.

Valtioneuvosto seuraa tautitilanteen kehittymistä ja rajoituksia voidaan purkaa poistamalla asetuksen 2 §:n mukaisesta luettelosta ne alueet, joilla rajoituksen purkaminen on mahdollista. Lain väliaikainen 3 a § on voimassa enintään 31.5.2020 saakka. Asetuksessa ehdotettuja rajoituksia on mahdollista kumota alueittain myös aiemmin. Työ- ja elinkeinoministeriö yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa arvioivat epidemiatilannetta kahden viikon välein hyödyntäen THL:n ja HUS:n seurantatutkimuksesta saatavia tietoja ja antavat selvityksen valtioneuvostolle.

Toistaiseksi Suomella eikä millään muullakaan EU-maalla ole koronavirusepidemian kulkua koskevia kriteereitä, joita voisi hyödyntää, kun arvioidaan rajoitusten purkamista. Epidemiologiseen arvioon tarvitaan tietoa siitä, kuinka monta henkilöä on saanut tartunnan ja vastaavasti arvio, kuinka moni on vielä taudille altis. Tietoa saadaan Suomessa tarkemmin viikosta 14 eteenpäin. Mahdollinen rajoitusten purku perustuu kokonaisharkintaan niistä hyödyistä, joita rajoituksilla lähiviikkoina tai kuukausina saadaan ja toisaalta niistä haitoista, joita rajoitukset aiheuttavat yhteiskunnalle.

Epidemian hallitsemiseksi toteuttavien toimenpiteiden purkaminen täytyy toteuttaa kokonaistilanteen huolellisen asiantuntija-arvioinnin perusteella. Epidemian kulkuun liittyvä epidemiologinen mallinnus perustuu tällä hetkellä epätäydellisiin tietoihin ja keskeisiä parametreja koskeviin oletuksiin, jotka tarkentuvat lähiviikkojen aikana. Erityisesti lisää tietoa tarvitaan tartunnan saaneista henkilöistä, jotka ovat oireettomia tai niin lieväoireisia, että heidän tartuntaansa ei terveydenhuollossa todeta. Tämän väestöryhmän osuus vaikuttaa olennaisesti ymmärrykseen taudin vakavuudesta väestötasolla, tartunnalle edelleen alttiista väestön määrästä ja eri torjuntatoimien tehokkuudesta.

THL ja HUS, ovat käynnistäneet viikolla 13 seurantatutkimuksen, jossa seeruminäytteistä arvioidaan, kuinka suuri osa väestöstä on tietämättään saanut tartunnan ja kuinka nopeasti tämä osuus väestössä kasvaa. Nämä seurantatiedot, yhdessä muista maista saatavien vastaavien tietojen kanssa mahdollistavat epidemian keston, mahdollisesti uusien epidemia-aaltojen ja eri aikapisteissä tarvittavien torjunta- ja rajoittamistoimenpiteiden

tarpeen arvioinnin. Myös Maailman terveysjärjestö WHO ja EU:n tautien ehkäisy- ja valvontakeskus (European Centre for Disease Prevention and Control) ovat parhaillaan laatimassa arvioita siitä, miten eri toimenpiteiden purkaminen voitaisiin hallitusti suorittaa.

Säännöskohtaiset perustelut

1 §. Soveltamisala. Pykälässä säädettäisiin asetuksen soveltamisalasta ja sen tarkoituksesta. Laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta on perustuslain 23 §:n tarkoittama, väliaikainen ja sektorikohtainen valmiuslaki. Asetuksessa on siten soveltuvin pyrittävä samankaltaisuuteen valmiuslain nojalla annettavien valtioneuvoston soveltamisasetusten kanssa. Säännöksessä olisi suora viittaus majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain tarkoittamiin poikkeusoloihin. Asetuksessa säädettäisiin tarkemmin alueista, joilla ravitsemisliikkeet on pidettävä suljettuina asiakkailta majoitus- ja ravitsemusliiketoiminnasta annetun lain 3 a §:n tarkoittamissa poikkeusoloissa.

2 §. Ravitsemisliikkeiden aukiolon rajoittaminen alueittain tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi. Pykälässä säädettäisiin alueista, joilla ravitsemisliikkeet olisi pidettävä suljettuina asiakkailta. Ravitsemisliikkeiden sulkeminen on välttämätöntä koko maassa. Pykälässä lueltaisiin maakunnittain alueet, joilla liikkeet on suljettava. Luettelo mahdollistaisi rajoitusten purkamisen alueittain, kun tilanne alueella paranee.

Pykälän 1–19 kohtien mukaan ravintolat olisi pidettävä suljettuna Uudellamaalla, Varsinais-Suomessa, Satakunnassa, Kanta-Hämeessä, Pirkanmaalla, Päijät-Hämeessä, Kymenlaaksossa, Etelä-Karjalassa, Etelä-Savossa, Pohjois-Savossa, Pohjois-Karjalassa, Keski-Suomessa, Etelä-Pohjanmaalla, Pohjamaalla, Keski-Pohjanmaalla, Pohjois-Pohjanmaalla, Kainuussa, Lapissa ja Ahvenanmaan maakunnassa.

3 §. Rajoitusten seuraaminen. Pykälässä säädettäisiin perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla (PeVL 7/2020 vp) rajoitusten välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden seurannasta. Työ- ja elinkeinoministeriö seuraisi yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa säännöllisesti sitä, onko asetuksen 2 §:ssä tarkoitettu ravitsemisliikkeiden sulkeminen pidettävä kullakin alueella voimassa. Ahvenanmaan osalta seuranta tehtäisiin yhteistyössä Ahvenanmaan viranomaisten kanssa maakuntaa koskevilta osin. Säännös velvoittaisi ministeriöt antamaan arvioinnin maakuntien tilanteen kehittymisestä säännöllisesti valtioneuvostolle. Arviointia tehtäisiin kahden viikon välein. Seurannassa käytettäviä menetelmiä on kuvattu tarkemmin edellä kappaleessa ”Mahdollisuus rajoitusten asteittaiseen purkamiseen”.

4 §. Voimaantulo. Pykälässä säädettäisiin asetuksen voimaantulosta ja voimassaoloajasta.

Asetuksen antovaltuuden perusteena oleva majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 3 a § on voimassa 31.5.2020 saakka. Lain voimassaoloaika on yhteneväinen hallituksen 12.3.2020 antaman suosituksen kanssa, jossa suositetaan kaikkien yli 500 hengen yleisötilaisuuksien perumista toukokuun loppuun saakka. Luvussa 2 esitetyn COVID-19-epidemian leviämistä koskevien arvioiden mukaan rajoituksen päättymistä toukokuun lopussa pidetään oikeasuhtaisena ja välttämättömänä. Ehdotetut rajoitukset olisi kumottava heti, kun rajoituksen välttämättömyyden- ja oikeasuhtaisuuden edellytykset eivät enää täyty. Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 7/2020 vp) mukaisesti rajoituksilla on tiukat välttämättömyyden edellytykset ja asetuksen kiellot voivat joko valtakunnallisesti tai jonkun maakunnan osalta olla voimassa lyhyemmän ajan kuin mitä laki on. Asetus sisältäisi voimassa oloa koskevan säännöksen. Jos asetuksen voimassaoloaikana 3 §:ssä säädetyn seurannan perusteella havaitaan, että rajoitukselle ei ole enää välttämättömyyden edellytyksiä, rajoituksia puretaan alueittain tai asetukset kumotaan kokonaan.

Asetuksen ehdotetaan olevan voimassa 31.5.2020 saakka.

4 Vaihtoehtoiset ratkaisutavat

Asiassa on selvitetty, voitaisiinko ravitsemisliikkeiden sulkeminen toimeenpanna terveydensuojelulain (763/1994) nojalla. Terveydensuojelulain 1 §:n mukaan lain soveltamisen edellytyksenä on elinympäristössä

esiintyvä tekijä, joka voi aiheuttaa terveyshaittaa. Terveysuojelulain soveltamisen edellytyksenä on lisäksi, että terveyshaitan aiheuttaja tai siitä vastuullinen (toiminnanharjoittaja, rakennuksen omistaja tai haltija tai muu vastaava), jonka vastuulla haitan poistaminen olisi, voitaisiin selkeästi osoittaa. Ravitsemisliikkeessä tapahtuva altistus koronavirukselle ei sinällään johdu elinympäristön olosuhteista, joihin ravintoloitsija omalla toiminnallaan voisi vaikuttaa. Ottaen myös huomioon sen, että osa tartunnankantajista on oireettomia, ei ravintoloitsija voisi mitenkään olla vastuussa tautia levittävien henkilöiden tunnistamisesta. Ihmisten välisessä kanssakäymisessä pisaratartuntana tai kosketuksessa leviävä tartuntatauti ei täten ole elinympäristöstä tai sen olosuhteista sinällään johtuva tekijä.

Kunnan terveydensuojeluviranomaisella on terveydensuojelulain 51 §:n mukaan oikeus antaa yksittäisiä kieltoja ja määräyksiä, jotka ovat välttämättömiä terveyshaitan poistamiseksi tai sen ehkäisemiseksi. Jos terveyshaitta ulottuu laajalle alueelle tai muutoin on erityisen merkityksellinen, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto tai aluehallintovirasto toimialueellaan voi antaa terveydensuojelulain 52 §:n nojalla määräyksiä, jotka ovat välttämättömiä terveydellisen haitan poistamiseksi tai sen syntymisen ehkäisemiseksi. Lain 52 §:ää ei ole koskaan käytännössä sovellettu. Terveyshaitalla tarkoitetaan muun muassa ihmisessä todettavaa sairautta ja muuta terveydenhäiriötä. Lain esitöissä (HE 42/1994 vp) todetaan 52 §:n mukaisiksi tilanteiksi esimerkiksi poikkeuksellinen, usean kunnan alueelle toimintansa ulottavan laitoksen toimintahäiriön aiheuttama terveydellinen vaaratilanne tai veden välityksellä laajalle leviävän tartunnan estäminen. Lain esitöiden mukaan tämä mahdollisuus ei koskisi tartuntatauteja.

Edelliseen viitaten terveydensuojelulakia ei ollut mahdollista käyttää päätettäessä ravintoloiden sulkemisesta koronavirusepidemian leviämisen ehkäisemiseksi. Jotta lakia voitaisiin soveltaa ihmisestä toiseen pisaratartuntana välittyvään tautiin tai ihmisten välisessä kanssakäymisessä muutoin kosketuksesta leviävään tartuntaan, olisi lain tarkoitusta muutettava. Tällöin lain soveltamisala olisi ainakin osittain päällekkäinen tartuntatautilain kanssa.

Asiassa on selvitetty myös mahdollisuutta käyttää ravintoloiden sulkemiseen tartuntatautilain 58 §:n säännöstä tartuntataudin leviämisen estämiseksi välttämättömistä toimenpiteistä. Määräaikainen ja tarkasti ainoastaan majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain mukaisiin ravitsemisliikkeisiin kohdistunut rajoitus mahdollistaa tässä tilanteessa poikkeustilanteen ennakoimattomuus huomioiden mahdollisimman täsmällisesti kohdistetun ja juuri nyt käsillä oleviin olosuhteisiin ja tilannekuvaan soveltuvan poikkeuksen elinkeinovapaudesta.

Tartuntatautilain muuttaminen olisi merkinnyt periaatteellisesti huomattavasti merkittävämpää muutosta alueellisten viranomaisten yleisiin toimivaltuuksiin tartuntatautilanteissa. Tällaisen muutoksen asianmukainen valmistelemine ja toteuttaminen käsillä olevissa poikkeusoloissa ja vallitsevan tilannekuvan olosuhteissa ei ole mahdollista. Käytössä olevan tilannekuvan mukaan alueelliset, tai alueellisten viranomaisten harkintavaltaan jäävät kiellot eivät mahdollista väestön terveyden ja terveydenhuoltojärjestelmän kestävyuden turvaamista tavalla, joka täyttäisi julkiseen valtaan perustuslaista ja ihmisoikeussopimuksista johtuvat velvoitteet. Tartuntatautilain muutostarpeet olisi perusteltua arvioida niiden periaatteellisemmän luonteen vuoksi normaalioloissa ja niiden luonteen edellyttämässä laajuudessa.

5 Asian valmistelu

Asetusehdotus on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön ja oikeusministeriön kanssa.

Asian kiireellisuuden vuoksi on ollut välttämätöntä poiketa säädösvalmistelua koskevista ohjeista eikä asetusehdotuksesta ole järjestetty lausuntokierrosta.

Asetuksen johdosta on oltu yhteydessä Ahvenanmaan maakunnan hallitukseen ja Ahvenanmaan valtionvirastoon ennen asetuksen antamista.

6 Vaikutukset

Vaikutukset ravintola-alaan

Ravintolatoiminnan painopiste Suomessa, varsinkin henkilöstön määrässä ja liiketoiminnan arvossa mitattuna, on Uudellamaalla. Uudellamaalla työskentelee yli 40 % kaikesta ravintola-alan henkilöstöstä ja Uudellamaalla sijaitsevat toimipaikat tuottavat alan liikevaihdosta yli 40 %. Toimipaikkojen lukumäärässä mitattuna Uudenmaan osuus on noin 35 %. Uudenmaan lisäksi merkittäviä ravintolatoiminnan keskittymiä ovat Varsinais-Suomi ja Pirkanmaa.

Ravitsemisliikkeiden sulkemisella on välittömät vaikutukset ravitsemisalan yrittäjien mahdollisuuksiin harjoittaa ammattiaan. Toisaalta rajojen sulkemisen myötä ulkomaanmatkailun pysähtyminen, Uudenmaalta ja Uudellemaalle liikkumisen rajoittaminen, Suomessa liikkumista koskevan rajoituksen suosittaminen sekä paikallisen asiakaskunnan epävarmuus koronaviruksen leviämisestä ja sitä kautta varovainen palvelutarjonnan kuluttaminen aiheuttavat, että ravintoloiden asiakasmäärä on muutenkin romahtanut koronavirusepidemian aikana.

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

Ravintoloiden sulkemisesta huolimatta toiminnan harjoittajien kiinteät kulut juoksevat eli esimerkiksi ravintolatilan vuokra, sähkö, vesi- ja jätehuollon maksut, toimintaan liittyvät lupamaksut, henkilöstöön mahdollisesti liittyvät muut kulut ja toimintaa varten otettujen lainojen lyhennykset juoksevat edelleen. Jos ravitsemisliikkeet joudutaan pitämään suljettuina pitkään, voi tällä olla pidemmällä ajanjaksolla negatiivisia vaikutuksia ravintolan tunnettuuteen ja siten kysynnän palautumiseen poikkeusolojen jälkeen.

Rajoituksista huolimatta työpaikkaruokaloiden toiminta sekä ravintoloista ulosmyynti sallittaisiin jatkossakin. Tämä tarkoittaa sitä, että vähintään ne ravitsemisliikkeet, joiden pääasiallinen liiketoiminta on henkilöstölounaan tarjoaminen tai ulosmyynti ilman asiakaspaikkoja, olisivat rajoitusten ulkopuolella. Tällaisia toimipaikkoja on Tilastokeskuksen Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilaston (v. 2018) mukaan noin 2 000 kaikista 11 000 ravintola-alan toimipaikasta. Lisäksi myös ravintoloiden ulosmyynti sallittaisiin jatkossakin, mikä mahdollistaa, että vähintäänkin osa noin 8 800 ruokaravintolasta voisi edelleen pysyä avoinna. Sen sijaan on odotettavissa, että selvä enemmistö 2 200 baarista ja kahvilasta joutuu sulkemaan ovensa.

Tuki yrittäjille, yrityksille ja muille talouden toimijoille sekä rajoitusten vaikutusten lieventäminen

Hyväksyessään ravintolatoimintaa koskevan lainmuutoksen eduskunta edellytti (EV 14/2020 vp), että hallitus selvittää, kuinka ravintolayrittäjien toimeentulon ja toimintaedellytysten kannalta kohtuulliset vahinkojen korvaukset toteutetaan niin, että taloudelliset menetykset jakautuvat oikeudenmukaisella, omaisuuden suojan huomioon ottavalla ja kohtuullisella tavalla julkisyhteisöjen, vuokranantajien, pankkien ja vakuutusyhtiöiden ja muiden talousyksiköiden kesken.

Kohtuullisten vahinkojen korvaamisen lisäksi eduskunta edellytti, että hallitus viipymättä ryhtyy toimiin, joilla tarvittaessa tuetaan ravintolayrittäjien toimeentuloa poikkeustilan ja sen purkamisen aikana. Edelleen eduskunta edellytti, että hallitus huolehtii ravintolaelinkeinon sisäisen kilpailutilanteen reiluudesta ja kilpailullisuudesta poikkeussääntelyn aikana ja sitä purettaessa.

Myös perustuslakivaliokunta edellytti lausunnossaan (PeVL 7/2020 vp), että ottaen huomioon sääntelyn poikkeuksellisen huomattavat vaikutukset ja vaikutusten äkillisyys, rajoitusten aiheuttamien menetysten kohtuullisesta kompensoimisesta ja vaikutuksia lieventävistä järjestelyistä elinkeinonharjoittajille on säädettävä lailla.

Koronaviruksen kielteisten talousvaikutusten johdosta on käynnistetty toimenpiteitä, joilla tuetaan yrittäjiä, yrityksiä ja muita talouden toimijoita. Tavoitteena on turvata yrittäjien ja yritysten toiminnan jatkuvuus tilanteessa, jossa elinkelpoisia yrityksiä uhkaa mennä konkurssiin. Tukitoimenpiteet koskevat lähtökohtaisesti

kaikkien toimialojen yrityksiä ja niitä toteutetaan muun muassa yrityskoko huomioon ottaen tarkoituksenmukaisilla tuki-instrumenteilla ja tuen hallinnollisilla toteutustavoilla. Tällaiset tuet ovat myös ravintola-alan yrittäjien ja yritysten käytettävissä sekä muidenkin talouden toimijoiden hyödynnettävissä eräin rajoituksin. Keskeiset tukijärjestelmät käydään seuraavassa tiiviisti läpi.

Finnvera Oyj:n kotimaan rahoitusvaltuudet ovat 4,2 miljardia euroa, joita hallitus on linjannut nostettavaksi 12 miljardin euron tasolle. Tätä koskien työ- ja elinkeinoministeriössä on valmistelussa muutosesitys lakiin valtion erityisrahoitusyhtiön luotto-, takaus- ja pääomasijoitustoiminnasta (445/1998). Pienille ja keskisuurille yrityksille suunnattujen pk-takauksen ja alkutakauksen käyttömahdollisuudet on laajennettu koskemaan myös koronaviruksen aiheuttaman suhdannetilanteen edellyttämää rahoitusta. Alle miljoonan euron takauspäätöksiä pankkien myöntämiin luottoihin tehdään nopeutetussa menettelyssä. Yhtiön kapasiteettia rahoitushakemusten käsittelyyn ollaan lisäämässä.

Business Finlandin avustusvaltuutta on lisätty vuoden 2020 lisätalousarviossa 700 miljoonaa euroa käytettäväksi nopeisiin yrityksiä tukeviin toimiin. Business Finland on avannut kaksi uutta rahoituspalvelua koronavirustilanteen vuoksi. Ne on tarkoitettu Suomessa toimiville pk-yrityksille (6–250 työntekijää) ja midcap-yrityksille. Rahoituspalvelut on suunnattu toimialoille, joiden tuotantoketjujen toimivuuteen koronavirustilanne on vaikuttanut tai vaikuttamassa. Rahoituksella yritys voi selvittää, suunnitella ja toteuttaa itselleen uusia kehitystoimenpiteitä, joilla se pyrkii ehkäisemään ja korjaamaan koronavirusepidemian aiheuttamia markkina- ja tuotantoketjuhäiriöitä. Esiselvityksiin myönnettävä rahoitus on 10 000 euroa ja kehittämisrahoitus enintään 100 000 euroa. Molemmissa avustuksen suuruus on 80 % projektin kustannuksista. Rahoituksessa käytetään kustannusarviota (rahapalkat + henkilösivukulut + ostettavat palvelut + muut kustannukset), minkä lisäksi kustannuksiin hyväksytään muita kustannuksia, joiden määrä voi olla maksimissaan 20 % palkkakulujen ja ostopalvelujen yhteenlasketusta summasta. Rahoitus myönnetään de minimis -ehtoisena. Näin olleen rahoituksen saaminen edellyttää, että yrityksen de minimis -kumulaatioissa on tilaa. De minimis -rahoituksen enimmäismäärä on 200 000 euroa kuluvan ja kahden edellisen verovuoden aikana. Samat rajoitukset koskevat myös muita De minimis-rahoitukseen perustuvia tukijärjestelmiä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten eli ELY-keskusten myöntämien yritystukien myöntämisvaltuutta on lisätty vuoden 2020 lisätalousarviossa 300 miljoonaa euroa. ELY-keskukset tukevat pienyrityksiä, jotka ovat kärsineet koronaviruksen aiheuttamista markkina- ja tuotantohäiriöistä ympäri maata. ELY-keskukset rahoittavat yrityksiä, jotka työllistävät 1–5 henkeä. Rahoitusta voidaan myöntää kaikkien toimialojen pienyrityksille lukuun ottamatta maa-, kala- ja metsätaloutta sekä maataloustuotteiden jalostusta.

ELY-keskusten myöntämästä rahoitusta voidaan hyödyntää myös markkina- ja tuotantohäiriöissä. Enintään 10 000 euron tilanneanalyysirahoituksesta voidaan suoraan käyttää 50 % työvoimakustannuksiin, vuokriin ja yms. laskuihin (ns. flat rate). Rahoituksen toista osaa voidaan käyttää myös yrittäjän omiin palkkamenoihin ja/tai muihin toimenpiteisiin, joita edellytetään tilanneanalyysin muodostamiseksi. Rahoitus myönnetään de minimis -ehtoisena.

Hallitus valmistelee kiireellisesti käyttöön otettavaa yksinyrittäjätukea, jonka määrä olisi vakio. Tuen myöntäjäviranomaisena toimisivat kunnat. Tavoitteena on turvata yritystoiminnan kannattavan jatkamisen edellytykset koronatilanteen aiheuttaman katkoksen jälkeen.

Mitä tulee ravintolayrittäjien toimeentulon turvaamiseen, hallitus pyrkii antamaan tällä viikolla eduskuntaan lakiesityksen, joka mahdollistaa yrittäjälle työttömyysturvan, jos yritystoiminnan edellytykset ovat tilapäisesti heikentyneet koronaviruksen seurauksena. Yritystoiminta katsottaisiin tällöin sivutoimiseksi. Sivutoimisen yritystoiminnan perusteella henkilöllä on oikeus työttömyysetuuteen.

Osaltaan yritysten tilannetta myös ravintola-alalla helpottavat työmarkkinajärjestöjen ehdotuksiin perustuvat työlaainsäädännön ja sosiaaliturvajärjestelmän muutokset sekä työnantajamaksujen helpotukset. Tavoitteena on mahdollistaa työvoiman mahdollisimman nopea sopeuttaminen akuutissa kriisissä ilman, että henkilöstöä olisi kuitenkaan tarpeen laajamittaisesti irtisanoa. Lisäksi konkurssilainsäädäntöön valmistellaan muutosta, jolla

estetään konkurssiin asettaminen viikon maksukehotukseen perustuvan oletettamäärän nojalla. Maksukyvyttömyysoletta kumottaisiin määrääjäksi. Konkurssiin asettamisedellytyksenä säilyisi, että velallinen on muuten kuin tilapäisesti kykenemätön maksamaan velkojaan niiden erääntyessä konkurssilain (120/2004) 2 luvun 1 §:n nojalla. Tilapäinen, esimerkiksi koronavirusepidemiasta johtuva kyvyttömyys vastata velvoitteistaan, ei olisi peruste asettaa velallista konkurssiin. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle viikolla 16.

Käytössä olevat yritysten rahoitus- ja tukijärjestelmät ovat yllä kuvatuin tavoin ja tietyin kuhunkin tuki- ja rahoitusinstrumenttiin liittyvin rajauksin kaikkien toimialojen yritysten käytössä. Hallitus selvittää yllä mainittujen tukitoimenpiteiden toteuttamisen lisäksi eduskunnan vastauksessa edellytetyllä tavalla tarpeet ja mahdollisuudet ravintola-alan rajoitusten aiheuttamien kohtuuttomien tilanteiden välttämiseksi.

Selvitettäessä kompensatiomallin luomisen edellytyksiä ja toteuttamistapaa otettaisiin huomioon kaikki asiaan vaikuttavat seikat. Tällaisiin seikkoihin lukeutuu se tosiasiallinen tilanne, että ravintolatoiminnan harjoittaminen on vaikeutunut jo ennen muodollisten rajoitusten voimaantuloa koko valtakunnan alueella, ja alan yritykset ovat suurissa vaikeuksissa. Lähtökohtana olisi eduskunnan lausumien edellyttämällä tavalla, että rajoituksen kohteeksi joutuvat elinkeinonharjoittajat saavat kohtuullisen korvauksen.

Ravintola-alan toiminnan rajoitukset on toteutettu rajaten ne välttämättömiin toimenpiteisiin. Hallitus huolehtii ravintolaelinkeinon sisäisen kilpailutilanteen reiluudesta ja kilpailullisuudesta poikkeussääntelyä täytöntön pantaessa ja sitä purettaessa. Hallitus on turvannut oppilaitosten, sairaaloiden ja vastaavien laitosten sekä yritysten henkilöstön välttämättömän ruokahuollon toimivuuden jättämällä henkilöstöravintoloiden toiminnan rajoitusten ulkopuolelle. Kilpailusysteistä nekin eivät olisi oikeutettuja tarjoamaan ravitsemispalveluita yleisölle. Hallitus seuraa ravintola-alan kilpailuolosuhteiden kehittymistä tehostetusti yhdessä Kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa.

Vaikutukset ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin

Asetuksen tavoitteena oli hidastaa COVID-19-viruksen etenemistä niin, että terveyshuollon toimintayksiköiden toimintakyky säilyy koko epidemian ajan ja siten turvata ihmisten terveys ja hyvinvointi. Näitä vaikutuksia on arvioitu tarkemmin muistion luvussa 2.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Asetus ehdotuksen tavoitteena on terveydenhuollon toimintakapasiteetin turvaaminen kehittyvän koronaviruspandemian aikana. Ravintoloiden sulkemisella on tarkoitus vaikuttaa siihen, että taudin eteneminen hidastuu ja terveydenhuollon toimintayksiköiden toimintakyky säilyy koko epidemian ajan.

Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain noudattamista valvoo lain 11 §:n nojalla poliisi. Laki ei sisällä erillisiä pakkokeinoja, joilla voitaisiin sanktioida kiinnipitämisvelvoitteen laiminlyönti. Poliisi seuraa ja valvoo rajoituksien noudattamista tarvittaessa.

Asetuksen valvonnasta johtuvat tehtävät kuuluvat Ahvenmaan maakunnassa Ahvenanmaan itsehallintolain 30 §:n pääsäännön mukaan valtakunnan viranomaisille. Majoitus- ja ravitsemistoiminnan on katsottu Ahvenanmaan itsehallintolain 19 §:ssä säädetyn maakuntalakien lainsäädäntövalvonnan yhteydessä kuitenkin kuuluvan Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan, joten normaalioloissa maakunnan viranomaiset huolehtivat itsehallintolain 23 §:n nojalla majoitus- ja ravitsemistoiminnan valvonnasta Ahvenanmaalla. Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 11 §:n mukaan lain noudattamista valvovat poliisilaitokset toimialueellaan. Poliisihallinnosta Ahvenanmaan maakunnassa annetun tasavallan presidentin asetuksen (56/2020) 1 §:n 1 ja 2 momentin nojalla Ålands polismyndighet-niminen poliisiviranomainen huolehtii sopimusasetuksella eräistä valtakunnan poliisille kuuluvista tehtävistä Ahvenanmaalla. Ravintoloiden sulkemisen valvontaa koskevat tehtävät kuuluvat Ahvenanmaalla siten mainitun sopimusasetuksen nojalla Ålands polismyndigheten-nimiselle viranomaiselle.

7 Toimivalta

Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesti voimassa olevan 3 a §:n mukaan ravitsemisliike ja siihen kuuluvat sisä- ja ulkotilat on pidettävä suljettuina asiakkailta vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suur-onnettomuutta vastaavan hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin aikana niillä alueilla, joilla se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen ehkäisemisen kannalta. Pykälän 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset edellä tarkoitetuista alueista. Ehdotetulla asetuksella säädettäisiin alueista, joilla ravitsemisliikkeet olisi pidettävä suljettuina.

Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 1 ja 34 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat perusoikeuksista poikkeamista ja poikkeusoloja.

Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain 3 a § koskee kä-sillä olevia valmiuslain 3 §:n 5 momentissa tarkoitettuja poikkeusoloja. Laki on edellä mainituista syistä kat-sottava tullut voimaan myös Ahvenanmaata koskevana. Valtakunnalla on siten lainsäädäntövalta myös ehdo-tetun asetuksen osalta.

Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 2 §:ssä säädetään ministeriöiden tehtävänjaosta. Ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään lailla tai valtioneuvoston asetuksella. Ravitsemisliik-keiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi annettavan valtioneu-voston asetuksen 3 § perustuu valtioneuvostosta annetun lain 2 §:ssä säädettyyn asetuksenantovaltuuteen.

8 Voimaantulo

Tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on perustuslain 23 §:n 2 momentin mukaan saatet-tava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta. Perustuslakivalio-kunnan käsityksen mukaan (PeVL 7/2020 vp) mukaan asetusten tällainen eduskuntakäsittely on toteutettavissa esimerkiksi samaan tapaan kuin valmiuslain nojalla annettujen asetusten (ks. valmiuslain 10 §).

Ravitsemisliikkeiden sulkeminen tapahtuu siten majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun 3 a §:n mukaisesti valtioneuvoston asetuksella, joka voi tulla heti voimaan, kun valtioneuvosto on sen päättänyt. Asetus toimitetaan jälkitarkastukseen eduskuntaan ja perustuslakivaliokunta arvioi jälkikäteisesti, onko asetusta kumottava, ja tämän mukaisesti eduskunta voi edelleen päättää, että valtioneuvoston tulee kumota asetusta.

Ehdotuksen osalta on tarkoituksenmukaista, että eduskunnalla on mahdollisuus arvioida asetusta ennen sen voimaantuloa. Tämän vuoksi asetuksen ehdotetaan tulevan voimaan 4 päivänä huhtikuuta 2020.