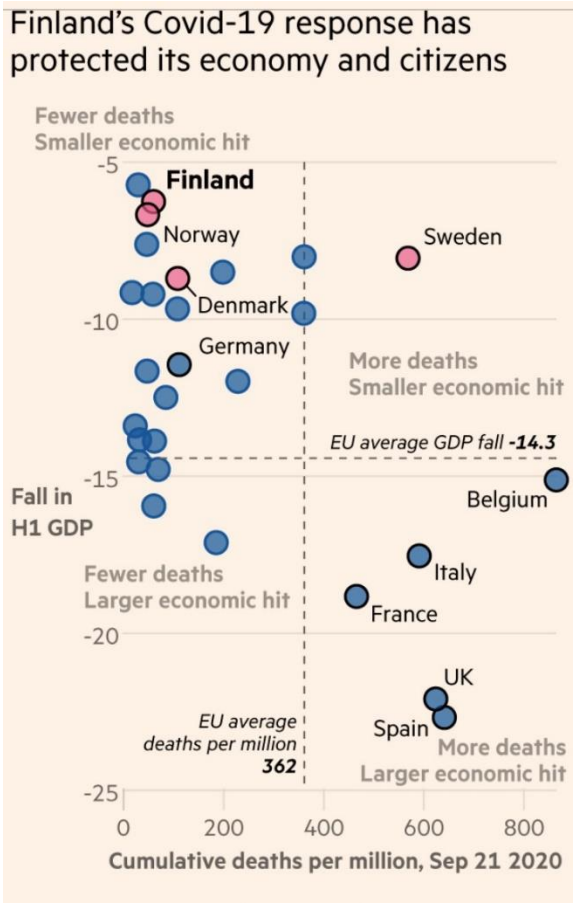
Perustuslakivaliokunnalle

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa 9.10.2020 esitän hallituksen esityksen HE 139/2020 vp käsittelyn yhteydessä kunnioittavasti seuraavan.

1 Tausta

Tartuntatautilain 31.10.2020 saakka voimassa olevassa 58 a §:ssä (400/2020) säädetään ravitsemistoiminnan rajoituksista keväällä 2020 alkaneen COVID-19-epidemian leviämisen estämiseksi. Ravitsemistoiminnan rajoitukset ovat olleet ja olisivat esityksen mukaan jatkossakin yksi osa niitä keinoja, joilla valtioneuvosto, alueviranomaiset ja paikallisviranomaiset estävät epidemian leviämistä.

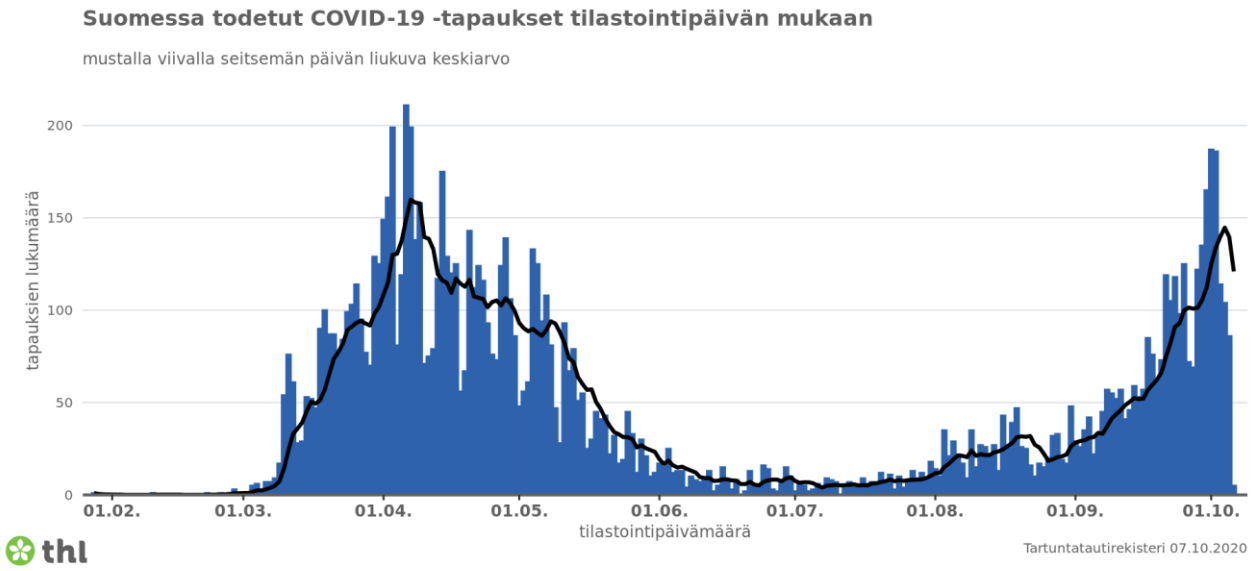
Kansainvälisesti katsoen Suomi on onnistunut epidemian torjumisessa erittäin hyvin. Asetetuilla rajoitustoimilla ja annetuilla suosituksilla on onnistuttu tehokkaasti hillitsemään epidemian etenemistä ja suojaamaan riskiryhmiä. Poikkeusolojen päättymisen jälkeen tavoitteena on ollut, että COVID-19-epidemiaa onnistutaan hybridistrategian avulla tehokkaasti hillitsemään mahdollisimman vähän ihmisiä, yrityksiä, yhteiskuntaa ja perusoikeuksien toteutumista haittaavasti.

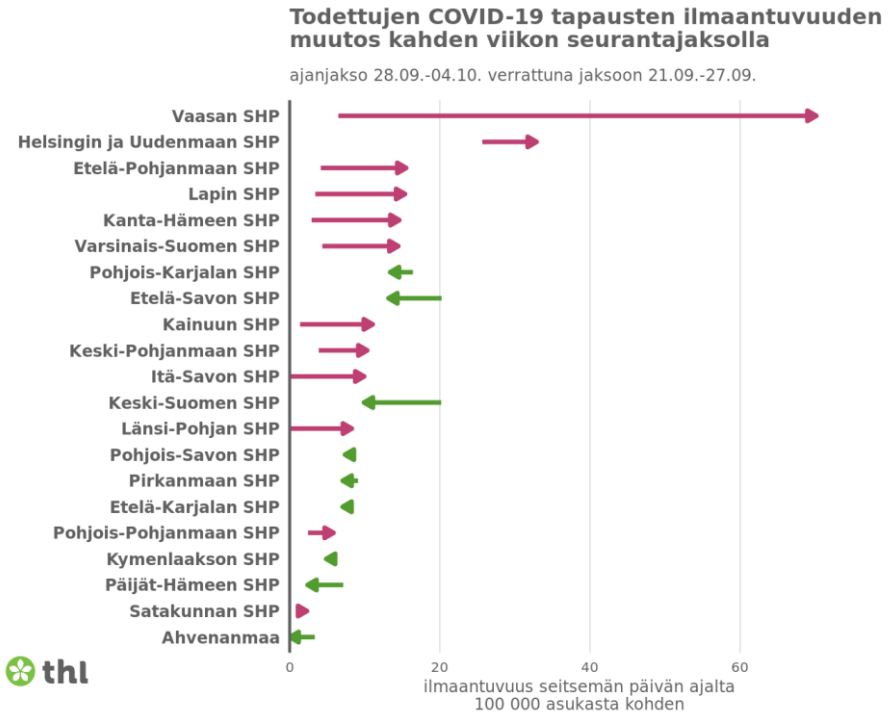


Lähde: Financial Times 24.9.2020

2. Epidemiatilanne

Sen lisäksi, että koronavirustapaukset ovat viime viikkoina huomattavasti lisääntyneet, koronavirustautia ilmenee ajallisesti ja alueellisesti vaihtelevasti jo kaikissa piireissä.





3. Ravitsemistoiminnan rajoitusten perustelut

Ravitsemistoiminnan rajoittaminen koronavirusepidemian aikana on muodostunut lähes poikkeuksettomaksi globaaliksi käytännöksi.

Suomessa on todettu kevään ja syksyn 2020 aikana useita Covid-19 tartuntaketjuja, jotka on kuntien ja sairaanhoitopiirien tartunnan jäljitystä tekevän henkilöstön työn perusteella yhdistetty yökerhoissa ja ravintoloissa tapahtuneisiin tartuntoihin. Suurimmissa yksittäisissä tartuntaketjuissa on ollut useita kymmeniä tartuntoja, jotka ovat myös johtaneet jatkutartuntoihin muun väestön keskuudessa useiden eri sairaanhoitopiirien alueella

Käsitykseni mukaan rajoitusten tarve jakaantuu kahteen osaan:

a) Ravitsemistoiminnassa on erityisen riskialttiita toimintoja, joita sekä Suomessa että muissa maissa rajoitetaan jopa ennakollisesti.

   Käytän poikkeuksellisesti mediaa apuna esityksessäni:

   ”Tärkeimpiä edellytyksiä tunnetuille supertartuttamisille on ollut ihmisjoukon kokoontuminen pitkäksi aikaa lähekkäin sisätilaan, jossa lauletaan, huudetaan tai hengästytään.

   Siinä lienee kuvattuna yökerhon olemus. Sen nimenomainen käyttötarkoitus on pakkautuminen suurin joukoin pienelle tanssilattialle etsimään vieläkin lähempää kontaktia. Alkoholi antaa pyrkimykselle siivet.”

   Annikka Mutanen, HS 7.10.2020

   Kansainvälisten tutkimusten perusteella riski liittyy erityisesti tilanteisiin, joissa lähikontaktia ei voida välttää tai ääntä joudutaan musiikista johtuen korottamaan. Euroopan tautiviraston ECDC:n 24.9.2020 julkaiseman Covid-19 epidemian ei-lääkinnällisiä torjunatkeinoja käsittelemän asiantuntija-arvion mukaan 25 EU –maata on sulkenut baareja ja yökerhoja Covid-19 epidemian johdosta. Kansainvälisen, 41 maata käsittävän tutkimuksen (Lee ym 2020) mukaan korkean tartuntariskien toiminnan sulkeminen vähentää Covid-19 tartuntalukua 31% (luottamusväli 13-16%). Vähenemä on lähes yhtä suuri (40%; 22-55%) kuin olisi saavutettavilla laajalla, vain välttämättömän palvelutoiminnan kuten elintarvikeliikkeiden ja apteekkien aukiolon sallivalla rajoitustoimenpiteellä.

b) Ravitsemistoiminnassa, samoin kuin monessa muussa kulttuuri- ja vapaa-aikatoiminnassa, on yleisemmin kysymys ”normaalista” sisätiloissa tapahtuvasta pitkäaikaisesta ihmisten kanssakäymisestä, jota epidemian tietyissä vaiheissa on rajoitettava kaikkien ihmisten välisten sosiaalisten kontaktien vähentämiseksi. Vaikka tällainen lainsäädännön tavoite on luonnollisesti täysin poikkeuksellinen, lakiesitys antaisi siihenkin mahdollisuuden.

Voimassa olevassa asetuskäytännössä anniskelu- ja aukioloaikaa koskevia a-kohdassa tarkoitettuja rajoituksia on käytetty herkemmin (esim. asetuksessa 675/2020 koko maahan) ja vastaavasti enemmänkin b-kohdassa tarkoitettuja asiakaspaikkamäärää koskevia rajoituksia epidemiatilanteen erityisesti sitä edellyttäessä (mahdolliset rajoitukset kiihtymisvaiheen maakuntiin).

Vaikka koronavirustapaukset ovat lisääntyneet valtakunnallisella tasolla, Suomessa on ollut joitakin alueita, joilla tapauksia on merkittävästi vähemmän kuin muualla. Tämän perusteella voidaan esittää kysymys, ovatko ravitsemistoimintaa koskevat rajoitukset olleet välttämättömiä koko maassa.

Asetusten perusteluissa on esitetty, että todettu tartuntataudin leviämisen kiihtyminen sekä ulkomailla että Suomessa oli tapahtunut vasta viime viikkoina. Tilanne tulee jatkossakin olemaan jatkuvassa muutoksessa, kun tautitilanne kehittyy Euroopassa ja Suomessa.

Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos piti jo toukokuussa 2020 erittäin tärkeänä, että ravitsemistoiminnan rajoituksia purettaessa ne ovat ainakin alkuun voimassa samanlaisina koko maassa. Vaikka koronavirustaudin ilmaantuvuus oli seurannan perusteella laskenut ja joillakin alueilla tapauksia ei ollut esiintynyt edellisinä viikkoina lainkaan, epidemian uudelleen kiihtymisen mahdollisuus ei ollut poistunut. Tuolloin maassa vallitsivat vielä valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot, jotka eivät ole enää 16.6.2020 lukien vallinneet. Tämänkin jälkeen ravitsemistoimintaa koskevat rajoitukset on pidetty saman sisältöisinä voimassa koko maassa.

Vaikka epidemia ei koske selvästi koko maata, alueellisiin ravitsemistoiminnan sääntelyeroihin liittyisi edelleen riskejä epidemian leviämisestä. Vaikka epidemia on määrällisesti keskittynyt Uudellamaalle, ilmaantuvuus on viime viikkoina lisääntynyt hyvin voimakkaasti myös useissa muissa maakunnissa. Tähän kehitykseen esimerkiksi Etelä-Savossa tai Keski-Suomessa ei ole ollut nähtävissä systemaattisia syitä, vaan tautiryväksiä on kehittynyt pikemminkin sattumanvaraisesti. Jos ravitsemistoiminnan rajoituksia – esimerkiksi anniskeluaikoja – eriytettäisiin alueittain merkittävästi, eroista voisi seurata väestön liikkuvuuden lisääntymistä, ravintolapalveluiden ruuhkautumista ainakin lievemmin rajoitettujen alueiden rajoilla ja sitä kautta myös epidemian leviämisen riskin lisääntymistä.

Arvioinnissa on myös otettu huomioon, että sääntelyn tulisi olla mahdollisimman yksiselitteistä ja kilpailuneutraalia. Eri maakuntien asukkaat ovat yleensä tietoisia omasta kotimaakunnastaan, mutta eivät välttämättä niiden tarkoista rajoista. Esitetyt yleiset anniskelu- ja aukioloaikarajoitukset perustuvat epidemiologisiin perusteisiin, mutta niiden etuna on, että niiden noudattaminen ja huomioiminen eivät vaadi lainkaan alueellista soveltamista ja että ne eivät suuntaa asiakkaiden kysyntää alueelta toiselle. Kuten edellä on todettu tällainen asiakkaiden ”ravintolaturismi” olisi omiaan levittämään tartuntatautia vakavamman epidemian alueilta paremman tilanteen alueille ja lisäksi esimerkiksi suurten ravintolakeskittymien kautta jopa useiden eri alueiden välillä.

Tämän vuoksi edellä mainittuja velvollisuuksia ja rajoituksia, joiden tarkoituksena on estää epidemian laaja leviäminen uudelleen väestön keskuuteen, on pidetty asetuksissa välttämättöminä koko maassa. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan ei ole mahdollista ennakkoon arvioida, missä paikkakunnalla tai missä tiloissa mahdollisia altistumisia voisi tapahtua. Koronavirustartunta on levinnyt ryväsmäisesti sekä niissä maakunnissa, missä tartuntoja on todettu suhteessa enemmän, että niissä maakunnissa, jotka ovat olleet huomattavastikin matalamman ilmaantuvuuden alueita. Tähän arvioon vaikuttaa merkittävästi se, että kansainvälisestikin hyvää epidemiatilannetta ei haluta nyt vaarantaa.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt yleisesti huomiota tarpeeseen arvioida perusoikeusnäkökulmasta rajoitustoimien yhteiskunnalle aiheuttamia kokonaishaittoja suhteessa niillä saavutettuun hyötyyn. Esityksen

vaikutusten määrällinen arviointi on huomattavan vaikeaa. Vaikka epidemian tiedetään juuri nyt kiihtyvän, kiihtymisen ja mahdollisen leviämisen vakavia vaikutuksia - esimerkiksi leviämistä riskiryhmien ja vanhusten keskuuteen, tehohoitokuormitusta ja kuolemantapauksia - ei voida vielä luotettavasti ennakoida. Kuten keväänkin aikana, nopeimmankin raportoinnin antama tilannekuva epidemian kehittymisestä on jatkuvasti useita päiviä jäljessä. Epidemian leviäminen esimerkiksi joistakin kymmenistä nuorista satoihin kaikkiin väestöryhmiin kuuluviin ihmisiin on taudin leviämisen luonteen vuoksi mahdollista millä tahansa alueella Suomessa jopa muutamien päivien ja ainakin viikkojen kuluessa. Vaikka eri toimien vaikutuksia on vaikea erottaa toisistaan ja millään rajoituksilla ei nyt voida kokonaan estää tällaisten tilanteiden muodostumista, esitetyillä rajoituksilla vähennetään todennäköisyyttä näiden tilanteiden ilmaantumiseen. Esitetyt rajoitukset toimisivat lisäksi valtakunnallisena ”pohjatasona”, jonka lisäksi voidaan samassa tarkoituksessa säätää välttämättömiä ravitsemistoiminnan lisärajoituksia kiihtymis- tai leviämisvaiheeseen joutuneille alueille.

Rajoitukset aiheuttavat erilaisia taloudellisia kustannuksia ja haittoja joillekin tuhansille ravitsemisliikkeille ja vaikuttavat myös useiden tuhansien ravintolatyöntekijöiden työllisyyteen vähentämällä lokakuun aikana ainakin viikonloppujen työtunteja merkittävästi. Yhteiskunnalle sääntelystä tällä tavoin syntyvät kokonaishaitat ovat hyvin todennäköisiä, vaikka tautitilanteen kiihtyminen voi aiheuttaa niitä muiden rajoitusten ja kuluttajien käyttäytymismuutosten johdosta ilman tätä sääntelyäkin. Anniskelumyynnin menetykset olisivat karkeasti arvioituna

Kansainvälisestikin laajasti käytetyillä ravitsemisliikkeiden toiminnan rajoituksilla vaikutetaan kuitenkin perustellusti sekä tässä epidemiatilanteessa täysin konkreettisiin paikallisiin epidemiariskeihin ja niistä syntyviin laajoihin kustannuksiin että jossain määrin epävarmemmin toteutuviin huomattaviin ihmisten terveyteen ja elämään liittyviin riskeihin.

Tämän vuoksi rajoitusten on arvioitu kokonaisuutena täyttävän myös välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimukset.

4. Esityksen liittymät muuhun tartuntatautilain valmisteluun

Kuten esityksessä on todettu, sosiaali- ja terveysministeriössä on valmisteltu tartuntatautilakiin useita muutoksia, joihin on kuulunut muun muassa muiden kuin ravitsemisliiketoimintaan käytettävien tilojen käytön väliaikainen rajoittaminen tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Näitä muutoksia koskeva hallituksen esitys annettaneen eduskunnalle loka-marraskuussa 2020. Esitysluonnoksessa ko. rajoitusten päätöksentekijänä olisi kunta tai aluehallintovirasto – ei valtioneuvosto asetuksellaan.

Sosiaali- ja terveysministeriön tavoitteena on, että sekä ravitsemistoiminnan että edellä tarkoitetun muun elinkeinotoiminnan rajoituksista säädettäisiin mahdollisimman yhtenevästi tartuntatautilaissa. Tässä tarkoituksessa ministeriö pyrkii siihen, että eduskunta saisi käsiteltäväkseen kattavan hallituksen esityksen ko. kokonaisuudesta. Tämä voisi merkitä myös sitä, että tämän väliaikaiseksi tarkoitetun lainsäädännön voimassaoloaika olisi lyhyempi kuin 28.2.20201 saakka.

Jos tällaista ehdotusta ei anneta tai se ei tulisi voimaan ennen 28.2.2020, voimassaoloaikaa voidaan jatkossa joutua edelleen pidentämään. THL on katsonut, että Covid-19-pandemia tulee hyvin todennäköisesti jatkumaan selvästi ehdotettua voimassaoloa pidempään.