Hallitusneuvos Ismo Tuominen

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Valiokunnan käsiteltävänä olevassa asiassa HE 32/2021 vp esitän valiokunnalle toimitettujen asiantuntijalausuntojen sekä talousvaliokunnan lausunnon TaVL 8/2021 vp johdosta kunnioittavasti seuraavan.

1. Esitettyjen rajoitusten suhde epidemiatilanteen kehitykseen ja erilaiseen ravitsemistoimintaan

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on kuulemisen yhteydessä ja lisäksi 17.3.2021 toimittanut valiokunnalle valtakunnallisen ja alueellisen epidemiatilanteen kehitystä koskevia tietoja. Vaikka epidemiatilanne ei ole huonontunut pahimpien skenaarioiden mukaisesti, tilanne on edelleen alueellisesti tarkasteltuna paikoin huonontunut ja valtakunnallisesti tarkasteltuna erittäin riskialtis.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen lausuntoon on lisäksi koottu saatavilla olevaa tietoa ravitsemisliikkeissä tapahtuvien ihmisten kontaktien vaikutuksesta epidemian kulkuun ja riskeihin. Sosiaali- ja terveysministeriön näkökulmasta katsottuna epidemian leviämistä estäviä toimia ei tule suunnitella ensisijaisesti sen pohjalta, missä paikoissa ja tilanteissa covid-19-virustartuntojen on havaittu menneisyydessä levinneen, vaan sen pohjalta, että tartunnat voivat levitä kaikissa paikoissa ja tilanteissa, joissa ihmiset kohtaavat toisiaan.

Lakiesityksessä ei säädetä nyt kysymyksessä olevia rajoituksia voimaan, vaan esityksen tarkoituksena on varmistaa, että valtioneuvosto voi epidemiatilanteen niin vaatiessa säätää oikeasuhteisia ja välttämättömiä rajoituksia, joilla ihmisten välisiä kontakteja vähennetään ravitsemisliikkeiden toiminnan yhteydessä. Nykyinen epidemiatilanne ja saatavilla olevat tiedot siitä, että kaikenlaisissa ravitsemisliikkeissä sekä tutut että tuntemattomat ihmiset ovat kontaktissa toistensa kanssa, puoltavat esityksen hyväksymistä.

Esitetyn 58 a §:n 4 momentissa säädettyjä nykyistä suurempia rajoituksia voitaisiin asetuksella säätää vain momentissa säädettyjen edellytysten täyttyessä. Edellytykset liittyvät sekä valtakunnalliseen että kyseistä aluetta koskevaan epidemiatilanteeseen ja molempien edellytysten tulisi täyttyä samanaikaisesti. Käytännössä valtioneuvosto on varautunut siihen, että nykyistä suuremmat rajoitukset voivat olla välttämättömiä tasolla 2 olevilla alueilla. Pykälän 2 ja 3 momentissa säädettäisiin uusista suurimmista mahdollisista rajoituksista aivan samaan tapaan kuin nykyään ilman, että lainsäädännön tasolla määriteltäisiin esimerkiksi eritasoisten rajoitusten edellytyksenä olevia tarkkoja ilmaantuvuusrajoja, todettujen tartuntojen osuuksia annetuista näytteistä tai jäljittämättä jääneiden tartuntojen prosenttiosuuksia.

Vaikka ihmisten välisiä kontakteja tapahtuu kaikenlaisessa ravitsemistoiminnassa, kontaktien luonne ja syntyvät riskit vaihtelevat erilaisissa ravitsemisliikkeissä. Eduskunta on aiemmin edellyttänyt, että valtioneuvosto ottaa näitä eroja säädösperusteisesti huomioon ja näistä eroista on säädetty valtioneuvoston asetuksen 4 ja 5 §:ssä. Esityksessä lisättäisiin valtioneuvoston mahdollisuuksia säätää rajoituksia riskiperusteisesti, sillä erityisesti epidemiatilanteen kääntyessä parempaan päin voitaisiin kaavamaisia asiakaspaikka- sekä anniskelu- ja aukioloaikarajoituksia korvata ehdotetuilla tarkemmilla ihmisten kontakteja ja riskejä sääntelevillä rajoituksilla (58 a § 2 mom).

2. Rajoitusten alueellinen kohdentaminen

Eduskuntakäsittelyssä on aiemmin ja myös nyt käsitelty ravitsemistoiminnan rajoitusten alueelliseen kohdentamiseen liittyviä seikkoja. Yleisellä tasolla arvioituna kysymys on tasapainottelusta, jossa ainoaa oikeaa sääntelymallia ei ole olemassa.

Toistaiseksi valtioneuvoston asetuksella on säädetty alueellisia rajoituksia maakuntatasolla sen mukaisesti, onko alue epidemian perustasolla, kiihtymisvaiheessa vai leviämisvaiheessa. Jaottelun taustalla olevat epidemiatiedot ovat valtioneuvoston käytettävissä sairaanhoitopiiritasolla, joka vastaa suurelta osin maakuntatasoa. Kuten esityksessä ja myös ravitsemisliikkeiden sulkemista koskevan valtioneuvoston asetuksen perustelumuistiossa todetaan, tämä rajoitusten alueellinen määrittely perustuu maakuntajakolaissa säädettyyn alueelliseen perusjakoon. Tälle perusjaolle voidaan siis esittää epidemiatietoihin, alueiden toiminnallisiin yhteyksiin ja myös väestöviestintään liittyviä perusteluja.

Kuten esityksessä todetaan, tästä perusjaosta on voitu perustellusta syystä poiketa. Kun esimerkiksi Etelä-Savon ja Itä-Savon sairaanhoitopiirien epidemiatilanteet poikkesivat merkittävästi toisistaan, alueiden rajoitukset säädettiin asetuksella sairaanhoitopiirien tasolla. Jos esimerkiksi suuren maakunnan eri osissa epidemiatilanteet poikkeavat merkittävästi toisistaan, samankaltaiselle tarkemmalle alueiden jakamiselle ei ole esteitä.

Toisaalta epidemian leviäminen ei tunne mitään maantieteellisiä rajoja ja tilanteet voivat vaihdella hyvin nopeasti. Jos epidemiatilannetta tarkastellaan reaaliaikaisesti mahdollisimman tarkasti pienehköjen alueiden tasolla, rajoitusten päätöksenteko, rajoitusten täytäntöönpano yrityksissä ja rajoitusten tiedottaminen asiakkaille tulevat mahdottomiksi toteuttaa. Seuraavassa on esimerkki kuntakohtaisten ilmaantuvuuslukujen kärjestä 17.3.2021:

	14 vrk ilmaantuvuus/ 100 000 asukasta
Pelkosenniemi	967
Pukkila	657
Kustavi	522
Lemland	520
Helsinki	469

Epidemian leviämisen ja myös sen hallitsemisen luonteeseen kuuluu, että ainakaan neljä ensimmäistä ”kärkikuntaa” eivät ole aiemmin olleet epidemian suhteellisesti pahimpia alueita ja todennäköisesti suuri osa nykyisistä ”kärkikunnista” on jo parin viikon kuluttua huomattavasti paremmassa epidemiatilanteessa. Kaikkien julkisen vallan säätämien ja määräämien alueellisesti laajojenkin rajoitusten tarkoituksena on ehkäistä ennalta hallitsematonta epidemian leviämistä ja tukea kaikkia alueiden ja kuntien täsmätoimia levinneen epidemian saamiseksi jälleen hallittavaksi.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen arvion mukaan ei siis ole mahdollista ennakkoon arvioida, millä paikkakunnalla tai missä tiloissa mahdollisia altistumisia ja tartuntoja voisi tapahtua. Kun koronavirustartunta on levinnyt ryväsmäisesti sekä niissä maakunnissa, joissa tartuntoja on menneisyydessä todettu suhteessa enemmän, että niissä maakunnissa, jotka ovat olleet huomattavastikin matalamman ilmaantuvuuden alueita, sama periaate on yleistettävissä myös kaikkien maakuntien sisällä. Tästä seuraa, että tehokkaat rajoitukset eivät voi perustua vain tietyn paikkakunnan toteutuneiden tartuntojen historiatietoihin, vaan enemmänkin ennakolliseen tavoitteeseen tartuntojen todennäköisyyksien vähentämiseksi niiden historia- ja taustatietojen perusteella, mitä tiedämme epidemian vaiheesta sekä valtakunnallisesti että kyseisellä alueella. Näihin perusteisiin nojautuu se alueellinen jako, jota käytetään hallituksen hybridistrategian toteuttamisessa.

Valtioneuvoston asetuksessa säädettävät rajoitukset kohdennettaisiin näillä näkymin nykyiseen tapaan hallituksen hybridistrategiassa omaksuttujen epidemian tasojen perusteella pääsääntöisesti maakuntatasolle. Maakuntaa pienempiä jakoja otetaan asetuksessa käyttöön, jos rajoitusten säätäminen ei ole jollekin pienemmälle alueelle välttämätöntä. Rajoitusten alueellisen erottelun päätavoitteena on aina rajoitusten oikeasuhteisuus vallitsevaan epidemiatilanteeseen ja tartuntojen leviämisen riskeihin nähden ja liian yksityiskohtaisen erottelun päävaarana se, että jonkin pienemmän alueen hyvästä epidemiatilanteesta johtuvista lievemmistä rajoituksista voi edelleen kansainvälistenkin esimerkkien mukaisesti ja väestön liikkuessa vapaasti seurata hetkessä epidemian nopea kiihtyminen.

3. Rajoitusten kohdentaminen sisä- ja ulkotiloihin

Nykyisessä ja ehdotetussa 58 a §:ssä ei ole eroteltu ravitsemisliikkeiden sisä- ja ulkotiloja. Tästä huolimatta valtioneuvoston asetuksen 3 §:n 4 momentissa säädetty asiakkaiden ohjaaminen istumapaikoilleen ja 4 §:ssä säädetty asiakasmäärän rajoittaminen on säädetty koskemaan vain sisätiloja. Tämä perustuu siihen tosiasiaan, että ulkotiloissa tartunnan leviämisen riski on pienempi kuin sisätiloissa. Anniskelu- ja aukioloaikaa koskevat rajoitukset puolestaan koskevat asetuksen 5 §:n mukaan koko ravitsemisliikettä eli sekä sisä- ja ulkotiloja.

Epidemian tässä vaiheessa on tärkeää huolehtia yhteiskunnan rajoitustoimien kokonaisuudesta eikä aivan lähitulevaisuudessa ole nähtävissä sellaista epidemiatilannetta, että väestöä voitaisiin ainakaan koko maassa esimerkiksi kannustaa lähtemään nauttimaan yhdessä alkoholijuomia edes ulkotiloissa. Toisaalta on selvää, että rajoitusten välttämättömyyden edellytys koskee aluetason ja ravitsemisliikkeen toiminnan tarkastelun lisäksi myös sitä tarkastelua, että sisä- ja ulkotiloissa tartuntariskit ovat eritasoiset. Tämä tarkastelu tulee kevään edetessä korostumaan asetuksen valmistelussa.