

## HE 22/2021 vp

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

#### **ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaista muuttamista. Kaikkien ravitsemisliikkeiden tilat suljettaisiin asiakkailta kolmen viikon määräajaksi niillä alueilla, joilla se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen estämiseksi.

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

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 8.3.2021 ja olemaan voimassa 28.3.2021 saakka.

---

**SISÄLLYS**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT .....	3
1 Asian tausta ja valmistelu .....	3
1.1 Tausta .....	3
1.2 Valmistelu .....	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
3 Nykytilan arviointi.....	9
3.1 Tilannekuva.....	9
3.1.1 Alueellinen tilannekuva .....	10
3.1.2 Muuntuneen koronaviruksen vaikutus Covid-19-epidemian leviämiseen .....	11
3.1.3 Väestön eri ikäryhmien osuus epidemian leviämislle .....	12
3.2 Ravitsemisliikkeiden rooli Covid-19-epidemian leviämässä .....	13
3.3 Arvio säännönmukaisten toimivaltuuksien riittävydestä .....	15
4 Tavoitteet.....	15
5 Ehdotukset ja niiden vaikutukset .....	16
5.1 Keskeiset ehdotukset.....	16
5.2 Pääasialliset vaikutukset.....	18
5.3 Taloudelliset vaikutukset .....	18
5.4 Vaikutukset terveyteen ja hyvinvointiin .....	20
5.5 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	20
6 Muut toteuttamisvaihtoehdot .....	21
6.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	21
6.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot .....	22
7 Lakia alemman asteinen sääntely .....	22
8 Voimaantulo .....	22
9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys .....	23
9.1 Poikkeusolojen vallitseminen.....	23
9.2 Poikkeusolojen toteaminen .....	24
LAKIEHDOTUS .....	33
Laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta .....	33
LIITTEET .....	35
RINNAKKAISTEKSTI.....	35
Laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta .....	35
ASETUSLUONNOS .....	37
Valtioneuvoston asetus ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi .....	37

## PERUSTELUT

### 1 Asian tausta ja valmistelu

#### 1.1 Tausta

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

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

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

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

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

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

Epidemiatilanteen heikentymisen vuoksi valtioneuvosto totesi yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa 1.3.2021, että maassa vallitsevat valmiuslain (1552/2011) 3 §:ssä tarkoitetut poikkeusolot. Valtioneuvosto on arvioinut, että viranomaisten säännönmukaiset toimivaltuudet eivät kaikilta osin ole riittäviä. Lainsäädännöstä puuttuu mahdollisuus sulkea ravitsemistoiminnassa käytettävät asiakastilat ja sen avulla rajoittaa viruksen leviämistä ravitsemisliikkeiden kautta väestöön niillä alueilla, joilla se on välttämätöntä. Lisäksi esimerkiksi mahdolliset välttämättömät liikkumisrajoitukset sekä terveydenhuollon voimakkaampi ohjaus ylikuormitustilanteessa voivat edellyttää perustuslain 23 §:n nojalla säädettäviä tai valmiuslaista käyttöön

otettavia toimivaltuuksia. Valtioneuvosto on 25.2.2021 linjannut, että perustuslain 23§:ssä tarkoitetulla tavalla ravitsemisliikkeet ehdotetaan suljettavaksi kolmen viikon ajaksi 8.–28. maaliskuuta 2021. Ehdotettu sulkeminen ei koskisi epidemian perustason alueita. Toimenpide on välttämätön epidemian levitystä voimakkaasti.

Tässä tilanteessa on tartuntataudin leviämisen estämiseksi otettu lisäksi käyttöön lukuisia muita elämäntapojen ja elinkeinoaloja koskevia laajoja hybridistrategian toimintasuunnitelman ja sen täydennyksen mukaisia toimenpiteitä, jotka liittyvät siihen, että epidemian torjunnassa on siirrytty tasolle 2. Virusmuunnos lisääntyy alueellisesti ja määrällisesti niin voimakkaasti, että epidemian leviämisen estäminen vaatii välittömiä toimia. Linjattujen toimenpiteiden tavoitteena on nopea ja voimakas kontaktien vähentäminen.

Valtioneuvoston periaatepäätös hybridistrategian toimintasuunnitelman täydennyksessä tarkoitettujen kaksien (Taso 2) käyttöön otosta (<https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/koronaviruksen-torjunnassa-siirrytaan-seuraavalle-toimenpidetasolle-lisatoimenpiteet-kayttoon-usealla-alueella>).

## 1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä ja valmistelussa ovat olleet mukana valtioneuvoston kanslia, sosiaali- ja terveysministeriö, sisäministeriö ja oikeusministeriö.

Esityksen kiireellisyys vuoksi on tarpeen poiketa kuulemista säädösvalmistelussa koskevista ohjeista eikä esityksestä ole järjestetty lausuntokierrosta. Esityksen päälinjoista on kuitenkin kuultu Palvelualojen ammattiliitto PAM ry:tä ja Matkailu- ja Ravintolapalvelut Mara ry:tä. Lisäksi Ahvenanmaan maakunnan edustajille on kerrottu valmistelun päälinjoista.

## 2 Nykytila ja sen arviointi

### *Tartuntatautilaissa ja sen nojalla säädetyt rajoitukset*

Voimassa olevan tartuntatautilain 58 a §:n 1 momentin mukaan ravitsemistoiminnan harjoittajan on, sen lisäksi, mitä elintarvikelaissa ja Ahvenanmaan maakunnan vastaavassa lainsäädännössä säädetään, huolehdittava yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi ravitsemisliikkeen tilojen ja pintojen puhdistamisesta sekä siitä, että asiakkailta on mahdollisuus käsien puhdistamiseen, ja annettava asiakkaille riittävän etäisyyden ylläpitämistä ja käsien puhdistamista koskevat toimintaohjeet. Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset ravitsemisliikkeen tilojen ja pintojen puhdistamisesta, käsien puhdistamismahdollisuuden järjestämisestä sekä asiakkaille annettavien toimintaohjeiden antamisesta.

Pykälän 2 momentin mukaan ravitsemistoiminnan harjoittajan tulee huolehtia siitä, että asiakkaiden oleskelu järjestetään yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi riittävän väljästi ja asiakaspaikat sijoittuvat riittävän etäälle toisistaan. Valtioneuvoston asetuksella säädetään, jos se on yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi välttämätöntä, tarkemmin kyseistä aluetta koskien ravitsemisliikkeen asiakkaiden oleskeluun ja asiakaspaikkojen sijoittamiseen liittyvistä velvoitteista sekä ravitsemisliikkeen sisä- ja ulkotilojen asiakaspaikkamäärään liittyvistä vaatimuksista. Tämän lisäksi valtioneuvoston asetuksella voidaan rajoittaa sellaisen ravitsemisliikkeen, jonka pääasiallisena ravitsemistoimintana on tarjota yleisölle maksusta elintarvikelaissa tai Ahvenanmaan maakunnan vastaavassa lainsäädännössä tarkoitettua elintarvikehuoneistossa alkoholi-juomia, asiakasmäärää enintään 50 % ravitsemisliikkeen suurimmasta asiakas- tai henkilömäärästä, joka on mainittu tilaa tai sen osaa koskevassa alkoholilain

(1102/2017) 18 §:ssä tai Ahvenanmaan maakunnan vastaavassa lainsäädännössä tarkoitettussa anniskelu-luvassa tai, jos ravitsemisliikkeellä ei ole anniskelulupaa, rakennusten paloturvallisuudesta maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 117 b §:n nojalla ja rakennuksen käyttö-turvallisuudesta mainitun lain 117 d ja 117 k §:n nojalla annettujen säännösten tai Ahvenanmaan maakunnan vastaavan lainsäädännön mukaisesti hyväksytyssä rakennussuunnitelmassa. Muiden ravitsemisliikkeiden asiakasmäärää saadaan asetuksella rajoittaa enintään 25 % edellä mainittujen säännösten tarkoittamasta suurimmasta asiakas- tai henkilömäärästä. Lain mukaan, jos ravitsemisliikkeen pääasiallinen ravitsemistoiminta eri ajankohtina vaihtelee, sen toimintaan sovelletaan kunakin ajankohtana sitä rajoitusta, johon sen ravitsemistoiminta kyseisenä ajankohdantana liittyy. Valtioneuvoston asetuksella voidaan myös antaa tarkempia säännöksiä kyseisistä asiakasmäärien rajoituksista ja niiden kohdentumisesta.

Pykälän 3 momentissa säädetään aukiolo- ja anniskeluajan lyhentämisestä. Asetuksella voidaan säätää ravitsemisliikkeen aukioloa kello 23—05 välisenä aikana ja anniskelua kello 22—09 välisenä aikana koskevista rajoituksista, jos ne ovat välttämättömiä yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi eivätkä ravitsemisliikkeen tilojen ja pintojen puhdistamistoimenpiteet, hygieniaohteet, asiakaspaikkojen järjestely ja muut toimenpiteet ole riittäviä yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Valtioneuvoston asetuksella voidaan myös säätää siitä, millaisissa ravitsemisliikkeissä kyseisiä rajoituksia noudatetaan.

Pykälän 4 momentin mukaan 2 ja 3 momentin nojalla valtioneuvoston asetuksella säädettyjen rajoitusten on oltava välttämättömiä yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi kullakin alueella sekä sellaisissa ravitsemisliikkeissä, joita rajoitukset koskevat.

Edelleen pykälän 5 momentin mukaan ravitsemistoiminnan harjoittajan on laadittava kirjallinen suunnitelma siitä, miten se toteuttaa sen toimintaan ja sisä- ja ulkotilojen käyttöön säädettyt velvollisuudet ja rajoitukset. Suunnitelma on pyynnöstä esitettävä aluehallintovirastolle ja majotus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 11 §:ssä tai Ahvenanmaan maakunnan vastaavassa lainsäädännössä tarkoitettua valvontaa suorittavalle poliisille. Suunnitelma on siihen sisältyviä henkilötietoja lukuun ottamatta pidettävä liikkeessä asiakkaiden nähtävillä. Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset velvoitteiden ja rajoitusten toteuttamista koskevan suunnitelman sisällöstä, laadimisesta ja nähtävänä pitämisestä.

Asiakasmäärä- sekä aukiolo- ja anniskeluaikarajoitukset eivät pykälän 6 momentin mukaan koske henkilöstöravintolatoimintaa eivätkä ruoan tai juoman myymistä ravitsemisliikkeestä muualla nautittavaksi. Pykälän 7 momentissa on myös poikkeussäännös siitä, että aukioloaikojen rajoitukset eivät koske Suomen ja ulkomaiden välillä tai ulkomailla kulkevassa vesi- ja ilmaluoksessa eivätkä polttonesteiden jakeluaseman yhteydessä toimivia ravitsemisliikkeitä.

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

Tartuntatautilain 58 a §:n nojalla ravitsemisliikkeiden toiminnan väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen estämiseksi annetun valtioneuvoston asetuksen (166/2021) 2 §:ssä säädetään ravitsemistoiminnan harjoittajan yleisistä velvollisuuksista, jotka liittyvät asiakkaille

annettaviin toimintaohjeisiin sekä käsihygienian ja kosketeltavien pintojen ja esineiden puhdistamisen järjestämiseen. Asetuksen 3 §:ssä säädetään asiakkaiden oleskeluun ja sijoittamiseen liittyvistä velvollisuuksista ja erityisesti siitä, että liikkeen kaikilla asiakkailla tulee olla oma istumapaikkansa pöydän tai sitä vastaavan tason ääressä. 5.3.2021 voimaan tulevan muutoksen mukaan ravitsemisliikkeiden on järjestettävä toimintansa sisätiloissa siten, että asiakkaat ohjataan istumaan pääsääntöisesti istumapaikoillaan. Säännös rajoittaa asiakkaiden liikkumista ravintolassa ja siten sosiaalisten kontaktien määrää ja laatua ja sitä sovelletaan myös perustason alueilla ja siten myös nyt ehdotetun sääntelyn aikana,

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

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

Pykälän 2 momentissa luetellaan ne maakunnat, joissa sijaitsevassa ravitsemisliikkeessä alkoholijuomien anniskelu on lopetettava viimeistään kello 22. Mainitussa maakunnassa sijaitsevan ravitsemisliikkeen, jonka pääasiallisena ravitsemistoimintana on tarjota yleisölle maksusta elintarvikelaissa tarkoitettua elintarvikehuoneistossa alkoholijuomia, saa pitää avoinna ravitsemistoiminnan asiakkaille kello 24:stä kello 23:een ja muun kuin edellä tarkoitettua ravitsemisliikkeen saa pitää avoinna ravitsemistoiminnan asiakkaille kello 1:stä kello 24:ään.

Pykälän 3 momentin mukaan muussa kuin 1 tai 2 momentissa mainitussa maakunnassa sijaitsevassa ravitsemisliikkeessä, jonka pääasiallisena ravitsemistoimintana on tarjota yleisölle maksusta elintarvikelaissa tarkoitettua elintarvikehuoneistossa alkoholijuomia, alkoholijuomien anniskelu on lopetettava viimeistään kello 24 ja liikkeen saa pitää avoinna ravitsemistoiminnan asiakkaille kello 2:sta kello 1:een. Edellä mainitussa maakunnassa sijaitsevassa muussa kuin alkoholijuomien tarjoiluun suuntautuvassa ravitsemisliikkeessä anniskelu on lopetettava viimeistään kello 24 eikä aukioloaikaa ole rajoitettu.

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

### **1. Perustaso** vastaa Suomen tilannetta keskikesällä 2020.

- a. tartuntojen ilmaantuvuus on alhainen
- b. kotoperäisten tartuntojen osuus on pieni.

## **2. Kiihtymisvaiheessa**

- a. tartuntojen alueellinen ilmaantuvuus on noussut:
  - 7 vrk tapaussumma on suuruusluokkaa > 6-15/100 000 asukasta ja
  - 14 vrk tapaussumma on suuruusluokkaa > 10–25/100 000 asukasta
- b. positiivisten näytteiden osuus on > 1 %
- c. ajoittain esiintyy paikallisia ja alueellisia tartuntaketjuja
- d. tartunnanlähteet ovat kuitenkin pääsääntöisesti jäljitettävissä
- e. sairaalahoidon tarpeeseen pystytään vastaamaan ilman erityistoimia.

## **3. Leviämisvaiheessa**

- a. tartunnat leviävät väestössä alueellisesti tai laajemmin:
  - 7 vrk tapaussumma on suuruusluokkaa > 12–25/100 000 asukasta ja
  - 14 vrk tapaussumma on suuruusluokkaa > 18–50/100 000 asukasta
- b. tapausten päivittäinen kasvunopeus on > 10 %
- c. positiivisten näytteiden osuus on > 2 %
- d. alle puolet tartunnanlähteistä on jäljitettävissä
- e. sairaalahoidon ja tehohoidon tarve kasvaa voimakkaasti.

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

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

Ravitsemisliikkeiden rajoitukset ovat kaikissa epidemian vaiheissa liittyneet hallituksen muiden toimien kokonaisuuteen. Hybridistrategian toimintasuunnitelman mukaisia toimia on etenkin joulukuussa tapahtuneen epidemian kiihtymisen jälkeen tehostettu, mutta ravitsemistoiminnan rajoituksia ei leviämisvaiheessa jo olevilla alueilla ole voitu lisätä.

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

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

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

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

Kuten edellä on todettu, tässäkin tilanteessa tartuntatautilaissa säädettyjä ravitsemistoiminnan rajoituksia ei ole voitu epidemian kiihtymis- ja leviämisvaiheessa kiristää siten, että ihmisten välisiä kontakteja vähennettäisiin tältäkin osin tehokkaasti.

#### *Laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta*

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

Lain 1 §:n 3 momentin mukaan ravitsemistoiminnalla tarkoitetaan myös vain yhteisön, säätiön tai laitoksen omalle henkilöstölle tai muuten rajoitetulle henkilöpöydälle tarkoitettua ruoan tai juoman tarjoamista (henkilöstöravintolatoiminta). Lain esitöiden mukaan pääasiallisesti tietyn työpaikan henkilöstöä tai muuten rajoitettuja tahoja palveleva henkilöstöravintola poikkeaa



luonteeltaan 2 momentin 4 kohdassa tarkoitettu ravitsemisliikkeestä, koska se ei ole tarkoitettu yleisölle. Ottaen huomioon pyrkimyksen lain kattavasta soveltamisalasta pykälän 3 momentin mukaan henkilöstöravintolatoiminta eli vain yhteisön, säätiön tai laitoksen omalle henkilökunnalle tai muuten rajoitetulle henkilöpiirille tarkoitettu ruoan tai juoman tarjoaminen rinnastetaan ravitsemistoimintaan. Momentissa tarkoitettujen yhteisöiden ja säätiöiden voivat olla yksityisoikeudellisia tai julkisoikeudellisia. Laitoksella tarkoitetaan esimerkiksi valtion laitoksia ja kunnallisia liikelaitoksia.

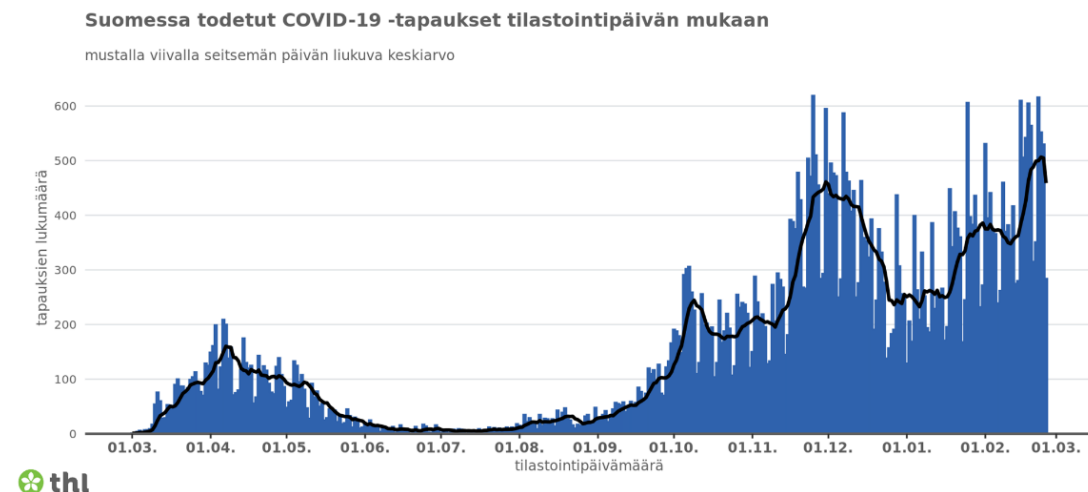
Lakia ei sovelleta ulosmyyntitoimintaan, jossa elintarvikehuoneistosta luovutetaan elintarvikkeita tai juomia yksinomaan muualla kuin elintarvikehuoneistossa nautittavaksi.

Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain noudattamista valvoo lain 11 §:n mukaan poliisi. Lain 12 §:ssä säädetään pakkokeinoista. Jos majoitustoiminnan harjoittaja laiminlyö matkustajailmoitusten täyttämistä ja niiden toimittamista viranomaisille koskevat velvollisuudet, poliisilaitoksen on asiasta tiedon saatuaan velvoitettava hänet määräajassa täyttämään velvollisuutensa. Jos sanottua velvoitetta ei ole noudatettu, poliisilaitos voi asettaa uuden velvoitteen ja sen noudattamisen tehosteeksi uhkasakon. Lain 12 §:n 3 momentin mukaan, jos majoitus- ja ravitsemistoiminnan harjoittamisesta on aiheutunut kohtuutonta haittaa asuinympäristölle tai vakavaa häiriötä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle, poliisi voi antaa toiminnanharjoittajalle varoituksen. Jos toiminnanharjoittaja ei varoituksesta huolimatta oikaise menettelyään, poliisilaitos voi rajoittaa liikkeen aukioloaikaa taikka määräajaksi kieltää toiminnan harjoittamisen kokonaan tai osaksi. Toimintakiellon pituus ei saa ylittää kolmea kuukautta. Lain rangaistussäännökset koskevat vain majoitustoiminnan harjoittamista koskevaa matkustajailmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiä.

### 3 Nykytilan arviointi

#### 3.1 Tilannekuva

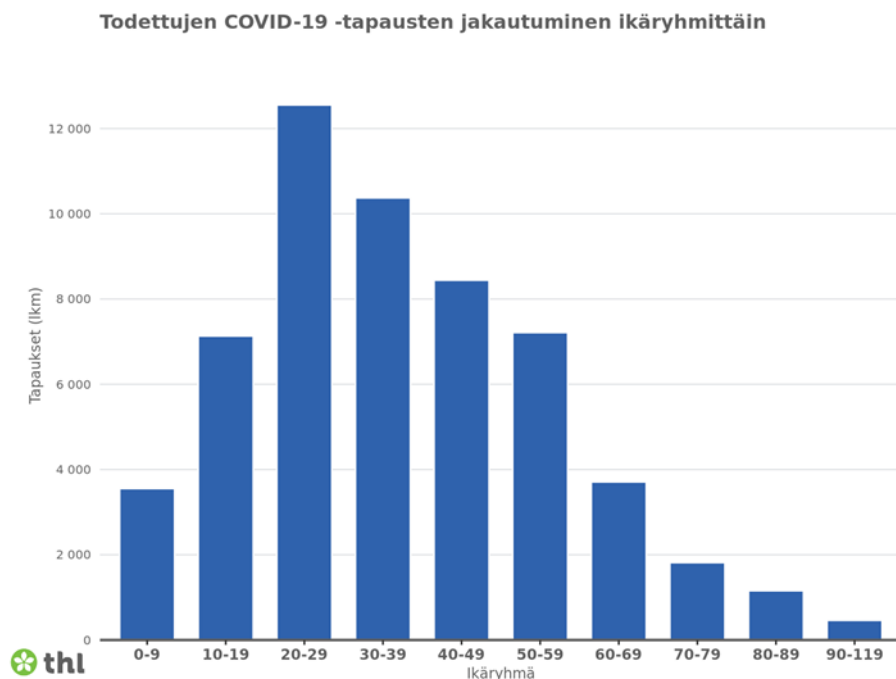
Suomessa on todettu 26.2.2021 mennessä yhteensä 56 407 koronavirustapausta (ilmaantuvuus 110 per 100 000 väestö/14 vrk). Tautitapausten määrä ja ilmaantuvuus ovat kohonneet helmikuun 2021 alun jälkeen erittäin nopeasti.



Kuva 1. Uudet Covid-19-tautitapaukset

Sairaalahoitossa olevien Covid-19-potilaiden määrissä on päiväkohtaista vaihtelua, mutta valtakunnallisesti sairaalahoidon kuormitus on viimeisen viikon aikana kasvanut jyrkästi. Parhailaan sairaalahoidossa on 210 potilasta, joista tehohoidossa 38. Viikolla 8 tehdyn THL:n mallinustuksen mukaan uusien hoitajaksojen määrän kasvu on tällä hetkellä noin 20% viikossa sekä vuodeosasto- että tehohoitoa koskien. Prosentuaalinen kasvu on selvästi kiihtynyt alkuvuodesta.

Tautiin on menehtynyt yhteensä 742 henkilöä. Menehtyneiden keski-ikä on noin 81 vuotta. Taudin ilmaantuvuus on suurinta 20-40-vuotiaiden ikäryhmässä. Epidemian leviämisen kannalta olennaista on, että torjuntatoimia tehostetaan juuri tässä ikäryhmässä.



Kuva 2. Tartunnan saaneiden ikäjakauma

### 3.1.1 Alueellinen tilannekuva

Sairaanhoitopiirien alueellisten yhteistyöryhmien itse tekemien arviointien perusteella STM:n toimintasuunnitelman mukaisessa leviämisvaiheessa ovat 26.2.2021 Etelä-Karjalan, Helsingin ja Uudenmaan, Kanta-Hämeen, Satakunnan, Vaasan ja Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirit sekä Ahvenanmaan maakunta.

Helsingin ja Uudenmaan alueella 14 vuorokauden ilmaantuvuus 100 000 väestöä kohden on 217 eli noin kaksi kertaa suurempi kuin koko Suomen väestössä. Muissa leviämisvaiheen sairaanhoitopiireissä vastaavat ilmaantuvuudet ovat: Etelä-Karjala 78, Kanta-Häme 51, Satakunta

193, Vaasan 128, Varsinais-Suomi 126 sekä Ahvenanmaan maakunta 192. Lapin sairaanhoitopiiriin ilmaantuvuus kahden viikon seurantajaksolla on 51 ja kasvuvauhti verrattuna edellisen kahden viikon jaksoon on 26->50. Lapissa merkittävä määrä tartunnoista todetaan matkustamiseen liittyen. Nämä, noin 30% tartunnoista, kirjaantuvat muihin sairaanhoitopiireihin.

STM:n toimintasuunnitelman mukaisessa kiihtymisvaiheessa ovat Kymenlaakson, Päijät-Hämeen, Pirkanmaan, Keski-Suomen, Etelä-Pohjanmaan, Etelä-Savon, Itä-Savon, Pohjois-Pohjanmaan, Lapin ja Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirit.

### 3.1.2 Muuntuneen koronaviruksen vaikutus Covid-19-epidemian leviämiseen

Muuntuneen koronaviruksen aiheuttamia tapauksia on ilmoitettu THL:n tartuntatautirekisteriin yhteensä 1232. Näistä 1167 on ollut ns. Ison-Britannian virusmuunnos (B.1.1.7), 64 ns. Etelä-Afrikan virusmuunnosta (B.1.351) ja yksi ns. Brasilian virusmuunnosta (P.1). Kaikista virusmuunnostapauksista 988 on todettu Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirissä.

Virusmuunnos todetaan viruksen perimän selvittämiseksi tehtävällä sekvensointitutkimuksella. Tutkimustuloksen valmistuminen vie tyypillisesti 1–2 viikkoa. Nyt raportoidut muuntuneen viruksen aiheuttamat tapausmäärät eivät anna ajankohtaista tilannekuvaa ao. virusmuunnosten leviämisestä väestössä. Lisäksi seulontatestin osuvuus vaihtelee. Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriin arvion mukaan jo kaksi kolmasosaa sairaanhoitopiiriin alueella todetuista uusista koronavirustapauksista olisi muuntuneen viruskannan aiheuttamia. Löydös selittää epidemian voimakasta alueellista kiihtymistä viimeisten viikkojen aikana.

Isossa-Britanniassa tehtyjen tutkimusten mukaan maassa havaittu virusmuunnos leviää 30–50 % aiempia virustyyppejä nopeammin ja johtaa aiempaa useammin sairaala- ja tehohoitoon sekä tautiin menehtymiseen. Riskisuhde on keskimäärin ollut noin 1,3–1,4 -kertainen aiempiin virustyyppihin verrattuna<sup>1</sup>.

Myös Tanskassa tehty seuranta viittaa siihen, että virusmuunnos johtaa sekä nopeammin leviävään epidemiaan että lisääntyneeseen riskiin joutua sairaalahoitoon vakavan Covid-19-taudin johdosta. Euroopan tautien valvonnan ja ehkäisyn keskuksen ECDC:n 15.2.2021 julkaiseman riskinarvion mukaan Ison-Britannian virusmuunnos korvaa kevään kuluessa aiemmat virustyytit ja johtaa todennäköisesti Covid-19-tautiin liittyvän kuolleisuuden kaksinkertaistumiseen, mikäli väestön rokotukset eivät ehdi suojaamaan ikääntyneitä ja riskiryhmiä<sup>2</sup>.

Suomessa hoivakotien asukkaiden ja vanhimpien ikäluokkien rokotukset ovat edenneet hyvin, mutta koko väestön tasolla rokotuskattavuus on vasta noin 7,5 %. Rokotukset ovat todennäköisesti jo vaikuttaneet tautiin menehtyneiden määrään, joka ei ole helmikuussa 2021, suuremmasta tapausmäärästä huolimatta, ole yhtä korkea kuin loppuvuodesta 2020. Rokotukset eivät tällä hetkellä suojaa riittävästi kaikkia niitä väestöryhmiä, joissa riski vakavaan Covid-19-tautiin on suurentunut. Ikäluokasta 80-89-vuotiaat rokotteen on saanut yli kolmasosa ja tätä ikäkäämmistä yli puolet. Ikääntyneiden ja lääketieteellisten riskiryhmien rokotukset jatkuvat tämän hetken arvion mukaan vähintään toukokuulle 2021 asti.

---

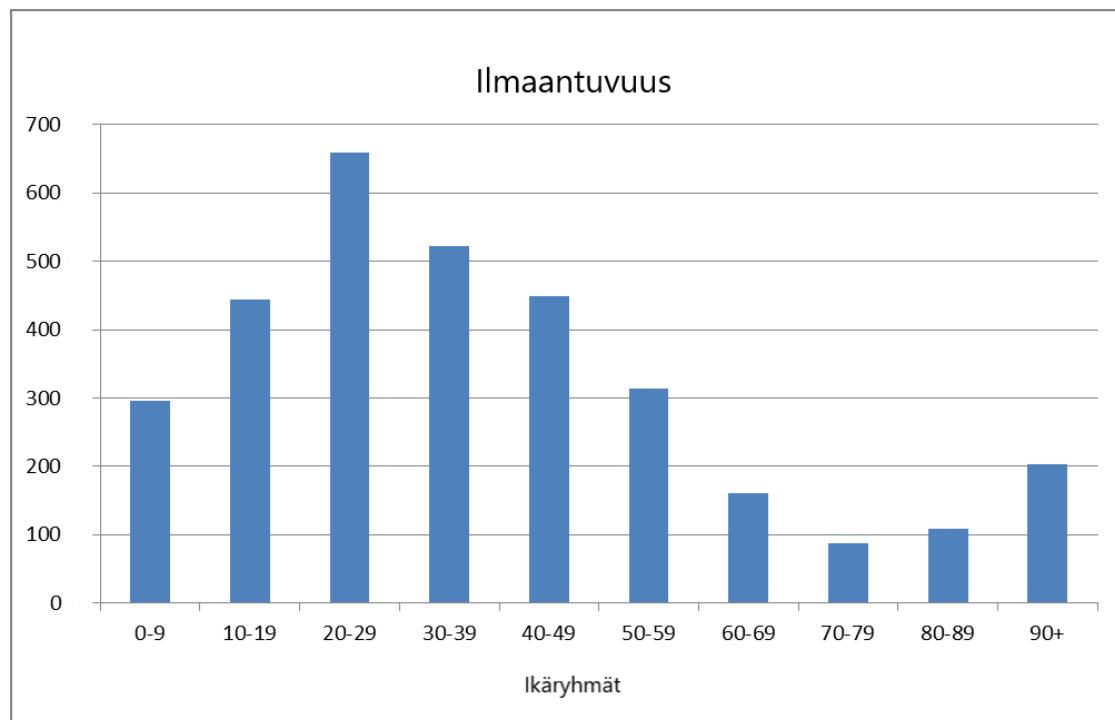
<sup>1</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/nervtag-update-note-on-b117-severity-11-february-2021>

<sup>2</sup> <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/covid-19-risk-assessment-variants-vaccine-fourteenth-update-february-2021>

Virusmuunnoksen leviäminen voi lähikuukausien aikana johtaa sairaala- ja tehohoidon tarpeen voimakkaaseen kasvuun, alkuun Helsingin ja Uudenmaan ja myöhemmin myös kaikissa muissa sairaanhoitopiireissä.

### 3.1.3 Väestön eri ikäryhmien osuus epidemian leviämislle

Kun tarkasteluun otetaan, miten epidemia etenee väestössä eri ikäryhmissä, havaitaan, että sekä mitattuna tapausten kokonaisluvusta (kuva 2) että ikäryhmän kokoon suhteutettuna (kuva 3) suurin ilmaantuvuus ja tapausmäärä ovat nuoren aikuisväestön keskuudessa.



Kuva 3. Ikäryhmäkohtainen ilmaantuvuus väestössä

Koronaepidemian torjunta perustuu erityisesti ja ensisijaisesti ihmisten välisten kontaktien vähentämiseen, jotta tartuntamahdollisuuksia ei syntyisi. Suurin vaikuttavuus saadaan, jos voidaan vaikuttaa niihin kontakteihin, joiden voidaan todeta aiheuttavan eniten tartuntoja, ja niihin ympäristöihin, jossa kontaktit syntyvät.

Kun tarkastellaan ikäryhmäkohtaista ilmaantuvuutta vielä tarkemmin, kaikkein suurin ilmaantuvuus on ikäryhmissä 19–34-vuotiaat. Epidemian torjunnan kannalta näiden ikäryhmien kontakteja pitäisi siis voida vähentää eniten. Myös korkeatasoinen kansainvälinen tutkimus viittaa selvästi siihen, että ikäryhmä 20–49-vuotiaat on merkittävin epidemian leviämisen kannalta (Science, 2021<sup>3</sup>).

<sup>3</sup> <https://science.sciencemag.org/content/early/2021/02/01/science.abe8372#:~:text=We%20estimate%20that%20as%20of,20%2D49%20in%20the%20US>

Nuorten aikuisten keskinäiset kontaktit tapahtuvat opintojen, työn ja vapaa-ajan vieton sekä näihin suuntautuvien matkojen yhteydessä. Heidän sosiaalinen elämänsä sisältää usein aktiivista ilta-elämään osallistumista ja ajan viettämistä ja muiden ihmisten tapaamisia baareissa, yökerhoissa ja ravintoloissa. Suuri osa opiskelusta ja työstä tapahtuu nykyisin etänä, jolloin näiden tilanteiden kontakteja voidaan jo välttää. Tartuntatautilain uudet pykälät tuovat mahdollisuuden puuttua osaan vapaa-ajan vieton tilanteisiin, jossa fyysisiä kontakteja voi syntyä, mutta eivät kaikkiin. Suurin puute liittyy ravitsemisliikkeisiin.

### 3.2 Ravitsemisliikkeiden rooli Covid-19-epidemian leviämisessä

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

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

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

THL:n sairaanhoitopiireiltä saamien ilmoitusten mukaan viikoilla 1–7 on tähän mennessä todettu yhteensä 78 altistumistilannetta, joissa vähintään 10 henkilöä on voitu nimetä ravitsemus-

<sup>4</sup> <https://www.nature.com/articles/d41586-020-03140-4>

<sup>5</sup> <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.05.28.20116129v3>

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

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

liikkeessä altistuneiksi. Altistuneiden todellinen määrä on huomattavasti suurempi, sillä pienempiä altistustilanteita on paljon ja hyvin usein altistuneiksi voidaan nimetä/tunnistaa vain oman seurueen jäsenet eikä muita, toisilleen tuntemattomia asiakkaita.

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

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

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

Myös muualla Suomessa tartuntaketjuja on todettu mm Etelä-Karjalan, Kainuun, Pirkanmaan, Pohjois-Savon ja Varsinais-Suomen sairaanhoitopiireissä. Keski-Suomen sairaanhoitopiirissä ravitsemisliikkeessä järjestetyn opiskelijajuhlan jälkeen tartuntoja todettiin yhteensä vähintään 100.

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

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

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

Lisäksi THL kerää tietoja tartuntaryypäistä ja altistustilanteista viikoittaisissa sairaanhoitopiirien yhteistyökokouksissa ja päivittäisessä yhteydenpidossa kuntiin ja sairaanhoitopiireihin.

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

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

### **3.3 Arvio säännönmukaisten toimivaltuuksien riittävydestä**

Epidemian leviämisen estämiseksi rajoitustoimet tulee kohdentaa niihin tartuntapaikkoihin ja tilanteisiin, joihin voidaan toimenpiteillä vaikuttaa. Suuri osa koronavirustartunnoista tapahtuu perhe- ja lähipiirissä, joihin rajoitustoimia ei käytännössä ole mahdollista säätää. Nykyisessä tartuntatilanteessa suuri osa rajoitustoimilla estettävistä tartunnoista tapahtuu ravitsemisliikkeissä ja harrastustoiminnassa.

Ravitsemisliikkeistä on lähtenyt liikkeelle tartuntaketjuja voimassa olevien rajoitusten aikana edellä kuvatulla tavoin. Koska virusmuunnokset lisäävät taudin leviämisen riskiä, voidaan arvioida, että voimassa olevat säännökset ravitsemisliikkeiden aukiolosta, anniskeluajoista ja hygieniaohteista eivät ole enää riittäviä ehkäisemään ravitsemisliikkeistä lähteviä tartuntaketjuja. Vallitsevassa tilanteessa riittävänä ei myöskään pidetä normaalilainsäädännöllä tehtäviä rajoitusten tiukennuksia. Tarvitaan nykyiset toimivaltuudet ylittäviä keinoja. Tartuntamäärien kasvun kiihtyminen pyritään katkaisemaan sulkemalla ravitsemisliikkeet hallituksen esittämällä tavalla kolmeksi viikoksi.

THL on arvioinut, että Covid-19-epidemian nyt kiihtyessä voimakkaasti ja virusmuunnoksen levitessä laajasti, on kontaktien kokonaisvaltaisen vähentämisen ja väestön hengen ja terveyden suojelemiseksi välttämätöntä ja oikeasuhteista sulkea leviämisen- ja kiihtymisvaiheessa olevien sairaanhoitopiirien alueella sijaitsevat ravitsemisliikkeet ruuan ulosmyyntiä lukuun ottamatta kokonaan vähintään kolmen viikon jaksoksi. Tämä ei ole mahdollista säännönmukaisilla toimivaltuuksilla.

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

## **4 Tavoitteet**

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

Ravitsemisliikkeiden toiminnan rajoittamisella pyritään vähentämään ihmisten välisiä kontakteja, jotta tartuntamahdollisuuksia ei syntyisi. Epidemian leviämisen hidastamisella pyritään

turvaamaan sairaanhoitokapasiteetin toiminta ja riittävyys tilanteessa, jossa epidemian nopea leviäminen ilman voimakkaita rajoitustoimia näyttää todennäköiseltä.

## 5 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

### 5.1 Keskeiset ehdotukset

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

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

Esitys vastaisi näiltä osin sisällöltään majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaista muutosta, joka oli voimassa 4.4.-31.5.2020 (laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta 153/2020; EV 14/2020 vp; HE 25/2020 vp).

Lisäksi ehdotetaan, että lain 11 §:ssä jo nykyisin poliisille säädetyn valvontavelvollisuuden lisäksi poliisilla olisivat käytettävissä myös sulkemisen valvonnan osalta lain sisältämät pakkokeinot. Ehdotuksen osalta on arvioitu, että tässä yhteydessä ei ole tarkoituksenmukaista säätää muita muutoksia viranomaisten toimivaltuuksiin. Sulkemista koskevan velvoitteen valvonta on tarkoituksenmukaista jättää poliisille, joka muutenkin valvoo majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain noudattamista. Aluehallintovirastot puolestaan valvoisivat ravitsemisliikkeitä edelleen niillä perustason alueilla, joita sulkemista koskevat säännökset eivät koskisi. Sulkemista koskeva valvonta on tarkoituksenmukaista erottaa aluehallintoviraston tehtävistä, sillä se on luonteeltaan hyvin erilaista kuin alkoholilupavalvontaan rinnastettavien tartuntatautilaissa säädettyjen aukiolo-, anniskelu- ja hygieniavelvoitteiden valvonta.

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

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

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



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

Pykälän 2 momentti sisältäisi selvyden vuoksi säännöksen, että 1 momentissa säädetty ravitsemisliikkeen pitämisestä suljettuna asiakkailta, ei koske ruoan tai juoman myymistä ravitsemisliikkeestä muualla nautittavaksi. Säännös mahdollistaisi tuotteiden ulosmyynnin, jossa tuotteet myydään asiakkaille mukaan myöhemmin nautittavaksi muualla kuin ravitsemisliikkeen tiloissa. Asiakas voisi ostaessaan tuotteita myös itse koota myytävän annoksen ravitsemisliikkeessä sijaitsevasta noutopöydästä. Suoraan asiakkaille tapahtuvan myynnin ohella säännös mahdollistaisi ruokalähettiläpalvelujen toiminnan mukaan luettuna ravitsemisliikkeen omat ruoan toimituspalvelut. Ulosmyynti tulisi järjestää terveysturvallisella tavalla.

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

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

Pykälän 3 momentissa rajattaisiin sulkemisen ulkopuolelle lain 1 §:n 3 momentissa tarkoitettujen henkilöstöravintolat. Mainittu säännös kattaa yhteisön, säätiön tai laitoksen omalle henkilökunnalle tai muuten rajoitetulle henkilöpiirille tarkoitettu ruoan tai juoman tarjoamisen. Momentissa tarkoitettujen yhteisöiden ja säätiöiden voivat olla yksityisoikeudellisia tai julkisoikeudellisia. Olenasta arvioinnissa olisi onko ravitsemisliike avoinna yleisölle vai ainoastaan rajatun henkilöpiirin käytettävissä. Käytännössä säännös tarkoittaisi, että esimerkiksi vanhainkodit, sairaalat mukaan lukien esimerkiksi mielisairaalat ja vammaisten hoitoon tarkoitettujen yksiköt, varuskunnat, vankilat, päiväkodit ja koulut sekä yritysten henkilöstöravintolat voisivat jatkossakin olla avoinna.

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

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

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

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

## 5.2 Pääasialliset vaikutukset

## 5.3 Taloudelliset vaikutukset

Tilastokeskuksen tietojen mukaan vuonna 2019 ravitsemistoiminnan (TOL 56) yritysten toimipaikkojen lukumäärä koko Suomessa oli yhteensä 13 473, liikevaihto 6 390 M€ ja henkilöstö 60 519. Toimialan henkilöstömäärältään suurimmat yritykset ovat Pohjanmaalla (keskimäärin 6,2 henkilöä/toimipaikka) ja Uudellamaalla (5,3). Pienimmät ravitsemisyrietykset ovat Kainuussa (3,1), Keski-Pohjanmaalla ja Etelä-Savossa (kummassakin 3,3). Vuonna 2019 keskimääräinen toimipaikkakohtainen liikevaihto oli korkein Uudellamaalla, 5,8 miljoonaa euroa ja Pohjanmaalla, 5,1 miljoonaa euroa. Pienimmät toimipaikkakohtaiset keskimääräiset liikevaihdot löytyvät Ahvenanmaalta (2,8 milj. €) ja Keski-Pohjanmaalta (3,2 milj. euroa).

Ravitsemisala on keskittynyt Uudellemaalle, jossa sijaitsee 35 prosenttia koko maan toimialan yrityksistä, työskentelee 42 % alan yritysten henkilöstöstä ja johon on keskittynyt 43 prosenttia alan liikevaihdosta. Seuraavaksi tulevat Pirkanmaa ja Varsinais-Suomi noin kymmenen prosentin osuuksillaan.

Maakunta	Yritysten toimipaikat (lkm)	Yritysten toimipaikkojen henkilöstö (htv)	Yritysten toimipaikkojen liikevaihto (1 000 euroa)
Uusimaa	4 774	25 121	2 752 320
Varsinais-Suomi	1 261	5 527	537 155
Satakunta	465	1 721	174 019
Kanta-Häme	397	1 525	139 309
Pirkanmaa	1 412	5 852	647 751
Päijät-Häme	491	2 187	223 742
Kymenlaakso	383	1 467	179 986
Etelä-Karjala	297	1 183	110 782
Etelä-Savo	353	1 150	116 375
Pohjois-Savo	477	2 075	228 252
Pohjois-Karjala	306	1 233	106 944
Keski-Suomi	568	2 070	223 666
Etelä-Pohjanmaa	345	1 092	115 984
Pohjanmaa	361	2 246	184 419
Keski-Pohjanmaa	122	405	39 598
Pohjois-Pohjanmaa	758	3 291	356 179
Kainuu	118	362	39 572
Lappi	436	1 624	181 967
Ahvenanmaa	92	348	26 021

## HE 22/2021 vp

Ravitsemisliiketoimintaa on covid-19-epidemian aikana rajoitettu noin 11 kuukauden ajan. Näiden rajoitustoimenpiteiden vaikutuksia ravitsemisalaan on arvioitu osana rajoituksiin johtaneita hallituksen esityksiä HE 25/2020 vp, HE 72/2020 vp, HE 139/2020 vp ja HE 6/2021 vp. Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2020 liikevaihto laski ravitsemistoiminnassa 25,8 prosenttia edellisvuoteen nähden. Vastaavaan aikaan myös volyyymi oli laskussa asettuen 26,5 prosenttia vuotta 2019 matalammaksi.

Esitys tarkoittaa ravitsemisliikkeiden asiakastilojen sulkemista kolmen viikon määräajaksi. Ravitsemisliikkeet voisivat jatkaa ulosmyyntiä väliaikaisen sulun aikana. Ravitsemisliikkeiden toiminnan rajoitusten vaikutuksia on kuvattu hallituksen esityksessä laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 72/2020 vp) ja lisäksi hallituksen esityksissä HE 139/2020 vp ja 6/2021 vp.

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

Ravintola-alan työllisyys on heikentynyt koronapandemian takia ja ravitsemisliikkeiden sulkeminen johtaa todennäköisesti mittaviin henkilöstön lomautuksiin ja mahdollisiin irtisanomisiin. Yritysten kannalta tilannetta pahentaa se, että aikaa varautua liikkeiden sulkemiseen jää erittäin vähän, jolloin ne eivät pysty sopeuttamaan henkilöstönsä määrää lomautuksilla tai irtisanomisilla ennen kuin rajoitukset alkavat ja yritystoiminta keskeytyy. Ravitsemisliikkeiden kannattavuus on entuudestaan heikkoa covid-19-epidemian seurauksena. Esitys voi tarkoittaa ravitsemisalan yritysten konkurssien lisääntymiseen verrattuna tilanteeseen, jossa liikkeiden sulkemista ei olisi tehty.

Ulosmyynnin salliminen voi kuitenkin parantaa siihen pystyvien ravitsemusliikkeiden toimintaedellytyksiä ja mahdollisuuksia turvata työpaikkoja. Työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan työttömien työntekijöiden ja lomautettujen määrä oli joulukuussa 2020 noin 23 000 henkilöä, joista lomautettujen määrä oli noin 9 000 henkilöä. Koronan vaikutukset ravintola-alan työttömyydessä ovat näkyneet erityisesti Uudellamaalla, Ahvenanmaalla sekä Lapissa. Uudellamaalla ja Ahvenanmaalla on viimeisimpien seurantatietojen mukaan yli kolme kertaa enemmän työttömiä kuin ennen koronavaiheen alkua. Syynä em. alueiden tilanteeseen on ollut alan työttömyyden matala lähtötaso ja alan työpaikkojen suhteelliseen suuri määrä näillä alueilla.

Alkoholijuomien anniskelumyynti on Valviran tuoreiden tilastojen mukaan vuonna 2020 laskenut edelliseen vuoteen verrattuna lähes 40 prosenttia litroina laskettuna, kun samalla vähittäismyynti kasvoi yli 5 prosenttia. Alkoholien anniskelumyynti kattaa alv-tietojen perusteella kaikkiaan noin 29 % (noin 1,2 miljardia euroa) ravitsemisliikkeiden liikevaihdosta. Siitä, miten myynti jakaantuu kellonajan mukaan, ei ole olemassa arvioita. Vastaavasti alennettun arvonlisäverokannan mukainen ruuan myynti kattaa verotietojen mukaan noin 73 prosenttia koko ravitsemisalan liikevaihdosta. Lopuista 27 prosentista suurin osa on ollut alkoholijuomien myyntiä. Tämä on tyypillisesti sellaista myyntiä, joka tapahtuu ilta-aikaan ja yöllä.

Valtioneuvosto on edellä mainittujen taloudellisten vaikeuksien vuoksi valmistellut erilaisia tukimalleja. Ravitsemisyriyten uudelleentyöllistämisen tukemisesta ja toiminnan rajoitusten hyvittämisestä annetun lain (403/2020) soveltamisala on kattanut vain toiminnan, jota rajoitettiin väliaikaisella majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain muutoksella 4.4.-31.5.2020 (laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesti muuttamisesta 153/2020). 1.6.2020 jälkeisten rajoitusten osalta ravitsemisliikkeiden käytössä ovat olleet muut yleiset yritysten tukemiseksi säädetyt keinot. Näitä ovat muun muassa niin sanottu kustannustuki II, jota koskeva lainsäädäntö tuli voimaan 11.12.2020 (laki yritysten määräaikaisesta kustannustuesta annetun lain muuttamisesta 963/2020; HE 205/2020 vp). Kyseessä on yleistuki, joka on tarkoitettu yrityksille, joiden liikevaihto on pudonnut merkittävästi koronaviruksen vuoksi ja joilla on vaikeasti sopeutettavia kustannuksia. Tuen hakuaika on jatkunut 26.2.2021 saakka. Tukikausi on viisi kuukautta ja tuki myönnetään takautuvasti ajalle 6-10/2020. Valtioneuvoston on tarkoitus antaa niin sanottua kustannustuki III-mallia koskeva hallituksen esitys viikolla 9. Kustannustuki III myönnettäisiin takautuvasti ajalle 11/2020 – 2/2021.

Ravintoloiden asiakastilojen uudelleen sulkemisella puututaan merkittäväällä tavalla elinkeinonvapauteen ja rajoitusten kompensointi on välttämätöntä. Valtioneuvosto valmistele erikseen nimenomaiset säännökset, joiden nojalla sulusta johtuvia menetyksiä voidaan kohtuullisesti kompensoida tämän lakiehdotuksen johdosta liikkeensä sulkemaan joutuvien ravitsemisalan yrityksille sekä tartuntatautilain 58 g:n mukaisten asiakastilojen sulun kohteeksi joutuneille elinkeinonharjoittajille eduskunnan edellyttämällä tavalla. Kohtuullista kompensaatiotasoa määriteltäessä voidaan ottaa huomioon, että yritykset eivät pysty reagoimaan äkillisesti toteutettaviin rajoituksiin normaaleilla kustannusten sopeuttamiseen tähtäävillä toimenpiteillä. Kompensatiomalli on tarkoitus toteuttaa kustannustukena tai jollain muulla tarkoituksenmukaisella tavalla ja valmistella osaksi yritysten kustannustuesta annettua lainsäädäntöä. Malli sovitetaan yhteen EU:n valtiontukisäännösten kanssa ja hyväksytetään tarvittaessa EU-komissiolla.

Ravitsemisyriyten uudelleentyöllistämisen tukemisesta ja toiminnan rajoitusten hyvittämisestä annetun lain (403/2020) lain nojalla maksettiin hyvitystä toiminnan rajoituksista 7 918 yritykselle yhteensä 98,44 miljoonaa euroa ajanjaksolta 4.4.-31.5.2020. Ravitsemisliiketoiminnan rajoittamisjaksolta 8.-28.3.2021 arvioidaan maksettavan hyvitystä elinkeinonharjoittajille 50 miljoonaa euroa.

#### **5.4 Vaikutukset terveyteen ja hyvinvointiin**

Esityksen tavoitteena on vähentää ravitsemisliikkeissä syntyviä ihmisten välisiä kontakteja ja näistä kontakteista alkuvia tartuntaketjuja. Viruksen leviämisen ehkäisemisellä pyritään ihmisten terveyden suojelemiseen ja terveydenhuoltokapasiteetin turvaamiseen. Viruksen leviämisen rajoittamisella on viime kädessä positiiviset vaikutukset ihmisten terveyteen. Ravitsemisliikkeiden ulosmyynnin mahdollistaminen vaikuttaa positiivisesti ihmisten hyvinvointiin ja tukee samalla yhteiskunnan välttämättömien toimintojen jatkumista.

Vaikutuksia terveyteen on kuvattu tarkemmin hallituksen esityksen kohdassa nykytilan arviointi.

#### **5.5 Vaikutukset viranomaisten toimintaan**

Ehdotus tarkoittaisi, että ravitsemisliikkeiden sulkemista koskeva valvonta tulisi poliisin tehtäväksi, kuten keväällä 2020 toteutetun vastaavan ravintolasulun aikana. Ehdotus lisäisi poliisin työmäärää lain voimassa olon aikana ja niillä alueilla, joilla sulkeminen toteutetaan. Sulkeminen

olisi voimassa lyhyehkön määräajan ja lisäksi voidaan kuitenkin arvioida, että velvoitetta ravitsemisliikkeiden sulkemisesta tullaan noudattamaan hyvin. Valvontatehtävät hoidettaisiin käytännössä normaalin poliisin kenttävalvonnan ohella.

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

## **6 Muut toteuttamisvaihtoehdot**

### **6.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset**

Valmistelussa on arvioitu, että ilman voimassa olevaan oikeustilaan tehtäviä muutoksia ravitsemisliikkeistä liikkeelle lähtevien tartuntaketjujen vähentäminen ei ole mahdollista. Jos rajoituksia ei kiristettäisi, aiempaa virustyyppiä herkimmin tarttuvat virusmuunnokset voivat saada covid-19-epidemian leviämään räjähdysmäisesti.

Ravitsemistoimintaa on tartuntataudin leviämisen estämiseksi rajoitettu voimassa olevan tartuntatautilain 58 a §:ssä ja sen nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa tarkoitetulla tavalla. Ravitsemisliikkeille on säädetty yleisiä hygienian ja asiakkaiden keskinäisen etäisyyden ylläpitoon liittyviä velvoitteita. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella on voitu säätää alueittain ja ravintolatyypeittäin enintään laissa säädettyjä asiakaspaikkamäärää, anniskeluaikaa ja aukioloaikaa koskevia välttämättömiä rajoituksia.

Esimerkiksi Uudenmaan maakunnassa, jossa epidemia on levinnyt voimakkaimmin, lain mahdollistamat suurimmat rajoitukset ovat olleet voimassa yli kolme kuukautta. Rajoituksia ei ole voitu enää kiristää, vaikka epidemia on edelleen levinnyt, laajojakin tartuntaketjuja on lähtenyt ravitsemisliikkeistä ja muita rajoituksia on kiristetty.

Tämän vuoksi esityksessä ehdotetaan, että ravitsemistoiminta keskeytetään melko lyhyeksi määräajaksi pahimmilla epidemia-alueilla. Tämän toimenpiteen toteuttaminen voidaan samoilla oikeusvaikutuksilla toteuttaa joko ehdotetulla majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain tai vaihtoehtoisesti tartuntatautilain määräaikaisella muutoksella. Aluehallintovirasto tai kunta voi tartuntatautilain 22.2.2021 voimaan tulleen muutoksen nojalla sulkea asiakkaiden käyttöön tarkoitetut elinkeino- ja muun toiminnan tilat enintään kahdeksi viikoksi. Esityksessä ei ehdoteta ravitsemistoiminnan keskeytystä kuntien tai aluehallintoviraston tehtäväksi hallintopäätöksillä, sillä epidemian leviäminen tulee tässä tilanteessa estää laajamittaisin ja keskitetyin toimin, joista päättäisi valtioneuvosto.

Valmistelussa on selvitetty, voitaisiinko tavoite ihmisten välisten kontaktien merkittävästä vähentämisestä toteuttaa vähemmän ravitsemistoimintaa rajoittavilla keinoilla.

Valmistelussa on arvioitu olisiko nykyistä kireämpiä rajoituksia mahdollista kohdistaa esimerkiksi anniskeluravintoloihin. Pelkästään anniskelulupa ei vaikuta siihen, millainen epidemian leviämisen riski koskee tiloissa olevia asiakkaita. Vaikka alkoholijuomien nauttiminen vaikuttaa asiakkaiden käyttäytymiseen ja sitä kautta tartuntariskeihin, pelkästään alkoholijuomien anniskelun nykyistä tiukempi rajoittaminen tai kieltäminen ei poistaisi niitä riskejä, joita asiakkaiden oleskelu samoissa tiloissa synnyttää.

Voimassa olevia ravitsemisliikkeiden asiakaspaikkamäärä-, anniskeluaika- ja aukioloaika- rajoituksia on kuitenkin eriytetty sen perusteella, onko ravitsemisliikkeen pääasiallisena ravitsemistoimintana alkoholijuomien tarjoaminen asiakkaille. Tällä perusteella voitaisiin harkita erilaisia

poikkeuksia ehdotettuun sääntelyyn. Tässä yhteydessä on kuitenkin todettava, että mikään useiden asiakkaiden pitkäaikainen oleskelu samassa tilassa ei ole epidemian leviämisen näkökulmasta riskitöntä. Edellä jaksossa ravitsemisliikkeiden rooli covid-19-epidemian leviämässä todetaan, että Helsingin kaupungin alueella ravitsemisliikkeisiin liittyviä altistustilanteita on vuoden 2021 neljän ensimmäisen viikon aikana ollut 75 kappaletta, joista 40 on ollut ruokaravintoloissa ja 35 baareissa.

Voimassa oleva jaottelu sen perusteella, onko ravitsemisliikkeen pääasiallisena ravitsemistointana alkoholijuomien anniskelu, vai ei, ei ole johtanut mainittaviin soveltamisongelmiin. Tämä on kuitenkin ilmeisesti johtunut siitä, että eri tyyppisten ravitsemisliikkeiden sääntely ei ole juuri poikennut toisistaan. Esimerkiksi alkoholijuomien anniskeluaajat ovat olleet samat.

Ravitsemisliikkeillä ei ole sellaisia valmiita toimialaluokituksia, joiden avulla voitaisiin esimerkiksi määritellä kahvila, ruokaravintola, baari tai yökerho. Epidemiatilanteen vaatimaan tehokkaaseen sääntelyyn säädetyillä poikkeuksilla tai sääntelyn erittämällä eri toimijoiden kesken voisi olla laajakantoisia vaikutuksia sekä epidemian leviämiseen että alan kilpailutilanteeseen.

Arvioinnin johtopäätöksenä on, että esityksen tavoitteita ei voida saavuttaa vaihtoehtoisilla pehmeämmillä keinoilla niin hyvin kuin ehdotukseksi valitulla vaihtoehdolla.

## **6.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot**

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

## **7 Lakia alemman asteinen sääntely**

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

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

## **8 Voimaantulo**

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 8.3.2021 ja sen ehdotetaan olevan voimassa 28.3.2021 saakka. Lain suunniteltu voimassa olo perustuu valtioneuvoston periaatepäätökseen 25.2.2021, jonka tavoitteena on hidastaa covid-19-epidemian leviämistä toteuttamalla yhteiskunnan eräiden toimintojen määräaikainen sulkeminen kolmen viikon ajaksi. Myös ravitsemisliikkeiden sulkeminen toteutettaisiin vain sanotuksi kolmen viikon ajaksi. Lain tosiasiallinen voimaantulo riippuu luonnollisestikin siitä ajasta, jonka eduskunta tarvitsee lakiesityksen käsittelemiseksi

## 9 Suhde perustuslakiin ja säätämjärjestys

### 9.1 Poikkeusolojen välttämisen

Valtioneuvosto on 1.3.2021 yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa todennut maassa vallitsevan valmiuslain (1552/2011) 3 §:n 5 kohdan mukaiset poikkeusolot

Alla esitetyin perustein valtioneuvoston kokonaisarvio on, että käsillä olevassa tilanteessa kyseessä on valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitettu vaikutuksiltaan erityisen vakava suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti. Poikkeusolojen tultua valmiuslain 6 §:n mukaisesti todetuksi valtioneuvoston tarkoituksena on kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen välttämisen antaa eduskunnalle perustuslain 23 §:n nojalla hallituksen esitys laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta.

Valtioneuvoston on päätöstä tehdessään arvioinut tilannetta alla mainituilla perusteilla.

Maailman terveysjärjestö WHO julisti covid-19-taudin pandemiaksi 11.3.2020 ja Suomessa se on 14.2.2020 lisätty yleisvaarallisten tartuntatautiin listalle valtioneuvoston asetuksella. Covid-19-tauti oli perusteena, kun valmiuslain poikkeusolot 16.3.2020 edellisen ja ensimmäisen kerran todettiin. Tartuntatauti on edelleen globaali pandemia ja nyt vaarallisen nopeasti ja kiihtyvästi leviämässä erityisesti tietyillä alueilla Suomessa.

Kun arvioidaan kriteeriä ”vaikutuksiltaan erityisen vakava suuronnettomuus”, voidaan todeta, että vaikka luotettavaa ennakoarviota edessä vielä olevasta sairastuvuudesta ja kuolleisuudesta ei voida antaa, taudin voidaan katsoa vaikutuksiltaan vähintään rinnastuvan ”erityisiin vakaviin suuronnettomuuksiin” sellaisina, kuin niitä on Suomessa ilmennyt. Laajasta tarttuvuudesta ja kuolemantapausten ennakoitavasta todennäköisyydestä johtuen tautia on myös perusteltua edelleen pitää säännöksessä tarkoitettuna vaarallisena tartuntatautina. Taudinkulkuun liittyy edelleen yllättävyyttä ja osa tautiin sairastuneista kärsii erilaisista vaikeista oireista pitkänkin ajan jälkeen. Viruksen aiheuttama tauti on edelleen vaarallinen aiheuttaen etenkin yli 60-vuotiaassa väestöosassa merkittävää kuolleisuutta ja myös osalle nuorempaa väestöä vakavan sairauden – viruksen heikkenemistä ei ole havaittu. Rokotteiden kehittäminen ja käyttöönotto on edennyt haasteisiin nähden nopeasti, mutta nykytilanteessa rokotekattavuus ei vielä ole riittävällä tasolla Covid-19-taudin leviämistä estämässä.

Epidemiatilanne on kääntynyt nopeasti huonommaksi helmikuun jälkimmäisellä puoliskolla. Käsillä olevassa tilanteessa erityistä huolta aiheuttaa helpommin leviävän virusmuunnoksen yleistymisen myös Suomessa. Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirissä jo kaksi kolmasosaa todetuista uusista koronavirustapauksista näyttäisi olevan muuntuneen viruskannan aiheuttamia. Tämä selittää epidemian voimakasta alueellista kiihtymistä viimeisten viikkojen aikana. Suurempi tartuttavuus edellyttää tehokkaampaa fyysisten kontaktien vähentämistä, jotta epidemiaa voidaan hillitä. Virusmuunnoksen leviäminen voi lähikuukausien aikana johtaa sairaalaja tehohoidon tarpeen voimakkaaseen kasvuun, alkuun Helsingin ja Uudenmaan ja myöhemmin myös kaikissa muissa sairaanhoitopiireissä, mikäli tartuntojen leviämisen estämiseen tähtäviä toimia ei olennaisesti kiristetä.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut, että väestön terveyden suojeleminen on epäilemättä perusoikeusjärjestelmän kannalta erittäin painava peruste. Perustuslakivaliokunnan mukaan myös terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen pandemian aikana on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painava peruste, jolla on yhteys perustuslain 7 §:n 1 momentin julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään sekä turvata myös

pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä (perustuslain 19 §:n 3 momentti) ja joka oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia.

Käsillä olevassa tilanteessa tarve suojata edellä todettujen perusoikeuksien toteutumista paitsi oikeuttaa myös velvoittaa ryhtymään toimiin niiden haittojen torjumiseksi, joita pandemiasta väestölle voi koitua.

Covid-19–taudin torjumiseksi ja terveydenhuollon kantokyvyn turvaamiseksi tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.

## 9.2 Poikkeusolojen toteaminen

Perustuslain 23 §:ssä säädetyn mukaisesti perusoikeuksista voidaan säätää välttämättömiä poikkeuksia ”Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana”. Perustus-laissa itsessään ei poikkeusoloja tämän tarkemmin määritellä. Tällä poikkeusolojen luonnehdinnalla tarkoitetaan olennaisesti samaa kuin kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa käytetyllä ”yleisen hätätilan” käsitteellä. Ihmisoikeussopimusten hätätilakäsi-te voi sisältää aseellisen hyökkäyksen ohella muunkinlaisia poikkeusolotilanteita edellyttäen, että ne vakavuudeltaan uhkaavat kansankunnan elämää tai olemassaoloa (HE 60/2010 vp, s. 36; PeVM 9/2010 vp, s. 10).

Keskeinen, joskin perustuslain 23 §:ään nähden jossain määrin suppeampi, poikkeusolojen määritelmä on valmiuslaissa, jonka mukainen poikkeusolojen toteaminen edellyttää tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoimintaa. Sinänsä olisi mahdollista antaa perustuslain 23 §:n mukainen esitys ilman poikkeusolojen toteamista valmiuslain mukaisessa menettelyssä, jolloin poikkeusolojen täyttymisen kriteeriä arvioitaisiin hallituksen esityksessä ja sen jälkeen eduskunnassa hallituksen käsittelyn osana. Hallituksen arvio kuitenkin on, että poikkeusolojen toteaminen valmius-laissa säädettyä menettelyä vastaavasti on käsillä olevassa tilanteessa asianmukainen ja perusteltu menettely, kun valtioneuvosto soveltaa perustuslain 23 §:n säännöstä hallituksen esityksen antamiseen, tämän rajoittamatta eduskunnan toimivaltaa ja menettelytapoja. Sovellettaessa valmiuslain mukaista menettelyä päätettäessä poikkeusolojen käsillä olosta korostuu valtiosäännön yleisissä periaatteissa tarkoitettulla tavalla eri valtioelinten vakaa harkinta tilanteen vakavuudesta. Valmiuslain mukainen menettely toteuttaa tasavallan presidentin roolin poikkeusolojen toteamista koskevassa päätöksenteossa. Nyt kun kyseessä on valmiuslaissa tunnistettu tilanne pandemiasta, joka on jo kertaalleen käytetty poikkeusolojen toteamisen perusteena, on hallituksen arvion mukaan perusteltua, että tasavallan presidentti osallistuu harkintaan myös käsillä olevassa tilanteessa.

Voidaan edelleen kiinnittää huomiota myös siihen, että eräät Suomea sitovat kansainväliset sopimukset nimenomaisesti edellyttävät poikkeusolojen virallista julistamista, jos poikkeusolot merkitsevät poikkeamista yleissopimuksen velvoituksista. Tällaista poikkeusolojen nimenomaisesta toteamista sekä siitä muille sopimusosapuolille ilmoittamista edellyttää esimerkiksi kansalaisoikeuksista ja poliittisista oikeuksista annetun kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 8/1976) 4 artikla. Vaikka nyt käsillä olevat hallituksen toimenpiteet, kuten ravintolatoiminnan asiakastilojen sulkeminen, eivät merkitsekään sellaista yleissopimuksen velvoituksista poikkeamista, joista tulisi ilmoittaa muille sopimusosapuolille, voidaan johdonmukaisuus- ja selkeys-syistä pitää perusteltuna, että mainitunlaisessa tilanteessa perustuslain 23 §:n mukaisesti lakia eduskunnalle annettaessa poikkeusolojen vallitseminen todetaan nimenomaisesti valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteistoiminnassa.



Pääministeri on keskustellut 24.2.2021 ja sen jälkeen tasavallan presidentin kanssa poikkeusolojen toteamisesta. Valtioneuvosto ja tasavallan presidentti toteavat yhteistoiminnassa, että maassa vallitsevat poikkeusolot. Tarkoituksena on välittömästi poikkeusolojen toteamista koskevan päätöksen jälkeen antaa perustuslain 23 §:n nojalla eduskunnan käsiteltäväksi hallituksen esitys laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta. Tässä vaiheessa ei ole välitöntä tarvetta valmiuslain perusoikeuksia rajoittavien valmiuslain II osan toimivaltuuksien käyttöönotolle, mutta valmiuslain toimivaltuuksien käyttötarve riippuu epidemian kehityksestä lähiaikana. Hallitus arvioi, että valmiuslain II osan toimivaltuuksia joudutaan ottamaan käyttöön. Valmiuslain 15 luvun säännöksiä 106 § (hallintoviranomaisten viestintä poikkeusoloissa) ja 107 § (toimivallan ratkaiseminen) on välttämätöntä ryhtyä soveltamaan poikkeusolojen toteamisen jälkeen.

Käytettäessä valmiuslain soveltamisalan ulkopuolella perustuslain 23 §:ää on kyseisessä laissa säädettävä erikseen poikkeusoloista, joissa kyseistä lakia sovelletaan. Tällainen määritelmä on tarkoitus sisällyttää eduskunnalle annettavassa hallituksen esityksessä majoitus- ja ravitsemisliikkeistä annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta, jolla perustuslain 23 §:n nojalla ravitsemisliikkeet suljettaisiin määräajaksi alueellisesti tarkennettavalla tavalla ja lukuun ottamatta ruuan ulosmyyntiä asiakkaille.

Poikkeusolojen toteamiseen liittyy olennaisesti välttämätön tarve perustuslain 23 §:n tai valmiuslaissa määriteltujen toimivaltuuksien käyttöön, kun viranomaisten säännönmukaiset toimivaltuudet eivät riitä. Valmiuslain käyttöönoton ohjeistuksessa on lähdetty siitä, että samanaikaisesti poikkeusolojen toteamisen kanssa tai heti pian sen jälkeen päätetään poikkeusolojen mahdollistamista säättämistoimista. Näin ollen poikkeusolojen toteaminen ei ole mahdollista ilman välttämätöntä tarvetta poikkeusolojen toimivaltuuksiin. Poikkeusolojen olemassaoloa ei voida todeta varmuuden vuoksi, viestin antamiseksi tai vahvistamaan annettuja määräyksiä ja ohjeita. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut, että poikkeuksellisten toimivaltuuksien käyttämiseen oikeuttava poikkeusolo voi olla käsillä ainoastaan silloin, kun viranomaisten normaalioloissa käyttämät valtuudet eivät riitä tilanteen hallitsemiseksi.

Poikkeusolojen toteaminen ja valmiuslain mahdollinen käyttöönotto eivät tarkoita, että voimassa olevaa normaaliajan lainsäädäntöä ei enää sovellettaisi. Valmiuslain käyttö tai perustuslain 23 §:n nojalla annettujen säännösten käyttö ei vie viranomaisilta näiden toimivaltuuksia ja normaaliajan lainsäädännön soveltaminen jatkuu edelleen. Valmius-laissa ei säädetä viestintää lukuun ottamatta mahdollisuuksista tehdä toimivaltamuutoksia valtioneuvoston sisäiseen työnjakoon ja johtamiseen. Siten valmiuslaista riippumatta voimassa pysyy esimerkiksi tartuntatautilain 7 §, jonka mukaan tartuntatautien torjunnan yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle ja ministeriö myös vastaa valtakunnallisesta terveydenhuollon häiriötilanteisiin tai niiden uhkaan varautumisesta ja näiden tilanteiden johtamisesta.

#### *Poikkeaminen elinkeinovapaudesta ja omaisuudensuojasta*

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

Ravitsemisliikkeiden sulkeminen merkitsee puuttumista perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen. Perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvataan jokaiselle oikeus lain mukaan

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

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

Valtioneuvoston arvion mukaan näin syvällekyvä, äkillinen ja laajamittainen puuttuminen perustuslain 18 §:ssä perusoikeutena turvattuun elinkeinovapauteen ei ole mahdollista tavallisen lain säätämisympäristössä, vaan edellyttää perustuslain 23 §:ään tukeutumista tai lain hyväksymistä perustuslain säätämisympäristössä.

Perustuslain 23 §:n mukaan perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Perustuslakivaliokunnan perustuslain 23 §:n säätämisen yhteydessä antaman mietinnön mukaan muu kansakuntaa vakavasti uhkaava poikkeusolo voisi olla esimerkiksi pandemia (PeVM 9/2010 vp s.10/II.).

Perustuslakivaliokunta on käsitelleessään tartuntatautilain väliaikaisia muutoksia (laki tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta; HE 245/2020 vp; PeVL 44/2020 vp) tammikuussa 2021 korostanut, että poikkeusolojen lainsäädännön mahdollistamien poikkeuksellisten toimivaltuuksien ja normaaliolojen lainsäädännössä säädettyjen toimivaltuuksien säätämisen- ja soveltamisedellytysten välisen eron on oltava selvä. Tartuntatautilaki mahdollistaa eräiden asiakastilojen sulkemisen, kun laissa erikseen säädetty edellytykset taudin ilmaantuvuudesta ja terveydenhuollon ja tehohoidon ylikuormittumisesta ylittyvät. Perustuslakivaliokunta toteaa, että kanta normaaliolojen lainsäädännön ensisijaisuudesta ei tarkoita sitä, että vain poikkeusoloissa käytössä olevista poikkeuksellisista toimivaltuuksista tulisi ensisijaisesti säätää samassa lainsäädännössä kuin viranomaisilla normaalioloissakin olevista toimivaltuuksista.

Valtioneuvosto katsoo nyt käsitellyssä olevaan ehdotukseen sisältyvien perusoikeuksiin vaikuttavien väliaikaisten toimenpiteiden tarpeen johtuvan ainoastaan käynnissä olevasta covid-19-epidemiasta ja sen kiihtymisestä uudelleen. Toimenpiteet ovat poikkeuksellisen syvällekyviä ja kohdistuvat perusoikeuksien ydinalueelle. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan kyseessä ei ole normaaliolojen lainsäädännön ja siinä tehtävien perusoikeuksien rajoitusten säätäminen vaan perustuslain 23 §:ssä säädetty tilapäinen perusoikeuksista poikkeaminen. Toimenpiteiden vaikutukset ulottuvat ravitsemisliikkeisiin lähes valtakunnallisesti ja ravitsemisliikkeiden lisäksi ne vaikuttavat laajemmin elinkeinosektoreihin kuten ravitsemisliikkeiden tavarantoimittajat. Velvoite ravitsemisliikkeiden sulkemiselle toteutetaan suoraan lain nojalla toisin kuin tartuntatautilain asiakastilojen sulkeminen, jota koskevissa päätöksissä kunnat ja aluehallintoveranomaiset ovat toimivaltaisia.

Käsillä olevat poikkeusolot mahdollistavat perusoikeuksista poikkeamisen perustuslain 23 §:ssä säädettyjen edellytyksien. Käytettäessä valmiuslain soveltamisalan ulkopuolella perustuslain 23 §:ää on laissa säädettävä erikseen poikkeusoloista, joissa kyseistä lakia sovelletaan, ja sääntelyn

soveltaminen on sanonnallisesti sidottava kyseisten poikkeusolojen olemassaoloon.(PeVL 7/2020 vp).

Lakiehdotus sisältäisi perustuslain 23 §:n edellyttämällä tavalla oman itsenäisen poikkeusolojen määritelmän. Lain väliaikaisen 3 a §:n 1 momentin mukaan ravitsemisliikkeet olisi pidettävä suljettuina asiakkailta vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavan hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin aikana niillä alueilla, joilla se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen estämiseksi.

Käytännössä ehdotetun 3 a §:n 1 momentin mukaiset poikkeusolot tarkoittavat asiayhteyden vuoksi samaa kuin valmiuslain 3 §:n 5 kohdan tarkoittamat poikkeusolot. Poikkeusolojen määritelmä vastaisi aiemman ravitsemisliikkeiden sulkemiseen johtaneen väliaikaisen lain 153/2020 poikkeusolojen määritelmää.

Esityksessä säädettäväksi ehdotettu sääntely olisi 23 §:ssä edellytetyllä tavoin tilapäinen, kun se olisi määräaikainen ja rajoitukset mahdollisia ainoastaan poikkeusoloissa. Ehdotetun kaltaiset hyvin laajat rajoitukset ovat nyt käsillä olevassa tilanteessa välttämättömiä pandemian väestön terveydelle merkitsemän uhan torjumiseksi ja yksilöiden edellä kuvattujen perusoikeuksien turvaamiseksi sekä julkiselle vallalle asetettujen velvoitteiden täyttämiseksi. Ehdotettu sääntely olisi voimassa kolme viikkoa ja se olisi täsmällisestä rajattu ravitsemisliikkeiden toimintaan.

Perustuslakivaliokunta on käsitellessään ravitsemisliikkeiden sulkemista koskevaa lainsäädäntöä keväällä 2020 katsonut, että sääntely voitiin perustaa perustuslain 23 §:ään (PeVL 7/2020 vp). Valiokunta totesi, että perustuslain 23 §:n sanamuoto ei estä tällöin säädettyä ja nyt ehdotettua menettelyä, jossa välttämättömästä puuttumisesta perusoikeuksiin säädetään poikkeusolojen vallitessa ja olemassa olevista poikkeusoloja koskevista laeista erillisesti. Perustuslakivaliokunta muun muassa kiinnitti huomionsa siihen, että lain muutosta tarkoittavan hallituksen esityksen antaminen eduskunnalle on erityisesti eduskunnan asemaa ja vaikutusmahdollisuuksia paremmin turvaava menettely kuin esimerkiksi valmiuslain mukaiset menettelytavat. Hallituksen esityksen muodossa eduskunnalle annettavaan lakiehdotukseen eduskunta voi myös tehdä muutoksia tavanomaiseen tapaan eduskuntakäsittelyn aikana, jos se pitää muutoksia tarpeellisina.

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin samassa yhteydessä korostanut perustuslain 23 §:n soveltamisen poikkeuksellisuutta. Näiltä osin valiokunta on viitannut perustuslain 23 §:stä ilmenevään ja muun muassa valmiuslain 4 §:n 2 momentissa esitettyyn periaatteeseen siitä, että viranomaisten säännönmukaiset toimivaltuudet ovat poikkeusoloissakin ensisijaisia. Poikkeusoloissakin tehtävien lainsäädäntömuutosten tulee ensisijaisesti olla perusoikeuksien yleiset ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityiset rajoitus-edellytykset täyttäviä rajoituksia, ei perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuja poikkeuksia perusoikeuksista.

Perustuslain 23 §:n 1 momentin mukaan säännöksessä tarkoitettujen tilapäisten perusoikeuspoikkeusten tulee olla välttämättömiä ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia.

Käsitellessään ensimmäistä ravitsemisliikkeiden aukiolorajoituksiin johtanutta tartuntatautilain muutosta (laki tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta 400/2020; HE 72/2020 vp; PeVL 14/2020 vp) perustuslakivaliokunta katsoi, että sanottuja muutoksia ei voitu perustaa perustuslain 23 §:ään. Tällöin sääntelyn ehdotettiin olevan voimassa viiden kuukauden ajan ja sääntely kohdistui pitkälti sellaisten esimerkiksi anniskeluaikojen, tiloissa oleskelevien henkilöiden enimmäismäärää ja toiminnassa noudatettavaa hygieniää koskevien seikkojen suhteen, joihin kohdistuu normaalistikin toiminnan sääntelyä. Samassa yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi,

että poikkeusolojen laatu ja laajuus vaikuttavat paitsi siihen, millaisia toimenpiteitä voidaan pitää kussakin tilanteessa välttämättöminä, myös siihen, miten vaatimusta perusoikeuspoikkeusten väliaikaisuudesta tulkitaan. Viranomaisten säännönmukaisten toimivaltuuksien ensisijaisuus ja valmiuslain osalta myös toimivaltuuksien soveltamisen päättymistä koskevat säännökset turvaavat osaltaan perusoikeuspoikkeusten väliaikaisuutta. Valiokunta katsoi, että lakiehdotuksen voimassaoloaikaa oli välttämätöntä arvioida tilapäisyysedellytyksen kannalta.

Ehdotetussa sääntelyssä on kysymys lyhyen kolmen viikon ajan voimassa olevasta tilapäisestä sääntelystä. Lyhyehköstä voimassaoloajasta huolimatta sääntelyn laaja ulottuvuus koko ravitsemisalan yrityskenttään merkitsee sen kaltaista puuttumista elinkeinovapauteen, että sitä ei voida toteuttaa yleisten perusoikeuksien rajoitusedellytysten nojalla. Valtioneuvoston käsityksen mukaan esitys voidaan käsitellä perustuslain 23 §:n mukaisena poikkeuksena perusoikeuksiin poikkeusoloissa.

#### *Poikkeuksien hyväksyttävyys*

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

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

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

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

*Poikkeuksien oikeasuhtaisuus ja välttämättömyys*

Väestön terveyden ja terveydenhuollon kantokyvyn turvaaminen ei vallitsevassa tilanteessa ole mahdollista elinkeinovapauteen vähemmän puuttuvin toimin.

Ehdotukseen sisältyvää elinkeinovapaudesta tehtävää tilapäistä poikkeusta on edellä kuvatuin perustein pidettävä perustuslain 23 §:n tarkoittamalla tavalla välttämättömänä edellä yksilöityjen yksilöiden perusoikeuksien turvaamiseksi ja julkiseen valtaan kohdistuvien velvoitteiden täyttämiseksi. Säädettyäksi ehdotettu perusoikeuspoikkeus on myös ajallisesti rajattu vain siihen laajuuteen – kolmeksi viikoksi – joka on katsottava sen taustalla olevien tavoitteiden kannalta välttämättömäksi ja oikeasuhtaiseksi.

Lakiehdotukseen sisältyvä asetuksenantovaltuus mahdollistaa perusoikeuspoikkeuksen alueellisen ulottuvuuden välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arvioimisen. Tarkoitus on, että rajoitukset tulisivat voimaan niillä alueilla, joilla covid-19-epidemia on leviämis- ja kiihtymisvaiheessa. Tällöin rajoitukset kohdistettaisiin vain niihin alueisiin, joilla ne ovat välttämättömiä ja oikeasuhtainen toimenpide

Covid-19-epidemian on havaittu sekä tartuntojen määrällä että sairaalahoidon tarpeella mitattuna kiihtyvän, mutta sen leviämisen vakavia vaikutuksia - esimerkiksi leviämistä riskiryhmien ja vanhusten keskuuteen, tehohoitokuormitusta ja kuolemantapauksia - ei voida edelleenkään luotettavasti ennakoida. Merkittävää on, että suurimmalla osalla väestöstä ei edelleenkään ole vastustuskykyä tautia vastaan. Rokotusten antaminen väestölle jatkuu, mutta on mahdollista, että pandemia kestää Suomessakin vielä vähintään useita kuukausia.

Ravitsemistoimintaa on tartuntataudin leviämisen estämiseksi rajoitettu voimassa olevan tartuntatautilain 58 a §:ssä ja sen nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa tarkoitetulla tavalla. Ravitsemisliikkeille on säädetty yleisiä hygienian ja asiakkaiden keskinäisen etäisyyden ylläpitoon liittyviä velvoitteita. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella on voitu säätää alueittain ja ravintolatyypeittäin enintään laissa säädettyjä asiakaspaikkamäärää, anniskeluaikaa ja aukioloaikaa koskevia välttämättömiä rajoituksia.

Esimerkiksi Uudenmaan maakunnassa, jossa epidemia on levinnyt voimakkaimmin, lain mahdollistamat suurimmat rajoitukset ovat olleet voimassa yli kolme kuukautta. Rajoituksia ei ole voitu enää kiristää, vaikka epidemia on edelleen levinnyt, laajojakin tartuntaketjuja on lähtenyt ravitsemisliikkeistä ja muita rajoituksia on kiristetty.

Hallituksen esityksen kohdan 2 nykytila ja sen arviointi jaksoissa tilannekuva, muuntuneen koronavirusen vaikutus covid-19-epidemian leviämiseen ja ravitsemisliikkeiden rooli covid-19-epidemian leviämisessä sisältävät kuvaukset lähdeviitteineen virusmuunnosten suuremmasta tartuttavuudesta, kuolleisuudesta sekä vakavasta tautimuodosta sekä ravitsemisliikkeiden merkityksestä tartuntalähteinä.

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 erityi-

sesti leviämis- ja kiihtymisvaiheessa olevilla alueilla 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 vähennettäisiin voimakkaasti todennäköisyyttä näiden tilanteiden ilmaantumiseen juuri niillä alueilla, joilla riskit ovat nyt suurimmat. Kaikkien muiden paikallis- ja alueviranomaisten toimien kanssa ja myös niiden yhteisvaikutuksella esitetyt rajoitukset estäisivät ennakoitavan epidemian leviämistä. Epidemian tässä vaiheessa kaikkien toimien ennakoitavan yhteisvaikutuksen tavoittelemineen on lisäksi tärkeämpää kuin aiemmin.

Sääntely aiheuttaisi merkittäviä taloudellisia kustannuksia ja haittoja tuhansille ravitsemisliikkeille ja kymmenille tuhansille ravintolatyöntekijöille. Yksilöille, yrityksille ja yhteiskunnalle sääntelystä tällä tavoin syntyvät kokonaisuudet ovat selviä, vaikka tautitilanteen kiihtyminen voi edelleen aiheuttaa niitä myös muiden rajoitusten ja kuluttajien käyttäytymismuutosten johdosta.

Tämän vuoksi rajoitusten arvioidaan kokonaisuutena täyttävän myös oikeasuhtaisuusvaatimukset.

#### *Rajoitusten aiheuttamien menetysten korvaaminen*

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

Perustuslakivaliokunta uudisti kantansa arvioidessaan tartuntatautilain väliaikaista muuttamista koskevaa sääntelyä (HE 245/2020 vp; PevL 44/2020 vp) ja katsoi, että valtiosääntöoikeudellisista syistä olisi perusteltua säätää kohtuullisesta kompensatiosta elinkeinonharjoittajille näille kunnan tai aluehallintoviraston tekemästä tilojen sulkemispäätöksestä aiheutuvista taloudellisista menetyksistä erityisesti silloin, kun rajoitus kestää pidemmän ajan kuin yhden sulkemispäätöksen enimmäisajaksi säädetyn 14 vuorokauden ajan. Eduskunta sisällytti esitykseen antamaansa vastaukseen EV 3/2021 vp lausuman, jonka mukaan se edellyttää, että valtioneuvosto valmistelee pikaisesti säännökset siitä, että asiakastilojen sulkemisen aiheuttamia taloudellisia menetyksiä korvataan elinkeinonharjoittajille yleisen kustannustuen kautta tai erillisenä korvauksena, jos 14 vuorokautta kestänyttä sulkemista on jouduttu jatkamaan.

Perustuslakivaliokunta on siten viimeaikaisessa lausuntokäytännössään vakiintuneesti katsonut, että valtion on korvattava elinkeinotoiminnassa käytettävien tilojen lailla tai lain nojalla sulke-

misesta aiheutuneita taloudellisia menetyksiä erityisesti jos sulkemisen kesto, ennalta-arvaamattomuus tai muu vastaava seikka sitä oikeasuhtaisuusarvioinnin kannalta edellyttää. Valtioneuvostossa on käynnissä eduskunnan tartuntatautilain muutosten yhteydessä edellyttämä taloudellisten menetysten korvaamista koskeva valmistelu. Ehdotetusta laista seuraava velvoite korvata ravitsemisliikkeille taloudellisia menetyksiä otetaan huomioon tässä valmistelussa niin, että tilojen sulkemiseen velvoitettuja elinkeinonharjoittajia kohdellaan tasavertaisesti. Kohtuullista kompensatiota määriteltäessä voidaan ottaa huomioon, että yritykset eivät pysty reagoimaan äkillisesti toteutettaviin rajoituksiin normaaleilla kustannusten sopeuttamiseen tähtäävillä toimenpiteillä.

*Arvio yhteiskunnalle aiheutuvien kokonaishaittojen suhteesta niillä saavutettuun hyötyyn*

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

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

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

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

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

*Mahdollisuus rajoitusten purkamiseen*

Lakiehdotukseen sisältyvät poikkeukset ovat luonteeltaan perustuslain 23 §:n edellyttämällä tavalla tilapäisiä ja niiden antaminen samoin kuin ehdotetun majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 3 a §:n soveltaminen kokonaisuudessaan on lakitekstissä sanonnallisesti sidottu poikkeusolojen olemassaoloon. Ehdotettu laki olisi voimassa lyhyehkön kolmen viikon määräajan 28.3.2021 saakka. Sääntelyn voimassaolo on valtioneuvoston arvion mukaan rajattu ajallisesti vain välttämättömään. Välttämättömyysvaatimuksesta johtuen poikkeusolojen päättyessä

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

Jos välttämättömyysvaatimus ei enää täyty jollain alueella, valtioneuvoston olisi ehdotuksen mukaan viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin valtioneuvoston asetuksen muuttamiseksi. Asetusta olisi siis muutettava, jos jokin alueista siirtyy takaisin perustasolle. Valtioneuvosto seuraa tautitilanteen kehittymistä ja rajoituksia voidaan purkaa poistamalla asetuksen mukaisesta luettelosta ne alueet, joilla epidemia on laantunut perustasolle.

#### *Asetuksenantovaltuus*

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

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

Epidemiatilanteen mahdollinen nopeakin muuttuminen muodostaa sellaisen erityisen syyn, jonka perustuslakivaliokunta on katsonut voivan olla perusteena alueellisesta soveltamisalasta säätämiseksi valtioneuvoston asetuksella. Välttämättömyysvaatimuksesta johtuen poikkeusolojen päättyessä on voimassa oleva asetus alueellisesta soveltamisalasta kumottava kokonaan tai osittain. Tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on perustuslain 23 §:n 2 momentin mukaan saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta. Perustuslakivaliokunnan ilmaisevan kannan mukaan asetusten tällainen eduskuntakäsittely on toteutettavissa esimerkiksi samaan tapaan kuin valmiuslain nojalla annettujen asetusten (PeVL 7/2020 vp).

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

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

#### *Ponsi*

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:



## Laki

### majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan väliaikaisesti majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain (308/2006) 12 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1103/2017, ja lisätään lakiin väliaikaisesti uusi 3 a § seuraavasti:

#### 3 a §

#### *Ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikainen rajoittaminen tartuntataudin leviämisen estämiseksi*

Ravitsemisliike ja siihen kuuluvat sisä- ja ulkotilat on poiketen siitä, mitä tartuntatautilain (1227/2016) 58 a §:ssä ja sen nojalla säädetään pidettävä suljettuina asiakkailta vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavan hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin aikana niillä alueilla, joilla se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen estämiseksi.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei koske ruoan tai juoman myymistä ravitsemisliikkeestä muualla nautittavaksi.

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

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

#### 12 §

#### *Pakkokeinot*

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

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 ja on voimassa 28 päivään maaliskuuta 2021.

**HE 22/2021 vp**

Helsingissä 1.3.2021

**Pääministeri**

**Sanna Marin**

Työministeri Tuula Haatainen

## **Laki**

### **majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* väliaikaisesti majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain (308/2006) 12 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1103/2017, ja  
*lisätään* lakiin väliaikaisesti uusi 3 a § seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

3 a §

*Ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikainen rajoittaminen tartuntataudin leviämisen estämiseksi*

*Ravitsemisliike ja siihen kuuluvat sisä- ja ulkotilat on pidettävä suljettuina asiakkailta vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavan hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin aikana niillä alueilla, joilla se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen estämiseksi.*

*Mitä 1 momentissa säädetään, ei koske ruoan tai juoman myymistä ravitsemisliikkeestä muualla nautittavaksi.*

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

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

12 §

12 §

*Pakkokeinot*

*Pakkokeinot*

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

Jos majoitus- tai ravitsemistoiminnan harjoittaja laiminlyö 3 a §:ssä, 6 §:n 1 momentissa taikka 8 tai 9 §:ssä säädetyn velvollisuuden,

**HE 22/2021 vp**

poliisilaitoksen on asiasta tiedon saatuaan velvoitettava hänet määräajassa täyttämään velvollisuutensa.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20  
ja on voimassa 28 päivään maaliskuuta 2021.*

## **Valtioneuvoston asetus**

### **ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi**

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

#### 1 §

##### *Soveltamisala*

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

#### 2 §

##### *Ravitsemisliikkeiden aukiolon rajoittaminen alueittain tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi*

Ravitsemisliikkeet on pidettävä suljettuina asiakkailta seuraavissa maakunnissa:

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

#### 3 §

##### *Voimaantulo*

Tämä asetus tulee voimaan päivänä maaliskuuta 2021. Asetus on voimassa 28 päivään maaliskuuta 2021.

Helsingissä päivänä maaliskuuta 2021

ministeri

**HE 22/2021 vp**

esittelijä