

Sisällys

LIITTEET.....	2
Liite 1. Toimenpidetasojen oikeudellista arviointia	2
A. Leviämisvaiheen lisätoimenpiteet.....	2
1.1 Peruskoulun yläluokkien opetukseen suositeltavat päätökset erityisrajoituksista.....	2
1.2 Lasten ja nuorten ryhmäharrastustoimintaan suositeltavat päätökset ja suositukset erityisrajoituksista	4
1.3 Yleisötilaisuuksien järjestämistä koskevat tartuntatautilain mukaiset rajoituspäätökset ja kokoontumiseen liittyvät suositukset.....	5
1.4 Karanteenin ja eristyksen seurantaan liittyvät suositukset lainsäädännön edellyttämistä toimenpiteistä	6
B. Valmiuslain käyttöönoton edellytyksistä	7
Liite 2. Ravitsemisliikkeitä koskeva sääntely.....	10
Liite 3. Voimakkaiden rajoitustoimien ajoituksen mallinnus.....	13
Liite 4. COVID-19 muunnosten esiintymisen seuranta.....	16

LIITTEET

Liite 1. Toimenpidetasojen oikeudellista arviointia

A. Leviämisvaiheen lisätoimenpiteet

1.1 Peruskoulun yläluokkien opetukseen suositeltavat päätökset erityisrajoituksista

Suositus

Opetuksen järjestäjät voivat tilapäisesti siirtyä peruskoulun luokkien 7-9 etäopetukseen (ks. alla soveltamisalan ulkopuolelle jäävät oppilaat). Perusopetuslaki ei mahdollista opetuksen järjestämisen laajamittaista keskeyttämistä, vaan opetuksessa voidaan siirtyä laissa säädettyjen edellytysten täytyessä poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin. Aluehallintovirastot rajoittavat tartuntatautilain 58 §:n nojalla annetuilla päätöksillä peruskoulun oppilaitostilojen käyttöä ja opetuksen järjestäjät voivat tehdä perusopetuslain 20 a §:n nojalla päätöksen poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtymisestä tältä osin. Poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtymisessä toimivalta on perusopetuksen opetuksen järjestäjällä.

Suosituksen käytön perusta:

- **Kyseessä on päätös** oppilaitoksen tilojen käytön rajoittamisesta ja vastaava **päätös** poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtymisestä.
 - Vastuu (TtL): Aluehallintovirasto (kuntarajat ylittäen) - Kunta / kunnan tartuntatautien vastustamistyöstä vastaava toimielin (kunnan alueella)
 - Vastuu (POL): Kunta/ kunnan perusopetuksesta vastaava toimielin tai perusopetuksen järjestämisluvan saanut opetuksen järjestäjä
 - Peruste: TtL 58 § (oppilaitosten käytön rajoittaminen)
 - Peruste POL 20 a § (poikkeukselliset opetusjärjestelyt)

Toimenpiteen käytöstä:

- Tartuntatautilain 6 §:n nojalla viranomaisten on ryhdyttävä välittömiin toimiin saatuaan tiedon torjuntatoimia edellyttävän tartuntataudin esiintymisestä tai sellaisen vaarasta. Toimenpiteisiin ryhtyminen ja lain siihen antaman toimivallan käyttö on perustuslain tartuntatautilain mukainen julkisen vallan – kuntien, kuntayhtymien ja valtion - lakisääteinen velvollisuus.
- Aluehallintovirastot tekevät itsenäisesti päätöksensä noudattaen tartuntatautilain mukaista harkintaa ja ottaen huomioon edellä todetut suositukset. Päätökset voivat olla yleisiä koko alueella tai kohdennettuja.

- Kunnilla on mahdollisuus omilla päätöksillään asettaa alueellaan tiukempia rajoituksia, mikäli ne ovat paikallisen tilanteen vuoksi välttämättömiä.
- Ensivaiheessa aluehallintovirasto arvioi ja päättää peruskoulun yläluokkien oppilaitostilojen käytön rajoittamisesta alueellaan tartuntatautilain 58 §:n nojalla. Päätöksen edellytyksenä on välttämättömyys taudin leviämisen estämiseksi. Tartuntatautiviranomaisen tulee toimia yhteistyössä opetuksen järjestäjien kanssa päätöstä tehdessään, jotta opetusta voidaan järjestää haavoittuvammassa asemassa oleville oppilaille lähiopetuksena.
- Lähtökohtana on suositeltavaa, että jos epidemiologinen tai lääketieteellinen arvio sitä edellyttää, oppilaitokset peruskoulun luokkien 7-9 osalta (jäljempänä todetuin poikkeuksin) kokonaisuudessaan suljetaan lähiopetuskäytöltä, ellei vakavista oppilaiden lähiopetuksen tarpeeseen liittyvistä syistä ole syytä toisin rajatusti päättää.
- Valtionhallinnon suositus ei velvoita opetuksen järjestäjiä siirtymään poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin. Perusopetuslain 20 a §:ssä säädetään niistä edellytyksistä, joiden tulee täytyä poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirryttäessä. Edellytyksenä on tartuntatautilain 58 §:n mukainen päätös opetustilojen sulkemisesta. Lisäksi edellytyksenä on, että lähiopetuksen järjestäminen ei ole turvallista ja päätöksen tekemiselle on olemassa välttämättömyysedellytys.
- Toisessa vaiheessa opetuksen järjestäjä, eli kunnan perusopetuksesta vastaava toimielin arvioi ja päättää perusopetuslain 20 a §:n mukaisesti siirtymisen poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin (eli etäopetukseen) niiltä osin kun oppilaitosten tilojen käyttöä lähiopetukseen on edellä todetusti rajoitettu. Valtion, tai rekisteröidyn yhteisön tai säätiön järjestämässä opetuksessa valtion ja yksityisen järjestämän koulutuksen hallinnosta annetun lain (634/1998) 4 §:n johtosäännössä määritelty toimielin tekee edellä mainitun päätöksen etäopetuksesta.
- Oppilaan oikeus opetukseen tulee turvata myös poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana perusopetuslaissa ja sen nojalla säädetyn ja määrätyn mukaisesti. Opetuksessa tulee näin ollen noudattaa myös tuntijakoa ja opetussuunnitelman perusteita.
- Poikkeukselliset opetusjärjestelyt eivät koske esiopetuksen oppilaita eikä perusopetuksen 1.—3. vuosiluokkien oppilaita. Lisäksi sääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle jäävät perusopetuslain 17 §:ssä tarkoitetut erityisen tuen päätöksen saaneet oppilaat, perusopetuslain 25 §:n 2 momentissa tarkoitetut pidennetyn oppivelvollisuuden oppilaat sekä perusopetuslain 5 §:ssä tarkoitetut valmistavan opetuksen oppilaat, joilla on oikeus saada lähiopetusta myös vuosiluokilla 7-9, poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana.
- OKM ja sen alainen hallinto voi antaa ohjeita ja suosituksia etäyhteyksiä hyödyntävän opetuksen järjestämisestä.

1.2 Lasten ja nuorten ryhmäharrastustoimintaan suositeltavat päätökset ja suositukset erityisrajoituksista

Suositus:

Kunnat ja kuntayhtymät voivat antaa kunnallisia ja alueellisia suosituksia myös yli 12-vuotiaiden lasten ja nuorten ryhmäharrastustoimintaan sisätiloissa korkean tartuntariskin tiloissa ja toimintamuodoissa. Suositukset eivät ole oikeudellisesti sitovia, ja niitä voidaan antaa myös yksityisille toimijoille.

Lasten ja nuorten ryhmäharrastustoiminta sisätiloissa korkean tartuntariskin tiloissa ja toimintamuodoissa voidaan suositella tilapäisesti keskeytettäväksi ja mahdollisuuksien mukaan etämuotoisena toteutettavaksi. OKM, STM ja THL määrittävät tarkennetut kriteerit ryhmäharrastustoiminnalle, joka suositellaan tasolla 2 keskeytettäväksi. Samalla kuntien ja kuntayhtymien on syytä harkita omaehtoisia päätöksiä hallinnassaan olevien sisä- ja ulkotilojen käytön sekä järjestämänsä toiminnan keskeyttämiseen kokonaan tältä osin.

Lasten ja nuorten harrastustoimintaan, ml. taiteen perusopetus, sekä toimintakyvyltään rajoittuneiden väestöryhmien harrastustoimintaan kohdistettavien suositusten osalta on tärkeää vakavasti harkita niiden sosiaalisia ja sivistyksellisiä kielteisiä vaikutuksia sekä sen perusteella arvioida, millaisin vaihtoehtoisin tai rajoitusten negatiivisia vaikutuksia lieventävien keinoin tilanteessa voidaan toimia. OKM, STM ja THL laativat selvityksen siitä, mitä lapsia ja nuoria tukevia ennakoivia toimia tehdään, jotta lasten ja nuorten toimintakyvylle ja hyvinvoinnille aiheutuvia haittoja voidaan minimoida.

Suosituksen käytön perusta:

- **Kyseessä on suositus / ohje** väestölle pidättyä lähikontakteja ja tartunnan vaaraa mahdollistavasta toiminnasta tartuntojen leviämisen torjumiseksi.
 - Vastuu: Kunta / kunnan tartuntatautien vastustamistyöstä vastaava toimielin tai sopimuksen mukaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä
 - Peruste: TtL 6 § ja 9 § (kunnan tartuntatautien ehkäisy- ja torjuntavelvollisuus)
- **Kyseessä ovat myös omaehtoiset päätökset**, joilla kunnan tai valtion omistamien ja hallitsemien asiakaskäytössä olevien tilojen käyttö tilapäisesti rajoitetaan kokonaan tai osittain.
 - Vastuu: Kunta / asianomaisista tehtävistä ja tiloista vastaava toimielin
 - Vastuu: Valtion viranomaiset, muut julkisyhteisöt
 - Peruste: kunnallinen yleislainsäädäntö, valtion virastolainsäädäntö ml. aukioloasetus ja toiminnan järjestämisen tehtävälainsäädäntö
 - Huomattava: kyse on oma-aloitteisesta ja vapaaehtoisesta päätöksenteosta, jolla kunta ja valtio sekä muut julkisyhteisöt voivat tukea epidemiantorjuntaa niissä rajoissa, kuin tilojen käyttöä koskeva tehtävälainsäädäntö ja yleislainsäädäntö mahdollistavat

Toimenpiteen käytöstä:

- Tartuntatautilain 6 §:n nojalla viranomaisten on ryhdyttävä välittömiin toimiin saatuaan tiedon torjuntatoimia edellyttävän tartuntataudin esiintymisestä tai sellaisen vaarasta. Toimenpiteisiin ryhtyminen ja lain siihen antaman toimivallan käyttö on perustuslain tartuntatautilain mukainen julkisen vallan – kuntien, kuntayhtymien ja valtion – lakisääteinen velvollisuus.
- Kevään 2020 kokemusten perusteella harrastustoiminnan rajoituksilla on myös merkittäviä sosiaalisia ja sivistyksellisiä vaikutuksia. Alle 18-vuotiaiden lasten ja nuorten harrastustoiminnan osalta pitkäkestoiset rajoitustoimet lisäsivät lasten ja nuorten ongelmallista tilannetta. Näin ollen rajoitusta käytettäessä on arvioitava näitä kielteisiä vaikutuksia ja suunniteltavia kompensoivia toimia, joilla vaikutuksia voidaan lieventää ja torjua.
- Suositus koskee yli 12-vuotiaiden sisätiloissa tapahtuvaa ryhmäharrastustoiminta korkean riskin tilanteissa ja toimintamuodoissa (esimerkiksi tilanteissa ja toimintamuodoissa, joissa lähikontakteja ja voimakasta äänenkäyttöä lähietäisyydellä ei voida välttää). OKM ja THL ovat antaneet ohjeita tällaisen ryhmäharrastustoiminnan määrittelystä.
- Ryhmäharrastustoiminta ulkotiloissa voi jatkua toteutettuna osallistujamäärää rajoittamalla, asiakaspaikka- tai tilajärjestelyin taikka muilla tavoin siten, että osallistujien ja seurueiden on tosiasiallisesti mahdollista välttää lähikontakti toisiinsa.

1.3 Yleisötilaisuuksien järjestämistä koskevat tartuntatautilain mukaiset rajoituspäätökset ja kokoontumiseen liittyvät suositukset

Suositus:

Suosittelaa, että aluehallintovirastot harkitsevat yleisömäärän edelleen rajoittamista enintään kuuteen (6) henkeen tai viime sijassa tilaisuuksien järjestämisen kieltämistä siten, että enintään kuuden hengen tilaisuudet ovat sallittuja ainoastaan pakottavasta lakisääteisestä syystä.

Aluehallintovirastot tai kunnat tekevät itsenäisesti päätöksensä, noudattavat tartuntatautilain mukaista harkintaa ja ottavat huomioon edellä todetut suositukset. Ravitsemisliikkeissä järjestettäviin tilaisuuksiin sovelletaan mitä näiden tilojen käytöstä ja asiakasmäärästä erikseen säädetään.

Kunnat ja kuntayhtymät voivat antaa alueellaan väestölle suosituksia vastaavien rajoitusten omaehtoisesta ulottamisesta myös yksityistilaisuuksiin ja muihin kokoontumisiin, joita yleisötilaisuuksien rajoitukset eivät koske. Suositukset eivät ole oikeudellisesti sitovia.

Suosituksen käytön perusta:

- **Kyseessä ovat päätökset**, joilla yleisötilaisuuksien ja yleisten kokousten järjestämistä rajoitetaan. Päätöksillä voidaan rajoittaa tilaisuuksien osallistujamäärää tai kieltää ne osittain tai kokonaan. Päätökset voivat olla yleisiä koko alueella tai kohdennettuja.
 - Vastuu: Kunta tai kunnan tartuntatautien torjuntatyöstä vastaava toimielin tai sopimuksen mukaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä (tarve kunnan tai kuntayhtymän alueella) alueellaan
 - Vastuu: Aluehallintovirasto (tarve kuntarajat ylittävällä alueella) alueellaan
 - Peruste: TtL 58 § (tartuntataudin leviämisen välttämätön estäminen)
 - Huomattava: Aluehallintovirastojen päätöksenteko perustuu alueensa yleiseen tilanteeseen ja asettaa alueen vähimmäisrajoitteet. Kunnan päätöksillä rajoitteita voidaan omalla alueellaan ajallisesti tai asiallisesti kohdennetulla tavalla tiukentaa.

Toimenpiteen käytöstä:

- Tartuntatautilain 6 §:n nojalla viranomaisten on ryhdyttävä välittömiin toimiin saatuaan tiedon torjuntatoimia edellyttävän tartuntataudin esiintymisestä tai sellaisen vaarasta. Toimenpiteisiin ryhtyminen ja lain siihen antaman toimivallan käyttö on perustuslain tartuntatautilain mukainen julkisen vallan – kuntien, kuntayhtymien ja valtion - lakisääteinen velvollisuus.
- Aluehallintovirastot tekevät itsenäisesti päätöksensä noudattaen tartuntatautilain mukaista harkintaa ja ottaen huomioon edellä todetut suositukset. Päätösten edellytyksenä on välttämättömyys taudin leviämisen estämiseksi.
- Kunnilla on mahdollisuus omilla päätöksillään asettaa alueellaan tiukempia rajoituksia, mikäli ne ovat paikallisen tilanteen vuoksi välttämättömiä.
- Ravitsemisliikkeissä järjestettäviin tilaisuuksiin sovelletaan mitä näiden tilojen käytöstä ja asiakasmäärästä erikseen säädetään. Yleisötilaisuuksien järjestämistä koskevalla tartuntatautilain 58 §:n nojalla annetulla päätöksellä ei siten voida poiketa esimerkiksi tiloihin sallitun asiakasmäärän suhteen siitä, mitä saman lain nojalla asiasta erikseen on säädetty. Ravintolassa pidettävän yleisötilaisuuden osallistujamäärä voi siten olla korkeampikin kuin tämän suosituksen mukaan, mutta se ei saa ylittää ravintolaan sovellettavaa asiakkaiden enimmäismäärää ja muutenkin ravintolaa koskevat erityiset vaatimukset on otettava huomioon.
- Mikäli tilaisuuksien järjestäminen on välttämätöntä kieltää kokonaan, sallia voidaan ainoastaan pakottavasta lakiin perustuvasta syystä järjestettävät tilaisuudet kuten sääntömääräiset yhtiökokoukset joita ei voida siirtää taikka järjestää kokonaan etäyhteyksin. Tällöinkin kokoukset voidaan järjestää ainoastaan siten, että tilaisuudessa samassa tilassa läsnä ovat ainoastaan henkilöt joille tämä on välttämätöntä tilaisuuden toteuttamiseksi, ja heidän määränsä ei saa ylittää päätöksessä asetettua enimmäismäärää.

1.4 Karanteenin ja eristyksen seurantaan liittyvät suositukset lainsäädännön edellyttämistä toimenpiteistä

Suositus:

Suosittelaa, että kunnat ja kuntayhtymät tehostavat toimenpiteitään karanteenin ja eristyksen toteutumisen seurannassa.

Suosituksen käytön perusta:

- **Kyseessä ovat systemaattiset menettelytavat**, joilla kunta ja kuntayhtymä sekä sen lukuun toimiva henkilöstö seuraa ja arvioi yksilölle asetetun karanteenin tai eristyksen toteutumisesta.
 - Vastuu: Kunta tai kunnan tartuntatautien torjuntatyöstä vastaava toimielin tai sopimuksen mukaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä ja niiden lukuun toimiva henkilöstö antamiensa päätönsä osalta
 - Peruste: TtL 60 - 69 §

Toimenpiteen käytöstä:

- Yksilölle asetettavasta karanteenista tai hänen eristämistään säädetään tartuntatautilain 60 – 69 §:issä. Karanteeni ja eristäminen ovat keskeisimpiä yksilötason turvaamistoimenpiteitä sekä epidemian paikallisen leviämisen estämiseksi välttämättömiä keinoja. Viranomaisella on tartuntatautilain 6 §:ään sekä terveydenhuollon ammattihenkilöillä terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 15 §:ään perustuva velvollisuus varmistua toimenpiteidensä tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta. Samoin mainittuihin säännöksiin sisältyy velvollisuus seurata jatkuvasti toimenpiteiden toteutumista ja arvioida niiden jatkamisen tarvetta.
- Viranomaisilla on siten velvollisuus varmistua karanteenin ja eristyksen noudattamisesta ja tartuntatautilain mukaisilla ohjaavilla sekä valvovilla viranomaisilla on velvollisuus tarvittaessa ohjata ja valvoa tämän velvollisuuden noudattamista.
- Kunnan ja kuntayhtymän järjestämisvastuullisena viranomaisena on varmistettava, että sen lukuun toimivalla henkilöstöllä on käytössään yhtenäiset menettelytavat ja ohjeet karanteenin ja eristyksen toteutumisen seuraamiseksi sekä arvioinniksi ja noudattamisen valvonnaksi, ja että tätä seurantaa toimeenpannaan.
- Voimassaolevaan lakiin sisältyy myös niiden noudattamatta jättämistä koskeva kriminalisointi (RL 44 luku 2 §) sekä mahdollisuus pyytää poliisin virka-apua karanteenin noudattamisen varmistamiseksi (TtL 89 §). Kunnan ja kuntayhtymän tulee varmistaa ennalta tiedossa olevat kriteerit ja menettelytavat tilanteisiin, joissa mahdollinen karanteenin tai eristyksen noudattamatta jättäminen antaa aiheen pyytää virka-apua. Menettelytavoista on hyvä sopia myös alueen poliisihallinnon kanssa. Poliisille voidaan virka-avun antamiseksi luovuttaa sen välttämättä edellyttämät potilastiedot tartuntatautilain 89 §:n, julkisuuslain 26 §:n sekä muun tiedonsaantia koskevan sääntelyn mukaisesti.

B. Valmiuslain käyttöönoton edellytyksistä

Valmiuslain käyttöönotto edellyttäisi, että valtioneuvosto yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa ensin toteaisi, että maassa vallitsevat tietyt valmiuslain 3 §:ssä tarkoitetut poikkeusolot. Kä-sillä olevassa tilanteessa kyseeseen tulisi, kuten keväälläkin, pykälän 5 kohdassa tarkoitettu ”vaiku-tuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartun-tatauti”. Jos valtioneuvosto on, yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, todennut maassa vallitsevan poikkeusolot, voidaan valtioneuvoston asetuksella (käyttöönottoasetus) säätää val-miuslain II osan säännösten soveltamisen aloittamisesta. Mikäli käyttöön otetaan valmiuslain 118 §:n mukaisia liikkumisrajoituksia, niiden soveltamisesta annettaisiin valtioneuvoston asetus (sovel-tamisasetus). Eduskunta päättää ehdotuksen perusteella kaikissa tapauksissa viime kädessä käyt-töönottoasetuksen voimaantulon edellytyksistä samoin kuin siitä saako käyttöönottoasetus jäädä voimaan kokonaan tai osittain, sen voimassaoloajasta ja soveltamisasetusten osalta siitä, onko ne kumottava osittain tai kokonaan.

Valmiuslain toimivaltuudet voidaan ottaa käyttöön vain tiukoin edellytyksin. Eduskunnan perustus-lakivaliokunta painottaa, että valmiuslain toimivaltuuksia voidaan lain 4 §:n mukaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden. Perustuslakivaliokunta on pitä-nyt 4 §:n säännöksiä toimivaltuuksien käyttöperiaatteista keskeisinä perusoikeusrajoitusten suh-teellisuusvaatimuksen näkökulmasta ja korostanut, että nämä periaatteet rajoittavat sekä toimi-valtuuksien käyttöönottoa, että niiden käyttämistä. Valiokunnan mukaan on myös selvää, että pe-rusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes periaat-teessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta. Perustuslakivaliokunnan mukaan valmiuslain toimivaltuuksia ei tule ottaa käyttöön kevein perustein tai ikään kuin varmuu-den vuoksi.

Perustuslakivaliokunta korostaa normaaliolojen lainsäädännön ja perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttuvien toimivaltuuksien ensisijaisuutta. Valmiuslakia sovellettaessa on valmiuslain 5 §:n mukaan noudatettava Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita ja kansainvälisen oikeuden ylei-sesti tunnustettuja sääntöjä. Kaikista näistä seikoista on annettava eduskunnalle selvitys, jos toimi-valtuuksia halutaan ottaa käyttöön. Samalla on myös arvioitava perusoikeusnäkökulmasta rajoitus-toimien yhteiskunnalle aiheuttamia kumulatiivisia vaikutuksia ja erityisesti rajoitusten koko-naishaittoja suhteessa niillä saavutettuun hyötyyn. Kunkin toimivaltuuden käyttöönottoa on pe-rusteltava niiden asiallisen, aineellisen ja ajallisen soveltamisalan osalta ja arvioitava toimivaltuu-den välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta – lisäksi arvioitava perusoikeusnäkökulmasta rajoitus-toimien yhteiskunnalle aiheuttamia kokonaishaittoja suhteessa niillä saavutettuun hyötyyn.

Perusoikeusrajoituksen tulee olla välttämätön ja muutenkin oikeasuhteinen (suhteellisuusperi-aate) tavoitteen saavuttamiseksi. Rajoitus on sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perus-oikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltu ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeus-hyvään (ks. esim. PeVL 5/2009 vp).

Perustuslain 23 §:n sanamuodon kansakuntaa vakavasti uhkaavista poikkeusoloista voidaan katsoa sallivan toimivaltuuksien käyttöönoton osalta riittävän ennakkoinnin, silloin kun sille on riittävän konkreettinen perusta. Myös valmiuslain perusteluista ilmenee yleisempi periaate, jonka mukaan pandemiassa toimenpiteisiin voidaan ryhtyä jo ennakoivasti vaarallisen tartuntataudin uhatessa eli taudilta ei edellytetä jo tapahtunutta leviämistä (ks. HE 3/2008 vp, s. 34). Perustuslakivaliokunta on katsonut keväällä 2020 (PeVM 9/2020) valmiuslain soveltamisen jatkamisen olevan välttämättömyyttä ja oikeasuhtaista ottaen huomioon epidemian äkillistä ja rypäsmäistä leviämistä koskevat tiedot ja sen, että tiedon epidemian kehittymisestä voidaan arvioida seuraavan jossakin määrin viiveellä sen leviämistä.

Valmiuslaki ja mahdolliset perustuslain 23 §:n nojalla säädettävät poikkeusolotoimenpiteet mahdollistavat syvällekin käyvää puuttumista ihmisten perusoikeuksiin. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että tällöinkin toimivaltuuksien käyttöönotossa ja käytössä tulee ottaa huomioon perusoikeuksien yleiset rajoittamisperiaatteet. Esimerkiksi rajoitusten ajallisen ja alueellisen välttämättömyyskriteerin tulee täyttyä. Valmiuslain mukaiset toimivaltuudet on muotoiltu laajasti. Soveltamisvaihtoehtoja arvioitaessa on ensisijaisesti valittava keino, jolla mahdollisimman vähän puututaan esimerkiksi velvoitteen kohteena olevan toimijan elinkeinonvapauteen ja omaisuuden suojaan. Ennen valmiuslain mukaisen päätöksen tekemistä on arvioitava normaalilainsäädännön mukaisten toimenpiteiden riittävyys tavoitteen saavuttamiseksi. Myös valmiuslain 4 §:n nojalla toimivaltuuksien on oltava oikeasuhtaisia suhteessa niillä tavoiteltavaan päämäärään nähden.

Rajoitustoimenpiteiden sisällön tulee siten olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia ja niiden vaikuttavuutta tulee kyetä käytettävissä olevan tiedon perusteella arvioimaan sekä todentamaan suhteessa jo käytössä oleviin täysimääräisiin mutta riittämättömäksi todettuihin rajoituksiin niin, että niillä voidaan tosiasiasa odottaa saavutettavan tavoiteltu tarkoitus.

Liite 2. Ravitsemisliikkeitä koskeva sääntely

Nykytila

Lähes kaikki ravitsemisliikkeet pidettiin perustuslain 23 §:n nojalla annetun lain perusteella suljetuina asiakkailta 4.4.–31.5.2020 majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisella muutoksella.

Rajoitusten johdosta säädettiin laki ravitsemisyriyten uudelleentyöllistämisen tukemisesta ja toiminnan rajoitusten hyvittämisestä (403/2020), jolla hyvitettiin ravitsemisliikkeille lainsäädännöllä asetetuista rajoituksista aiheutuneita kustannuksia sekä kannustettiin alan yrityksiä työllistämään. Valtion vuoden 2020 III lisätalousarviossa tarkoitukseen myönnettiin 171 000 000 euroa.

Tartuntatautilain väliaikaisella muutoksella ja sen nojalla annetulla valtioneuvoston asetuksella mahdollistettiin 1.6.2020 lukien ravintoloiden avaaminen siten, että ravitsemistoimintaan säädettiin tartuntataudin leviämisen estämiseksi asiakkaiden ohjeistus- ja hygieniavaatimuksia, yleinen asiakaspaikkojen etäisyysvaatimus ja toiminnan suunnitteluvollisuus asiakaspaikkamäärä-, aukioloaika- ja anniskeluaikarajoituksia.

Poikkeusolojen päätyttyä 16.6.2020, ravitsemistoiminnan rajoituksia lievennettiin valtioneuvoston asetuksilla kesä-syyskuun ajaksi siten, että asiakasmääriä sekä anniskelu- ja aukioloaika ei rajoitettu lainkaan 13.7. – 30.9.2020. Lokakuussa ravitsemisliikkeiden anniskelu- ja aukioloaika jouduttiin epidemian kiihdyttyä uudelleen rajoittamaan.

Ravitsemistoiminnan rajoituksia koskevat väliaikaiset tartuntatautilain pykälät uusittiin 1.11.2020 – 28.2.2021 voimassa olevalla lailla. Tartuntatautilain 58 a §:n 2 momentissa säädetään asiakkaiden oleskelusta ja etäisyyden pidosta liittyvistä yleisistä velvollisuuksista ja tämän lisäksi valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin kyseistä aluetta koskien ravitsemisliikkeen asiakkaiden oleskeluun ja asiakaspaikkojen sijoittamiseen liittyvistä velvoitteista sekä ravitsemisliikkeen sisä- ja ulkotilojen asiakaspaikkamäärään liittyvistä vaatimuksista, jos se on yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi on välttämätöntä. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus on erikseen todennut, että asetuksenantovaltuutta koskevana edellytyksenä on yleisvaarallisen tartuntataudin leviäminen alueen väestössä. Marraskuun alun jälkeen ravitsemisliikkeiden asiakasmääriä on rajoitettu epidemiatilanteen mukaan eri alueilla enintään puoleen asiakaspaikoista (liike, jonka pääasiallisena ravitsemistoimintana on tarjoilla alkoholijuomia) tai enintään kolmeen neljäsosaan asiakaspaikoista (muu liike).

Lain 58 a §:n 3 momentissa säädetään aukiolo- ja anniskeluajan lyhentämisestä. Asetuksella voidaan säätää näitä rajoituksia, jos se on välttämätöntä yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi eivätkä ravitsemisliikkeen tilojen ja pintojen puhdistamistoimenpiteet, hygieniaohjeet, asiakaspaikkojen järjestely ja muut toimenpiteet ole riittäviä yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Valtioneuvoston asetuksella voidaan siinä tapauksessa antaa tarkempia säännöksiä ravitsemisliikkeen aukioloa kello 23—05 välisenä aikana ja anniskelua kello 22—09 välisenä

aikana koskevista rajoituksista sekä siitä, millaisissa ravitsemisliikkeissä kyseisiä rajoituksia noudatetaan.

Edellä mainittujen valtioneuvoston asetuksella säädettyjen rajoitusten on lain 58 a §:n 4 momentin mukaan oltava välttämättömiä yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi kullakin alueella sekä sellaisissa ravitsemisliikkeissä, joita rajoitukset koskevat.

Käytännössä valtioneuvoston asetuksella on säädetty pääsääntöisesti maakuntatasoisia asiakasmäärä- aukioloaika- ja anniskeluaikarajoituksia sen mukaan, onko alue epidemian perustasolla, kiihtymisvaiheessa tai leviämisvaiheessa. Tällä hetkellä lähes koko maa on epidemian kiihtymis- tai leviämisvaiheessa, jolloin asiakaspaikkarajoitukset ovat ravintolatyyppin mukaan joko puolet tai kolme neljäsosaa normaalista. Ko. vaiheissa alkoholijuomien anniskelu on lopetettava viimeistään kello 22 ja liikkeen saa pitää avoinna ravitsemistoiminnan asiakkaille kello 23:een. Perustasolla olevilla alueilla asiakaspaikkamääriä ei rajoiteta, alkoholijuomien anniskelu on lopetettava viimeistään kello 24 ja liikkeen saa pitää avoinna ravitsemistoiminnan asiakkaille kello 1:een.

Nykytilan arviointi ja jatkorajoitukset

Ravitsemisliikkeissä syntyy koronavirustaudin leviämisen riskitilanteita, koska ihmiset kohtaavat siellä toisiaan. Vaikka Terveiden ja hyvinvoinnin laitos ei varsinaisesti tilastoi ravitsemisliikkeissä tapahtuneita tartuntoja tai niissä syntyneitä tartuntaketjuja, erityisesti myöhäisen illan ja öisen anniskelun yhteydessä riskit ovat realisoituneet laajoinakin tartuntaketjuina.

Epidemian leviämisen uhkatilanteessa kaikkeen ihmisten tapaamiseen ja oleskeluun pitkiä aikoja suljetuissa sisätiloissa liittyy merkittäviä epidemian edelleen leviämisen riskejä. Sen lisäksi, että sisätiloissa oleskeluun liittyy yleisesti riskejä, riskit kasvavat erityisesti myöhäisillalla ja aamuyön tunteina, jolloin ravitsemisliikkeissä tyypillisesti nautitaan yhdessä alkoholijuomia tai jolloin asiakkaat muutoin voivat olla päihtyneitä.

Siihen nähden, että Suomessa on noin 13 600 ravitsemisalan yritystä, joista vajalla 10 000:lla on alkoholijuomien anniskelulupa, koronavirusepidemiatartuntojen määrä on ollut melko pieni. Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on kuitenkin korostanut, että yleisvaarallisten tartuntatauti-epidemioiden leviämisen torjunta perustuu tilastollisiin todennäköisyyksiin sekä riskien ennakkolliseen hallintaan. Riskien hallinnan näkökulmasta merkityksellistä eri ravitsemisliikkeiden kohdalla on se, miten hallitaan asiakkaiden välisten kontaktien muodostumista. Valituissa rajoituskeinoissa on kyse väestön käyttäytymiseen liittyvistä todennäköisyyksistä.

Nykyisin käytössä olevat ravitsemistoiminnan rajoitukset ovat lähes suurimmat mahdolliset voimassa olevan lainsäädännön mukaan. Näitä ravitsemistoiminnan rajoituksia, joita voidaan soveltaa ns. normaalioloissa, on käsitelty kaksi kertaa eduskunnan perustuslakivaliokunnassa. Valiokunta on pitänyt rajoitusten säätämistä mahdollisena, kunhan sääntely täyttää kaikilta osin perusoikeuksien yleiset ja erityiset rajoittamisedellytykset.

Epidemiatilanteen vaatiessa valtioneuvosto voi säätää asetuksella enintään tartuntatautilain 58 a §:ssä säädetyt asiakaspaikkamäärää sekä aukiolo- ja anniskeluaikaa koskevat rajoitukset. Jos maksimirajoitusten säätäminen on välttämätöntä koko maassa, ne voidaan säätää voimaan kaikissa maakunnissa.

Koska väliaikaiset pykälät ovat voimassa enää 28.2.2021 saakka, eduskunnalle on lähiviikkoina annettava rajoitusten jatkamista koskeva hallituksen esitys. Jos epidemiatilanne ja siihen liittyvät riskit ovat muuttuneet merkittävästi, esityksessä voidaan arvioida lisärajoituksia, mutta ravitsemistoiminnan sulkeminen edes joillakin alueilla ei ole mahdollista ilman poikkeusololainsäädäntöä.

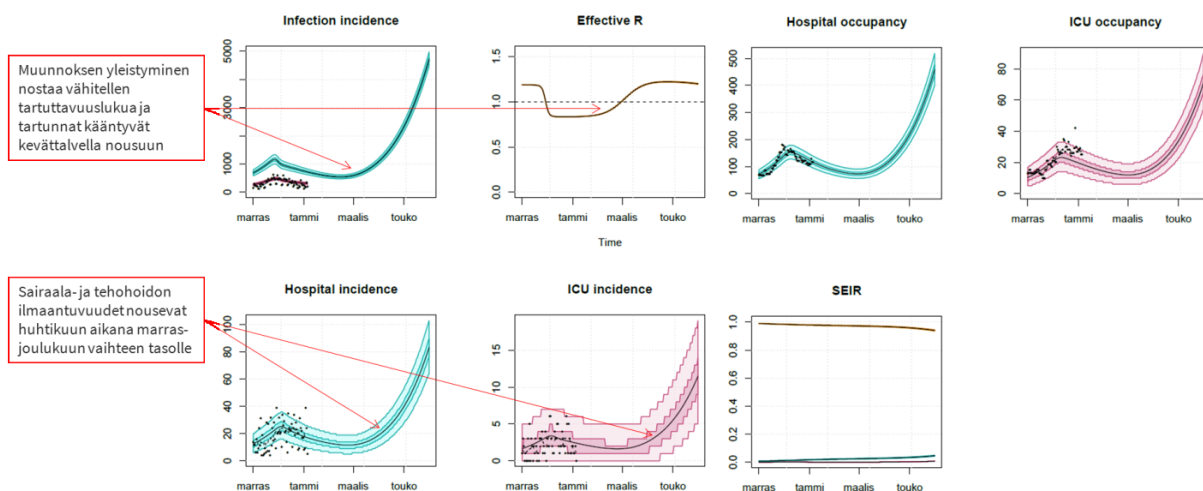
Perusoikeuksista voidaan perustuslain-23 §:n mukaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet. Tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta. Mikäli poikkeusolot julistetaan, ravitsemisliikkeitä koskevien rajoitusten lainsäädäntöpohjaa voi olla tarpeen tarkistaa ja ehdottaa välttämättömät muutokset perustuslain 23 §:n nojalla annettavalla tilapäisellä lainsäädännöllä.

Liite 3. Voimakkaiden rajoitustoimien ajoituksen mallinnus

THL:n epidemiologinen mallinnusryhmä on tarkastellut erilaisia skenaarioita, joissa Suomeen rantauduisi herkemmin leviävä virusmuunnos tai epidemia muista syistä kiihtyisi. Kuten johdannossa todettiin, epidemian kasvu on tällä hetkellä pysähdyksissä, ja pysähtyminen ajoittuu ajankohtaan, jossa nykyiset rajoitukset on otettu käyttöön. Näiden rajoitusten on arvioitu vähentäneen kaikkia ihmisten välisiä kontakteja ainakin 60 %. Mallinnuksen perusteella on oletettavaa, että rajoitusten voimassa ollessa epidemia ei kiihdy, vaan saattaa jopa hiipua entisestään, erityisesti jos rajoituksia otetaan käyttöön ja noudatetaan hyvin kaikilla alueilla, joissa niitä tarvitaan.

Jos kuitenkin Suomessa käynnistyy uuden, herkemmin tarttuvan virusmuunnoksen leviäminen, tilanne muuttuu. Herkemmin tarttuva virus syrjäyttää vähitellen aiemmat virusmuodot, ja epidemia alkaa taas kiihtyä. Jos nykyrajoitukset ovat voimassa, kiihtyminen ei kuitenkaan ole kovin nopeaa, vaan tässä skenaariossa kestää maaliskuulle asti, kunnes tapausmäärät kääntyvät taas kasvuun (kuva 5). Skenaariossa ei ole otettu huomioon rokotusten tai kausivaihtelun vaikutusta, jotka huhti-toukokuussa todennäköisesti jo auttaisivat vähentämään tartuntariskiä.

Skenaario: Nykyiset rajoitustoimet



Malli on kalibroitu 7.1.2021 aineistoon. Alkutilanteessa vanhan kannan R on 0.25. Muunnos on mallinnettu suhteellisena 1.5x lisäyksenä tarttuvuuslukuun, ei erillisenä sairautena/kantana. Mallissa ei ole rokotusta eikä vuodenaikavaihtelua. Nykyrajoitukset jatkuvat koko kevään.

THL koronamallinnus

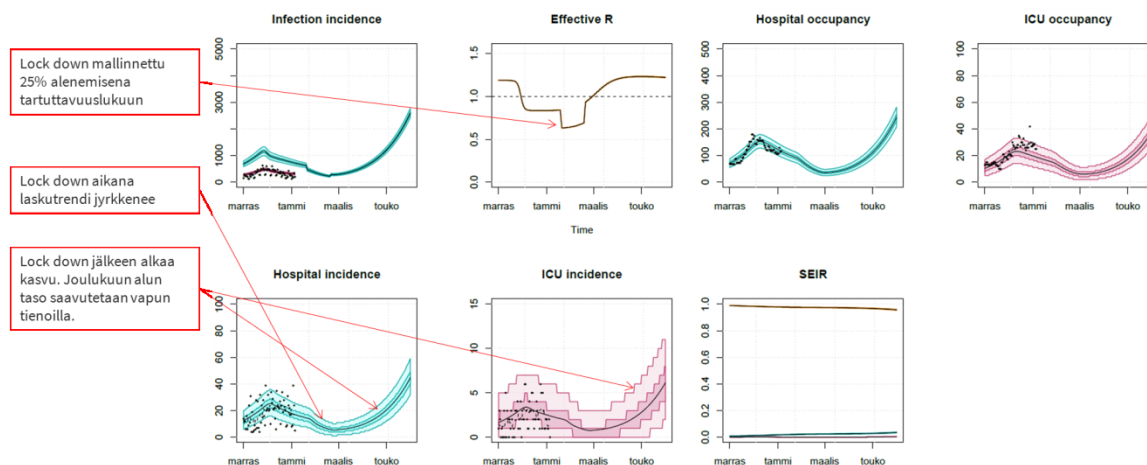
18.1.2021

Kuva 1. Herkemmin tarttuvan kannan vaikutus epidemian kulkuun

Mallinnuksessa tutkittiin myös tiukempien ns. ”lock down” –tyyppisten rajoitusten vaikutusta edellä mainittuun tilanteeseen, missä herkemmin tarttuva virusmuunnos leviää vähitellen. Kahta skenaariota tarkasteltiin: 4 viikon kestävä kontaktien 25 % lisävähennys, toinen **alkaen 18.1.2021** ja vaihtoehtoisesti sama, mutta **vasta 1.4.2021** alkaen.

Kuvassa 6 ja 7 esitetään 18.1. tai vasta 1.4.2021 alkava kontaktien 25 % lisävähennys ja sen vaikutukset.

Skenaario: Nykyiset rajoitukset & 4 viikon lock down alkaen 18.1.2021



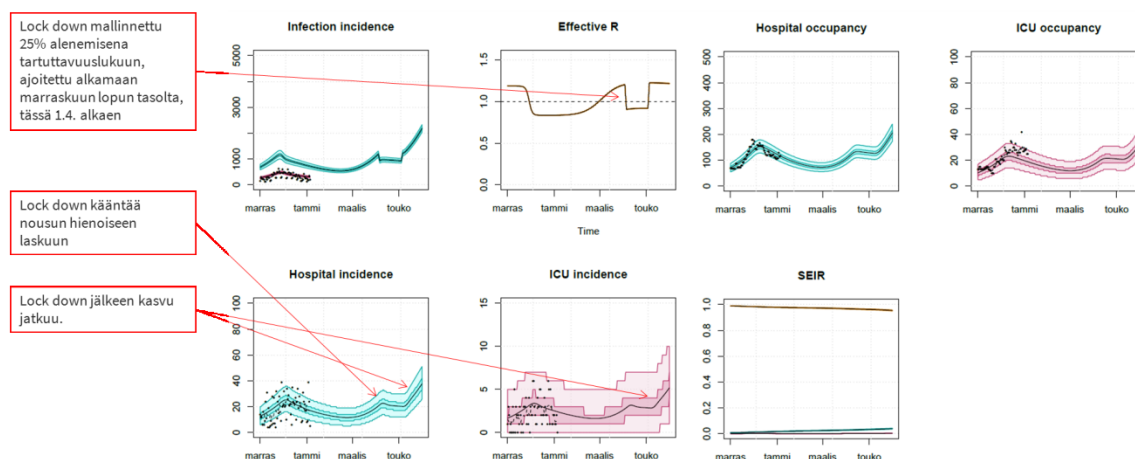
Malli on kalibroitu 7.1.2021 aineistoon. Alkutilanteessa vanhan kannan R on 0.85. Muunnos on mallinnettu suhteellisenä 1.5x lisäyksenä tartuttavuuslukuun, ei erillisenä sairautena/kantana. Mallissa ei ole rokotusta eikä vuodenaikaisvaihtelua. Nykyrajoitukset jatkuvat koko kevään, lisäksi 25% alentuminen tartuttavuuslukuun lock down aikana.

THL koronamallinnus

18.1.2021

Kuva 2. Jos lock down tehdään 18.1.2021

Skenaario: Nykyiset rajoitukset & 4 viikon lock down alkaen 1.4.2021



Malli on kalibroitu 7.1.2021 aineistoon. Alkutilanteessa vanhan kannan R on 0.85. Muunnos on mallinnettu suhteellisenä 1.5x lisäyksenä tartuttavuuslukuun, ei erillisenä sairautena/kantana. Mallissa ei ole rokotusta eikä vuodenaikaisvaihtelua. Nykyrajoitukset jatkuvat koko kevään, lisäksi 25% alentuminen tartuttavuuslukuun lock down aikana.

THL koronamallinnus

18.1.2021

Kuva 3: jos lock down tehdään 1.4.2021

Eri skenaariot, jossa uusi kanta leviää Suomessa, ovat yhtäpitäviä siinä, että vanha kanta dominoi epidemiaa vielä pari kuukautta, vaikka uusi muunnos lähtisikin leviämään. Mahdollisesta lock downista huolimatta muunnoksen osuus nousee, sillä muunnos ottaa osuuttaan epidemiasta joka tapauksessa ominaisuuksiensa mukaisesti.

Nykyinen hidas lasku kääntyisi tartuttavamman muunnoksen vuoksi nousuksi kevättalven aikana, ja arviolta huhtikuussa saavutetaan joulukuun alun taso. Tarvittaessa tehtävä sulku/lisärajoitukset huhtikuussa (1.4.2021) pysäyttää kuitenkin epidemian kasvun.

Välitön lock down (18.1.2021) jyrkentää kyllä epidemian alenemista, mutta nousu alkaa kohta sulun päätyttyä, jolloin joulukuun alun taso saavutetaan vapun tienoilla. Uusi lock down on ehkä tarpeen, jotta kuolleisuus ja terveydenhuollon kuormitus eivät lisääntyisi enemmän kuin vasta huhtikuun alussa - tarpeen niin vaatiessa - tehtävällä lock down -toimella.

Epidemiologisesti sulun tarkoitus on hallitsemattomasti kiertävän viruksen eristäminen pieniin yhteisöihin, joiden väliset linkit katkaistaan silloin, kun virus liikkuu väestössä niin laajasti, ettei torjuntatoimia pystytä kohdentamaan.

Jos virusta ei merkittävästi liiku, linkkien summittainen katkaisu koko väestössä ei juuri estä mitään lisää kohdennettuihin toimiin verrattuna.

Liian aikaisin toteutettuna sulku ei siis ole epidemiologisesti perusteltua.

Liite 4. COVID-19 muunnosten esiintymisen seuranta

Epidemian kiihtymisen ehkäisemiseksi on pyrittävä hallitsemaan herkemmin leviävien SARS-COV-2 muuntuneiden muotojen maahantuloa ja leviämistä väestössä. Jotta tässä voidaan onnistua, muunnosten esiintymisen tunnistamisen ja ilmaantumisen mahdollisten muutosten seurannan on oltava riittävän ajantasaista, edustavaa ja kohdennettua. Tämä on tärkeää, jotta torjuntatoimia voidaan vahvistaa, mikäli tilanne sen vaatisi. Muuntuneiden SARS-COV-2 muotojen seurannassa on pyrittävä seuraavaan:

1. Havaitsemaan mahdollisimman tarkkaan rajanylityspaikkojen kautta tulevat tapaukset. Tavoitteena on tyypittää kaikki tapaukset.
2. Tunnistamaan muuntovirukset sellaisista epidemiarypäistä, joissa leviäminen vaikuttaa tapahtuneen erityisen nopeasti tai jossa epäillään kontaktia aiemmin tunnistettuun muuntuneen viruksen aiheuttamaan tapaukseen. Tavoitteena on varmistaa näiden epidemiarypäiden virustyyppi
3. Arvioimaan muuntovirusten osuutta kokonaisepidemiologisesti koko maassa, ja tunnistaa viiveettömästi siinä tapahtuvat muutokset. Tavoitteena on tuottaa tieto ajallisesti, alueellisesti ja ikäryhmittäin jatkuvan ja edustavan systemaattisen otannan kautta.

Seurannan merkittävänä lisätavoitteena on myös luoda kansallinen valmius havaita muita, mahdollisesti tulevaisuudessa ilmeneviä muuntuneita virusmuotoja, joiden ominaisuuksissa saattaisi tapahtua muutoksia.

THL koordinoi ja ohjeistaa toimintaa

THL, tartuntatautien seurannan kansallisena vastuutahona ohjeistaa tartuntataudeista vastaavat toimivaltaiset tartuntatautiviranomaiset muuntuneiden virusten seurannan toteuttamisesta ja koordinoi sen eri osioiden yhteismitallisen toteuttamisen. Seuranta ulotetaan myös yksityisten terveydenhoidon alan toimijoihin.

THL ohjeistaa tulosten lakisääteisen ilmoittamisen tartuntatautirekisteriin ja järjestää kansallisen ja alueellisen tason raportoinnin. Laitos sopii työnjaosta toimivaltaisten alueellisten ja paikallisten viranomaisten kanssa, käyttäen tarvittaessa myös alihankintaa.