

EHDOTUS VALTIONEUVOSTON ASETUKSEKSI RAVITSEMISLIIKKEIDEN TOIMINNAN VÄLIAIKAISESTA RAJOITTAMISESTA TARTUNTATAUDIN LEVIÄMISEN ESTÄMISEKSI

1 Tausta ja valmistelu

Tartuntatautilain 31.12.2021 saakka väliaikaisesti voimassa olevassa 58 a §:ssä (447/2021) on säädetty koronavirusepidemian leviämisen estämiseksi ravitsemisliikkeiden asiakkaiden ohjeistus- ja hygieniavaatimuksista, yleisestä asiakaspaikkojen etäisyysvaatimuksesta ja toiminnan suunnitteluvollisuudesta. Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä näistä vaatimuksista sekä asiakkaiden oleskeluun ja asiakaspaikkojen sijoittamiseen liittyvistä velvollisuuksista. Valtioneuvoston asetuksella voidaan myös rajoittaa ravitsemisliikkeen asiakaspaikkamäärää sekä aukiolo- ja anniskeluaikaa laissa säädettyjen edellytysten täytyessä.

Tartuntatautilain 58 a §:n nojalla säädetyn 15.9.2021 saakka voimassa olevan ravitsemisliikkeiden toiminnan väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen estämiseksi annetun valtioneuvoston asetuksen (608/2021) 3 ja 4 §:ssä säädetään asiakkaiden oleskelua ja sijoittamista koskevista velvoitteista sekä ravitsemisliikkeiden asiakasmäärien ja anniskelu- ja aukioloajan rajoittamisesta maakunnittain ja ravintolatyypeittäin. Voimassa olevat rajoitukset koskevat tällä hetkellä leviämisen ja kiihtymisvaiheessa olevia Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Satakunnan, Kanta-Hämeen, Pirkanmaan, Päijät-Hämeen, Kymenlaakson, Etelä-Karjalan, Etelä-Savon, Pohjois-Savon, Pohjois-Karjalan, Etelä-Pohjanmaan, Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun maakuntia (818/2021).

Valtioneuvoston on tartuntatautilain 58 b §:n 3 momentin mukaan tarkoin seurattava, ovatko säädettyjen rajoitusten edellytykset edelleen voimassa. Valtioneuvosto on säännöllisesti alueiden epidemiatilanteita seuraten muuttanut asetuksessa säädettyjä rajoituksia ja lisäksi keventänyt rajoituksia kaikilla alueilla viimeaikaisen epidemian laantumisen johdosta.

Uuden asetusluonnoksen sisältävä ehdotus on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä virkatyönä. Asiasta on pyydetty lausunnot Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta, joka on ilmoittanut, etteivät maakunnassa sovelletut erityiset rajoitukset ole enää välttämättömiä. Epidemiologisesta tilanteesta on 13.6.2021 saatu Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen lausunto. Muita lausuntoja ei ole pyydetty, mutta valmistelussa on 13.6.2021 saatu työ- ja elinkeinoministeriön näkemys. Ministeriö pitää tarpeellisena, että rokotuskattavuuden noustessa ja sairaanhoitotarpeen pysyessä ennallaan ravitsemisliikkeiden aukioloaika- ja anniskeluaikarajoituksia lievennettäisiin enemmän kuin toimitetussa luonnoksessa esitettiin. Leviämisvaiheessa olevien alueiden aukioloaika- ja anniskeluaikarajoitusta on tämän jälkeen kevennetty. Valmistelussa on kuultu Matkailu- ja ravintolapalvelut MaRa ry:tä ja Palvelualojen ammattiliitto PAM ry:tä, jotka ovat painottaneet ravitsemisliiketoiminnalle ja työntekijöille rajoituksista aiheutuvia haittoja ja korostaneet tarvetta avata rajoituksia viipymättä.

Asetusehdotus on tarkastettu oikeusministeriön laintarkastuksessa.

2 Nykytilan arviointi ja ehdotetut säännökset

2.1 Nykytila ja sen arviointi

2.1.1 Valtakunnallinen epidemiatilanne

Valtioneuvoston asetuksella 608/2021 säädettiin 29.6.2021 vallitsevien alueellisten epidemiatilanteiden edellyttämiä tartuntatautilain 58 a §:ssä tarkoitettuja rajoituksia tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Rajoitukset tulivat voimaan 1.7.2021. Ravitsemisliikkeiden rajoituksia koskevaa asetusta on muutettu alueiden epidemiatilanteiden muutosten myötä. Edellisen kerran

ravitsemistoiminnan rajoituksia koskevan asetuksen 4 §:ää muutettiin torstaina 9.9.2021 valtioneuvoston asetuksella 818/2021. Nämä muutokset tulivat voimaan perjantaina 10.9.2021.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) 13.9.2021 antaman lausunnon mukaan epidemia leviää edelleen tällä hetkellä erityisesti rokottamattomien nuorten ja aikuisten piirissä. Viikoittainen uusien koronatapausten määrä on Suomessa edelleen vähentynyt: 4.-10.9. (7 vrk) uusia tapauksia todettiin yhteensä 3 108, eli lähes 1 000 tapausta vähemmän kuin edeltävien 7 vuorokauden aikana, jolloin tapauksia todettiin 4 092. Uusien tapausten ilmaantuvuus oli 28.8.-10.9. (14 vrk) aikana 130/100 000 asukasta, 16 % alhaisempi kuin edeltävällä 14 vuorokauden jaksolla, jolloin luku oli 154/100 000. Epidemiatilanne on siis parantunut, vaikka tartuntoja todetaan Suomessa edelleen paljon. Tartuntojen ilmaantuvuus on tällä hetkellä korkein 10–49-vuotiaiden, rokottamattomien henkilöiden keskuudessa.

Sairaalahoidon tarve on pysynyt viime viikkojen ajan vakaana. Sairaalahoidossa oli 13.9. 100 covid-19-potilasta, joista 28 oli tehohoidossa. Tässä yhteydessä on merkittävää, että sairaalahoidossa oli 7.9. yhteensä 101 covid-19-potilasta, joista 20 oli tehohoidossa. Vaikka taudin ilmaantuvuus on laskenut, tehohoidon tarve on määrällisesti hieman, mutta suhteellisesti merkittävästi kasvanut. Suuri tapausmäärä kuormittaa edelleen myös perusterveydenhuoltoa ja heijastuu sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön riittävyteen.

Ravitsemisliikkeissä tapahtuneiden tartuntojen määrä on pysynyt viimeisten viikkojen aikana alhaisena, mikä on todennäköisimmin seurausta niihin kohdistuvista rajoituksista. On kuitenkin huomattava, että tartunnanlähde jäi edelleen epäselväksi yli kolmanneksessa kaikista uusista koronatapauksista, ja on todennäköistä, että osa näistä tartunnoista on peräisin ravitsemisliikkeistä.

2.1.2. Alueellinen epidemiatilanne

Epidemiatilanne on Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen lausunnon 13.9.2021 mukaan nyt alueellisesti seuraava:

Sairaanhoitopiirien alueellisten yhteistyöryhmien itse tekemien arviointien perusteella seitsemän aluetta oli 13.9.2021 STM:n toimintasuunnitelman määritelmän mukaisessa leviämisvaiheessa. Yhdeksän sairaanhoitopiiriä oli määritelty kiihtymisvaiheeseen.

Leviämisvaihe: Etelä-Karjalan, Etelä-Pohjanmaan, Helsingin ja Uudenmaan (HUS)*, Kymenlaakson, Pirkanmaan, Vaasan ja Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirit (seitsemän aluetta).

Kiihtymisvaihe: Etelä-Savon, Itä-Savon, Kainuun**, Kanta-Hämeen, Keski-Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Päijät-Hämeen ja Satakunnan sairaanhoitopiirit (yhdeksän aluetta).

Perustaso: Keski-Suomen, Lapin, Länsi-Pohjan ja Pohjois-Karjalan sairaanhoitopiirit sekä Ahvenanmaan maakunta (viisi aluetta).

* HUS-alueella Itä-Uudenmaan kunnat ovat kiihtymisvaiheessa.

** Kainuun sairaanhoitopiirissä Kajaanin kaupunki on leviämisvaiheessa.

Muutokset alueellisissa tilanteissa edellisviikkoon (8.9.2021) verrattuna:

Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirissä Porvoo ja Sipoo palasivat leviämisvaiheesta kiihtymisvaiheeseen 9.9. Itä-Uusimaa on siten kokonaisuudessaan kiihtymisvaiheessa.

Pohjois-Karjala palasi kiihtymisvaiheesta perustasolle 9.9.

2.1.3 Varianttitilanne Suomessa

WHO on nostanut ns. deltamuunnoksen (B.1.617.2) huolestuttavien virusmuunnosten (VOC, variants of concern) joukkoon sen nykyisten tietojen mukaan suuremman tartuttavuuden ja leviämistehon takia. Suomessa deltamuunnoksen osuus kaikista sekvensoiduista viruksista on kasvanut nopeasti, ja muodostaa tartunnoista yli 90 %. Deltamuunnosta on todettu kaikissa sairaanhoitopiireissä.

Kohdennetut paikalliset toimet voivat tehokkaasti estää myös deltamuunnoksen leviämistä. Tämä on Suomessa osoitettu kahden aikaisemman onnistuneesti torjutun paikallisen epidemian yhteydessä (Keski-Pohjanmaalla ja Kanta-Hämeessä toukokuussa).

2.1.4 Ravitsemisliikkeiden rooli covid-19-epidemian leviämisessä

Ravitsemisliikkeisiin liittyvien altistumistilanteiden määrän arviointi on haasteellista. Altistuneiden todellisen määrän arvioidaan olevan raportoitua määrää huomattavasti suurempi, sillä pienempiä altistustilanteita on paljon ja hyvin usein altistuneiksi voidaan nimetä tai tunnistaa vain oman seurueen jäsenet eikä muita, toisilleen tuntemattomia asiakkaita. Sama koskee myös ravitsemisliikkeissä tapahtuneiden tartuntojen määrää, joka on todennäköisesti aliarvio johtuen sekä raportoinnin puutteesta että siitä, että tartunnan lähde jää nykyisellään lähes puolessa tapauksista selvittämättä.

On tärkeä ymmärtää, että erilaisten altistumisympäristöjen kohdalla on suuria eroavaisuuksia siinä, miten helposti ja luotettavasti on mahdollista todeta tartuntojen lähde. Esimerkiksi työpaikoilla ja oppilaitoksissa tämä on melko helppoa, mutta ravitsemisliikkeiden kohdalla huomattavasti vaikeampaa, koska ihmisten vaihtuvuus on suurta eikä kävijöistä pidetä kirjaa. Erityisen riskialttiita ajankohtia tai muita olosuhteita ravitsemisliikkeissä on haasteellista yksityiskohtaisesti eritellä altistumisten ja tartuntojen aliraportoinnin vuoksi. Ravintoloissa, kuten muissakin rajatuissa ympäristöissä, tartuntariskiä lisääviä tekijöitä ovat ahtaat, huonosti ilmastoidut sisätilat, kovaääninen puhe ja turvaväleistä lipsuminen.

2.1.5 Rokotukset ja vakavan akuutin sairastumisen riski

Rokottamattomalla COVID-19 infektion saaneella vakavan taudinkuvan ja kuoleman riskit kasvavat vahvasti ikäriippuvasti. Suomessa kuolleisuus on yli 80-vuotiailla ennen rokotuksia ja nykyisillä hoitomenetelmillä ollut noin 27 %, 75–79-vuotiailla noin 13 % ja vielä 70–74 vuoden ikäisillä noin 4 %. Kuoleman riski rokottamattomilla 50–59-vuotiailla on 0,2 %, ja tätä nuoremmilla kuolemantapaukset ovat hyvin harvinaisia, lähes aina yhteydessä johonkin vakavaan perustautiin tai muuhun riskitekijään. Suomessa yksikään alle 20-vuotias ei ole menehtynyt koronaan, ja 20–29-vuotiaitten ikäryhmään on osunut alle viisi kuolemantapausta.

Sairaalahoitoa vaativan vakavan sairastumisen riski noudattaa myös iän mukaan nousevan riskin kaavaa. Sairaalahoitoon on päätyneet alle 40-vuotiaista covid-19 tautiin sairastuneista 1–2 %, 40–49-vuotiaista 4 %, 50–59-vuotiaista 7 %, 60–69-vuotiaista 12 %, ja yli 70-vuotiaista 20 %. Tehohoitoon on joutunut alle 50-vuotiaista koronaan sairastuneista alle 1 %, alle 60-vuotiaista 1 %, ja alle 70-vuotiaista 3 %. Osa vanhimmasta ikäryhmästä ei päädy sairaala- eikä tehohoitoon vaikeasta taudista huolimatta.

Uudet Iso-Britannian NHS:n (kansallinen julkinen terveystalvvelujärjestelmä) tutkimustulokset osoittavat myös, että sekä mRNA-että adenovirusvektorirokotteet (joita molempia käytetään Suomessa) estävät erittäin tehokkaasti vakavaa, sairaalahoitoa vaativaa tautia täyden rokotussarjan saamisen jälkeen (80–99 %). Iso-Britanniassa tehdyt laajat koronarokotusohjelman väestötason seurantatutkimukset osoittavat lisäksi, että jo yhden annoksen jälkeen teho on n. 75–80 % sairaalahoitoista covid-19-tautia vastaan, ja että rokotus suojaa alfa- ja deltavirusmuunnoksilta yhtä tehokkaasti.

Oireisen taudin suojan suoja on yhden annoksen jälkeen vain osittainen 55–70 %, mutta kahden annoksen jälkeen erityisesti mRNA-rokotteilla lähes samaa luokkaa kuin suoja vakavaa tautia vastaan (85–95 %). Näiden rokotteiden suoja oireetonta infektiota vastaan vaihtelee ensimmäisen annoksen jälkeisestä kohtuullisesta tehosta (55–70 %) toisen annoksen jälkeiseen hyvään tehoon (65–90 %). Suojateho on osoitettu myös perhepiirissä tapahtuvaa leviämistä vastaan ensimmäisen annoksen jälkeen (35–50 %).

Suomessa koko väestöstä 65 % oli 26.7.2021 mennessä saanut ensimmäisen koronarokoteannoksen ja 31 % toisen rokoteannoksen. Yli 70-vuotiaiden joukossa oli tuolloin saavutettu 87 % täyden rokotussarjan kattavuus, ja ikäryhmästä 93 % oli

saanut yhden annoksen. 60–69-vuotiaista 89 % oli saanut ensiannoksen ja 64 % täyden rokotussarjan. Vastaavat luvut 50–59-vuotiailla olivat 85 % ja 35 %. 16–29-vuotiaista 57 % oli saanut yhden rokoteannoksen ja vasta 6 % toisen.

Rokotekattavuuden lisääntymistä kuvaa hyvin se, että koronarokotusten kohderyhmästä eli 12 vuotta täyttäneistä oli 13.9.2021mennessä 64 % saanut täyden rokotussarjan ja Yli 40-vuotiaiden joukossa on saavutettu 82 %:n täyden rokotussarjan kattavuus, ja ikäryhmästä 90 % on saanut ensimmäisen annoksen. Nuorilla ja nuorilla aikuisilla (16–29-vuotiaat) rokotuskattavuus on toistaiseksi alhaisempi, sillä vasta 31 % on saanut täyden rokotussarjan ja 72 % ensimmäisen annoksen. Vastaavat luvut 30–39-vuotiailla ovat 51 % ja 75 %. 12–15-vuotiaista 65 % on saanut ensimmäisen rokoteannoksen.

THL on arvioinut, että 12 vuotta täyttäneen väestön 80 % rokotekattavuus voidaan saavuttaa lokakuun loppuun mennessä.

Rokotukset suojaavat siis jo erittäin hyvin ikääntyneitä sekä niitä vakavalle taudille alttiita, joiden sairastumisen riski on korkein. Tästä merkinä voidaan pitää kuolemantapausten lähes kokonaan loppumista sekä tapausmäärien laskua lähes nollaan vanhimmissa ikäryhmissä.

Ottaen huomioon tutkimustulokset Iso-Britanniassa, suurimmalla osalla 50–69-vuotiaiden ikäryhmästä voidaan arvioida olevan jo varsin hyvä suoja vakavaa tautia kohtaan jo yhdenkin rokoteannoksen turvin ja tätäkin nuoremmilla koko ajan parempi rokotuskattavuuden noustessa. Suojan syntyemisessä on kuitenkin noin kahden viikon viive, joten todellinen suoja on aina hieman ajantasaisia rokotuskattavuuslukuja matalampi. Suomessa on siksi vielä melko suuri, mutta päivä päivältä kutistuva väestönosa, josta pieni, muttei merkityksetön, osuus saattaa tartunnan saadessaan yhä sairastua vakavasti.

2.1.6 Nykytilan arviointi

Valtioneuvosto on 6.9.2021 hyväksynyt toimintasuunnitelman covid-19-epidemian hillinnän hybridistrategian toteuttamiseksi 2021-22. Tavoitteena on, että kun rokotusten kohdeväestön vähintään 80 % rokotuskattavuus saavutetaan tai kaikilla halukkailla kohdeväestöön kuuluvilla on ollut mahdollisuus saada kaksi rokotetta, valtakunnallisista rajoituksista ja kattavista suosituksista luovutaan. Rajoitustoimien alueellinen asteittainen purkaminen aloitetaan jo aiemmin alueellisen tautitilanteen sen salliessa.

Tautitilanteen arvioinnin osalta valmistelu perustuu edelleen Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen arvioon, jonka mukaan rokotukset edistyvät nyt nopeasti ja vakavan taudin riski väestössä alkaa enenevässä määrin pienentyä. Kuitenkaan rokotuskattavuuden antama suoja ei laitoksen mukaan ole vielä sillä tasolla, että tartuntojen torjuntatoimista voitaisiin kaikilta osin luopua.

Suurin osa tartunnoista todetaan nuorilla rokottamattomilla aikuisilla sekä lapsilla ja nuorilla, jotka eivät ole rokotusten piirissä tai jotka eivät ole vielä ehtineet saavuttaa rokotusten tuomaa suojaa. Tavoitteena on estää tartuntojen laaja leviäminen vakavamman sairastumisen riskissä oleviin rokottamattomiin ikä- ja riskiryhmiin. Ravitsemisliikkeisiin liittyvien tartuntojen määrä on vähentynyt, mutta edelleen iso osa tartuntojen lähteistä jää epäselviksi. On syytä olettaa, että osa niistä on peräisin ravitsemisliikkeistä.

Laitoksen arvio on, että ravitsemisliikkeitä koskevia rajoitustoimia on syytä jatkaa epidemiatilanteen hillitsemiseksi. Rajoitusten ennalikainen lieventäminen aiheuttaisi laitoksen lausunnon mukaan riskin, että epidemiatilanne ei parane tai saattaa jopa heiketä nykyisestä. Tätä myötä muista rajoitustoimista, kuten lapsiin ja nuoriin kohdistuvista rajoituksista luopuminen viivästyisi.

Voimassa olevan asetuksen 2 ja 3 §:ssä on säädetty yleisistä hygieniavelvoitteista sekä asiakkaiden oleskelun ja sijoittamisen järjestelyistä. Ehdotetussa asetuksessa näitä velvoitteita, samoin kuin toiminnan suunnitteluvälvoitteita, ei ole aihetta muuttaa. Toisaalta yleiset velvoitteet eivät selvästi ole vielä yksin riittäviä epidemian leviämisen estämiseksi.

Edellä mainituista syistä leviämisvaiheen ja kiihtymisvaiheen alueilla olevan ravitsemistoiminnan rajoituksia on lähtökohtaisesti vielä jonkin aikaa välttämätöntä jatkaa. Selvin poikkeus tästä on, että Pohjois-Karjalan sairaanhoitopiirin (maakunnan) alueella epidemiatilanne on muuttunut perustasolle.

Uudenmaan maakunnan alueella ovat olleet voimassa leviämisvaiheen rajoitukset, vaikka osa maakunnan kunnista (Askola, Hanko, Inkoo, Lapinjärvi, Lohja, Loviisa, Karkkila, Kirkkonummi, Vihti, Raasepori ja Siuntio) on ollut vain kiihtymisvaiheessa. Uusimman tiedon mukaan myös Porvoo ja Sipoo ovat palanneet leviämisvaiheesta kiihtymisvaiheeseen. Perustelumistiössä

18.8.2021 on perusteltu se, että rajoitukset on säädetty koko Uudenmaan maakuntaan sen leviämisvaiheen epidemiatilanteen mukaisesti, jossa sekä maantieteellisesti että väestömäärällä mitattuna ylivoimaisesti suurin osa maakunnan kunnista on. Nämä perustelut ovat edelleen voimassa Uudenmaan maakunnassa, vaikka Itä-Uudenmaan kunnat ovat kaikki 9.9. lukien kiihtymisvaiheessa. Tässä arvioinnissa on edelleen otettu huomioon se, että Uudenmaan maakunnan alueen lähimaakunnissa lännessä, pohjoisessa ja idässä ovat pääsääntöisesti voimassa leviämisvaiheen rajoitukset.

Rokotukset edistyvät nyt nopeasti ja vakavan taudin riski väestössä alkaa enenevässä määrin pienentyä. On näkyvissä selviä merkkejä siitä, että useiden alueiden epidemiatilanne paranee ja rajoituksia voidaan keventää lähiviikkojen aikana. Yhtenä merkinä tästä Ahvenanmaan maakunta palasi leviämisvaiheesta epidemian perustasolle 30.8.2021.

Kuitenkaan rokotuskattavuuden antama suoja ei ole vielä sillä tasolla, että tartuntojen torjuntatoimista voitaisiin kaikilta osin luopua. Suurin osa tartunnoista todetaan nuorilla rokottamattomilla aikuisilla sekä lapsilla ja nuorilla, jotka eivät ole rokotusten piirissä tai jotka eivät ole vielä ehtineet saavuttaa rokotusten tuomaa suojaa. Vaikka ravitsemistoimintaan liittyvät altistumiset ja tartunnat ovat koskeneet merkittävästi nuorten aikuisten ikäryhmää ja vaikka rokotekattavuus ei vielä anna aihetta epidemian tasoarvioinnin poistamiseen, esityksessä on otettu huomioon hallituksen linjaus siitä, että yhteiskunnan - ja tässä myös ravitsemistoiminnan - rajoitukset poistetaan lähiviikkojen aikana.

Tämän vuoksi ehdotetaan, että perustasolla luovuttaisiin vaatimuksesta, että asiakkailta tulee sisätiloissa olla oma istumapaikkansa pöydän tai muun tason ääressä. Sekä kiihtymisvaiheessa että leviämisvaiheessa olevien liikkeiden anniskelu- ja aukioloaikaa ehdotetaan myös lisättäväksi tunnilla. Muut leviämisvaiheen alueita koskevat kattavat rajoitukset ja niitä lievemmat kiihtymisvaiheen alueita koskevat rajoitukset ovat selvästi välttämättömiä, mutta yhtä välttämätöntä on lieventää näitäkin rajoituksia lähiviikkojen aikana hallitusti.

Valmistelussa on edelleen arvioitu, ettei tartuntatautilain 58 a §:n 4 momentissa tarkoitettuja merkittäviä asiakaspaikkamäärän sekä anniskelu- ja aukioloaikojen rajoituksia ole selvästikään välttämätöntä säännöksessä mainittujen edellytysten valossa säätää.

2.2 Ehdotetun asetuksen sisältö

Esityksessä leviämisvaiheen alueita olisivat nykyiseen tapaan Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Pirkanmaan, Kymenlaakson, Etelä-Karjalan, Etelä-Pohjanmaan tai Pohjanmaan maakunnat. Nykyisistä kiihtymisvaiheen alueista Pohjois-Karjalan maakunta siirtyisi perustason rajoitukseen, joten kiihtymisvaiheen alueita olisivat Satakunnan, Kanta-Hämeen, Päijät-Hämeen, Etelä-Savon, Pohjois-Savon, Keski-Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan tai Kainuun maakunnat.

1 §. Soveltamisala. Pykälä vastaisi sisällöltään voimassa olevaa 1 §:ää. Pykälässä todettaisiin asetuksen soveltamisala ja säädettäisiin vastaavasti kuin tartuntatautilain 58 a §:n 7 momentissa säädetään, että asetuksen 3 §:ssä tarkoitetut ravitsemisliikkeen asiakkaiden oleskelua ja asiakkaiden välisen riittävän etäisyyden ylläpitämistä koskevat velvoitteet eivät koske henkilöstöravintolatoimintaa eivätkä ruoan tai juoman myymistä ravitsemisliikkeestä muualla nautittavaksi.

Pykälän 3 momentissa viitattaisiin edelleen alkoholilaisissa säädettyyn alkoholijuoman määritelmään. Määritelmän noudattaminen merkitsee sitä, että ehdotetussa asetuksessa säädetty alkoholijuomien anniskeluaikojen rajoitukset koskevat kaikkien enemmän kuin 1,2 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien alkoholijuomien myyntiä asiakkaille ravitsemisliikkeessä nautittavaksi.

2 §. Yleiset velvollisuudet. Pykälä vastaisi sisällöltään voimassa olevaa 2 §:ää. Asetuksen 2 §:ssä säädettäisiin edelleen tartuntatautilain 58 a §:n 1 momentin nojalla kaikkia ravitsemisliikkeitä koskevista yleisistä velvollisuuksista. Koronavirustaudin leviämisen ehkäisemisessä kolme tärkeintä asiaa ovat sairastuneiden eristäytyminen, käsihygienian ja ihmisten välisten sosiaalisten kontaktien välttäminen. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin näistä yleisistä velvollisuuksista samoin kuin voimassa olevassa asetuksessa.

Pykälän 1 momentin mukaan ravitsemisliikkeen olisi ilmoitettava asiakkaisiin saapuville näkyvästi, ettei henkilö, jolla on koronavirustartuntaan sopivia oireita, saa tulla ravitsemisliikkeeseen. Tällainen ilmoitus ei itsessään ole oikeudellisesti velvoittava käsky, vaan pikemminkin vahva suositus, jonka tarkoituksena on suojella sekä muita asiakkaita että lukuisia asiakkaita työvuoronsa aikana palvelevaa henkilökuntaa. Tartuntatautilaissa ei myöskään ole suoranaista säännöstä, jonka mukaan ravitsemisliike olisi vastuussa asiakkaidensa terveydentilan seurannasta. Sopimusvapauden periaatteen nojalla ravitsemisliike voi

kuitenkin edellyttää ohjeen noudattamista eli äärimmäisissä tapauksissa kieltäytyä palvelemasta asiakasta, joka vaarantaa ympärillään olevien terveyden.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin ravitsemisliikkeiden velvollisuudesta huolehtia siitä, että asiakkailla on mahdollisuus käsien puhdistamiseen liikkeeseen saavuttaessa, ja siitä että asiakkaiden kosketeltaviksi tulevat pinnat pidetään riittävän puhtaina. Ravitsemisliikkeen tulisi myös huolehtia siitä, että asiakkaat saavat näkyvät toimintaohjeet käsien puhdistamisesta, riittävän etäisyyden ylläpitämisestä ja muista liikkeessä noudatettavista tartuntataudin leviämistä estävistä toimintatavoista.

Käytännössä nämä velvoitteet liittyvät elintarvikelaissa säädettyyn elintarvikehuoneistojen hygieniavaatimusten toteuttamiseen. Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry on jo epidemian alussa vuonna 2020 laatinut jäsenistölleen toimintaohjeet asiasta ja viranomaiset ovat ohjanneet ravitsemisliikkeitä velvoitteiden toteuttamisessa.

3 §. Asiakkaiden oleskelu ja sijoittaminen. Pykälä vastaisi pääosin sisällöltään voimassa olevaa 3 §:ää. Pykälässä säädettäisiin asiakkaiden oleskelusta ja sijoittamisesta riittävän etäisyyden ylläpitämiseksi.

Tartuntatautilain 58 a §:n 2 momentissa säädetään sisätilojen suurimpia asiakas- tai henkilömääriä koskevan asetuksenantovaltuuden lisäksi siitä, että asiakkaiden oleskelu järjestetään yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi riittävän väljästi, asiakaspaikat sijoittuvat riittävän etäälle toisistaan ja tartuntariski pidetään ravitsemisliikkeen toiminnassa mahdollisimman pienenä. Momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan, jos se on yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi välttämätöntä, tarkemmat säännökset kyseistä aluetta koskien asiakkaiden saapumiseen ja oleskeluun, asiakaspaikkojen sijoittamiseen sekä asiakkaiden puhetta peittävän äänentoiston käyttämisen ja musiikin soittamisen rajoittamiseen liittyvistä velvoitteista sekä sisä- ja ulkotilojen asiakaspaikkamäärään liittyvistä vaatimuksista.

Pykälän 1 ja 2 momentin mukaan ravitsemisliikkeen olisi järjestettävä sisä- ja ulkotilansa rakenteet ja kalusteet sekä asiakkaidensa palvelukäytännöt siten, etteivät asiakkaat altistu tartuntataudin leviämiselle.

Ravitsemisliikkeen olisi huolehdittava erityisesti siitä, ettei sen tiloissa synny tarpeetonta tungosta ja että asiakkaiden saapuminen liikkeeseen toteutetaan tavalla, jossa pidetään asiakkaiden ja seurueiden välillä riittävä etäisyys. Kyseessä olisi ravitsemisliikkeiden yleinen velvollisuus huolehtia siitä, että asiakkaat voivat säilyttää riittävän etäisyyden toisiinsa tai seurueiden tapauksessa toisiin asiakkaisiin. Vaikka ravitsemisliikkeen valvontavelvollisuus ei pääsääntöisesti ulotu liikkeen ulkopuolelle, asiakkaiden ohjeistaminen ja saapuminen liikkeeseen tulisi kuitenkin säännöksen mukaan toteuttaa siten, että riittävät etäisyydet säilyvät.

Pykälän 3 momentissa säädetään nykyisin siitä, että ravitsemisliikkeen kaikilla asiakkailla tulee sisätiloissa olla oma istumapaikkansa pöydän tai sitä vastaavan tason ääressä, sekä siitä, että tämä velvollisuus koskee leviämisvaiheen alueilla myös ulkotiloja. Ehdotuksessa ehdotetaan, että sisätiloja koskeva vaatimus poistettaisiin perustasolla olevilta alueilta. Tämä merkitsisi sitä, että perustasolla olevilla alueilla (Lapin, Pohjois-Karjalan, Keski-Suomen ja Ahvenanmaan maakunnat) ravitsemistoimintaa koskisivat enää vain yleiset hygieni- yms. velvoitteet. Leviämisvaiheessa olevilla alueilla kyseinen vaatimus koskisi edelleen myös ulkotiloja.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin edelleen leviämisvaiheen alueille asiakkaiden liikkumista koskeva rajoitus sisätiloihin. Näillä alueilla sijaitsevan ravitsemisliikkeen olisi edelleen järjestettävä toimintansa sisätiloissa siten, että asiakkaat ohjataan istumaan istumapaikoillaan. Liikkeen on laadittava ja annettava asiakkaalle ohjeet siitä, miten sisätiloissa sallitaan kulkeminen liikkeeseen saapumisen, sieltä poistumisen, tupakointitilassa tai wc- ja pesutilassa käymisen sekä ruuan ja juoman noutamisen yhteydessä.

4 §. Erityiset rajoitukset. Asetuksessa jatkettaisiin pääosin nykyisin voimassa olevien asiakasmäärän sekä anniskelu- ja aukioloaika rajoitusten voimassaoloa. Kiihtymis- ja leviämisvaiheessa olevissa maakunnissa alkoholijuomien anniskelua pääasiallisena ravitsemistoimintanaan pitävien liikkeiden asiakasmäärä rajoitettaisiin edelleen sisätiloissa puoleen normaalista ja muiden ravitsemisliikkeiden asiakasmäärä sisätiloissa kolmeen neljäsosaan normaalista. Tämä vaatimus koskisi edelleen myös ulkotiloja, jos alue on leviämisvaiheessa.

Ehdotetun 4 §:n 3 momentin mukaan leviämisvaiheen alueilla ravitsemisliikkeissä anniskelu sallittaisiin yhden tunnin nykyistä pidempään eli kello 23:een saakka ja vastaavasti sallittu aukioloaika olisi kello 5-24. Vastaavasti kiihtymisvaiheessa olevilla alueilla anniskelu-aika pitäisi kello 1:een ja sallittu aukioloaika kello 2:een.

Perustasolla alkoholijuomien anniskelu-aika määräytyisi pääsäännön mukaan alkoholilain 43 ja 44 §:n nojalla eikä normaaliolojen lainsäädännössä ole ravitsemisliikkeiden aukioloaikaa koskevia rajoituksia.

5 §. Suunnitelma. Pykälä vastaisi sisällöltään voimassa olevan asetuksen 6 §:ää. Tartuntatautilain 58 a §:n 6 momentissa säädetään kirjallisen suunnitelman laatimisvelvollisuudesta ja suunnitelman esittämisen- ja nähtävänäpitämisenvelvollisuudesta. Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset velvoitteiden ja rajoitusten toteuttamista koskevan suunnitelman sisällöstä, laatimisesta ja nähtävänä pitämisestä.

Pykälän 1 momentin mukaan suunnitelmassa tulisi ensinnäkin olla kuvaus niistä toimintatavoista, jotka liikkeessä on päätetty toteuttaa asetuksen 2 §:ssä säädettyjen velvollisuuksien noudattamiseksi. Suunnitelmassa tulisi kuvata liikkeen sisä- ja ulkotilat sekä kuvaus niistä toimista ja henkilöstölle annetuista toimintaohjeista, joilla tartuntatautilain 58 a §:ssä säädettyt muut velvollisuudet sekä niiden valvonta liikkeen sisä- ja ulkotiloissa toteutetaan. Suunnitelman tarkoituksena on, että jokainen ravitsemisliike on tietoinen omaa toimintaansa koskevista tartuntatautilain säännöksistä ja valmistelee omat toimintaohjeensa sekä henkilöstölle että asiakkaille siitä, miten tartuntataudin leviämisen estämistä koskevat toimet toteutetaan. Suunnitteluelvoitteeseen kuuluu myös momentissa tarkoitettujen ohjeistuksen ja ennen kaikkea ohjeistuksen noudattamisen valvonta ravitsemisliikkeessä.

Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan suunnitelmassa tulisi olla tieto henkilöstä, joka vastaa liikkeessä suunnitelman noudattamisesta ja 2 momentin mukaan tieto kyseisestä henkilöstä olisi annettava pyynnöstä asiakkaalle. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että ravitsemisliikkeessä huolehditaan suunnitelman laatimisesta ja ennen muuta tartuntataudin leviämistä estävien toimien noudattamisesta. Valvontaviranomaiset olisivat tarvittaessa ensisijaisesti yhteydessä kyseiseen henkilöön.

Suunnitelman katsottaisiin 3 momentin mukaan olevan asiakkaiden nähtävillä, jos sen tiivistelmä on asiakkaiden nähtävillä heidän tullessaan ravitsemisliikkeeseen, ja siinä mainitaan, että asiakkaalla on oikeus saada suunnitelma pyynnöstä nähtäväkseen. Suunnitelma voi ravintolan omien tarpeiden perusteella sisältää yksityiskohtaisiakin henkilöstölle tarkoitettuja toimintaohjeita. Asiakkaiden tiedontarpeiden kannalta näitä ohjeita tärkeämpää on kuitenkin varmistua siitä, että ravintola on vastuullisesti ryhtynyt laissa edellytettyihin toimenpiteisiin. Suunnitelman saisi myös yhdistää elintarvikelaissa, alkoholilaissa ja tupakkalaissa tarkoitettuihin omavalvontasuunnitelmiin.

6 §. Voimaantulo. Asetuksen on tarkoitus tulla voimaan 16.9.2021 ja olla voimassa määräaikaisesti 31.10.2021 saakka.

3 Vaikutukset

Tartuntatautilaissa tarkoitettujen ravitsemistoiminnan väliaikaisten rajoitusten taloudellisia ja muita vaikutuksia on kuvattu hallituksen esityksessä HE 32/2021 vp. Viruksen leviämistavan huomioon ottaen keskeistä on edelleen vähentää ihmisten fyysistä läheisyyttä toisiinsa. Vaikka yksittäisten rajoitustoimien vaikutusta epidemian kulkuun ja tartuttavuusluvun muutokseen on erittäin vaikeaa tutkia ja määrittää ennalta, ravitsemistoiminnan lisärajoitusten terveysvaikutusten arvioidaan olevan positiivisia. Ravitsemisliikkeitä koskevalla sääntelyllä ei pystytä yksin vaikuttamaan covid-19-viruksen leviämiseen, mutta se on välttämätön ja tarpeellinen osa yhteiskunnan eri alueille ulottuvien rajoitusten ja velvoitteiden muodostamaa keinovalikoimaa.

Esitetyllä muutoksella kevennettäisiin ravitsemistoiminnan rajoituksia kaikissa maakunnissa. Esityksen perusteluna on, etteivät kyseiset rajoitukset alueen epidemiatilanteessa enää ole välttämättömiä. Taloudellisesti esityksellä on myönteisiä vaikutuksia alueiden ravitsemistoiminnan elinkeinoihin. Toisaalta erityisesti leviämisvaiheessa olevilla alueilla rajoitusten negatiiviset vaikutukset elinkeinotoimintaan jatkuisivat.

Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) ravitsemisliikkeiden toiminnan rajoittamisesta aiheutuvista yritys- ja työllisyysvaikutuksista koskevan muistion (27.7.2021) mukaan arvioitaessa yritys- ja työllisyysvaikutuksia, on otettava huomioon rajoitusten kohdentuminen, ajallinen ulottuvuus, muut yrityksiin ja työllisyyteen vaikuttavat tekijät sekä muut seikat. Rajoitusten alueellisen

kohdentumisen ja niiden ajallisten muutosten takia ei voida tehdä suoraan johtopäätöksiä rajoitusten valtakunnallisista yritys- ja työllisyysvaikutuksista.

Tilastokeskuksen tietojen mukaan vuonna 2019 ravitsemistoiminnan (TOL 56) yritysten lukumäärä oli 13 465, liikevaihto 6 390 M€ ja henkilöstön määrä oli 60 519. Nyt ehdotetut uudet ravitsemistoiminnan rajoitustoimet kohdistuisivat vain Pohjanmaan maakuntaan, mutta asetuksen merkittävämpi vaikutus on, että jo viikkoja voimassa olleita rajoituksia jatkettaisiin edelleen suurimmassa osassa maan ravitsemistoiminnan yrityksistä. Vain Itä-Savon sairaanhoitopiirissä ja Lapin maakunnassa, pois lukien Rovaniemen kaupunki, ravitsemistoimintaa voidaan harjoittaa ilman nyt käsiteltäviä rajoituksia. Taulukossa 1. kuvataan ravitsemistoimialan laajuutta eri maakuntien alueilla.

MAAKUNTA	TOIMIPAIKKOJA	OSUUS KOKO MAAN YRITYKSISTÄ	HENKILÖSTÖN LUKUMÄÄRÄ YH- TEENSÄ	OSUUS KOKO MAAN YRITYKSISTÄ	LIKEVAIHTO 1 000 €	OSUUS KOKO MAAN YRI-YKSISTÄ
UUSIMAA	4774	35 %	25121	42 %	2752320	43 %
VARSINAIS-SUOMI	1261	9 %	5527	9 %	537155	8 %
SATAKUNTA	465	4 %	1721	3 %	174019	3 %
KANTA-HÄME	397	3 %	1525	3 %	139309	2 %
PIRKANMAA	1412	11 %	5852	10 %	647751	10 %
PÄIJÄT-HÄME	491	4 %	2187	4 %	223742	4 %
KYMENLAAKSO	383	3 %	1467	2 %	179986	3 %
ETELÄ-KARJALA	297	2 %	1183	2 %	110782	2 %
ETELÄ-SAVO	353	3 %	1150	2 %	116375	2 %
POHJOIS-SAVO	477	4 %	2075	3 %	228252	4 %
POHJOIS-KARJALA	302	2 %	1207	2 %	105114	2 %
KESKI-SUOMI	568	4 %	2070	3 %	223666	4 %
ETELÄ-POHJANMAA	345	3 %	1092	2 %	115984	2 %
POHJANMAA	361	3 %	2246	4 %	184419	3 %
KESKI-POHJANMAA	122	Alle 1 %	405	Alle 1 %	39598	Alle 1 %
POHJOIS-POHJANMAA	755	6 %	3280	5 %	355560	6 %
KAINUU	118	Alle 1 %	362	Alle 1 %	39572	Alle 1 %
LAPPI	435	3 %	1618	3 %	181630	3 %
AHVENANMAA	92	Alle 1 %	348	Alle 1 %	26021	Alle 1 %

Taulukko 1. Ravitsemistoiminnan (TOL 56) yritysten lukumäärät maakunnittain (Tilastokeskus)

Erityisen merkittävää on, että ankarimmat leviämisvaiheen rajoitukset olisivat edelleen voimassa selvästi yli puolessa alan yrityksistä ja yritystoiminnasta.

Tilastokeskuksen mukaan ravitsemistoiminnan liikevaihto kasvoi valtakunnallisesti vuoden 2021 toukokuussa. Tällöin työpäiväkorjattu liikevaihto nousi 81,4 %:a edellisvuodesta. Tämän nopean positiivisen kehityksen taustalla on kuitenkin vuonna 2020 koettu poikkeuksellisen suuri alan liikevaihdon romahtaminen. Majoitus- ja ravitsemisalun koronaa edeltävään huippuvuoteen 2019 verrattaessa kuukausittainen kokonaisliikevaihto on pysynyt hyvin alhaisena alkuvuonna 2021.¹

TEM:n muistion mukaan valtakunnallisesti ravitsemistoiminnan toimiala palautui vuoden 2020 kesällä varsin nopeasti pandemiakriisin ensi vaiheesta. Kehitys vuoden 2020 syksystä lähtien on ollut kuitenkin alavireistä, ja vasta toukokuussa 2021 palkkasumma kääntyi ensi kertaa kasvuun elokuun 2020 jälkeen. Voimassa olevilla rajoituksilla on tällä hetkellä jarruttavaa vaikutusta lähes koko maassa ravitsemisliikkeiden myynnin positiiviseen kehitykseen.

Myös Nordean luottokorttidatan mukaan kevään rajoitustoimien helpottaminen lisäsi selvästi ravitsemisliikkeiden myyntiä kotimaisille asiakkaille. Loppukevään ja kesän 2021 aikana rajoitusten keventäminen on vaikuttanut pääasiassa positiivisesti ravitsemisliikkeiden toimintaedellytyksiin. Ravintoloiden toipuminen kiihtyi kesän aikana ja korttimaksut kohosivat yli kahden vuoden takaisen tason. Kaikissa rajoitusten kohteena olevissa maakunnissa ravintoloiden myynnin kehitys on ollut positiivista, joka kehitys uhkaa siis nyt katketa.²

Rajoitusten suurimmat taloudelliset vaikutukset kohdistuvat seurusteluravintoloiden, pubien, baarien ja yökerhojen toimintaan, jotka joutuvat rajoittamaan aukiolo- ja anniskeluaikojaan jo lähes koko Suomessa. Tältä osin ehdotus merkitsee edelleen uuden alueen lisäämistä rajoitusten piiriin. Leviämisvaiheessa rajoitukset kohdistuvat myös ulkotiloihin ja niiden asiakaspaikkamääriin. Kaikkien näiden rajoitusten voidaan katsoa erityisesti kohdentuvan em. kaltaisiin yrityksiin, joiden pääasiallisena toimintana on

¹ Helsinki GSE Tilannehuone. Tilannehuoneen raportti 22.7.2021 – viimeisimmät kehityskulut työmarkkinoilla, kotitalouksissa ja yrityksissä. Saatavilla: <https://www.helsinkigse.fi/corona/tilannehuoneen-raportti-22-7-2021-viimeisimmatkehityskulut-tyomarkkinoilla-kotitalouksissa-ja-yrityksissa/>

² Suomi, Robert & muut (2021): Koronamittari: Vahva vuosipuolisko korttimaksuissa. Nordea 14.7.2021. Saatavilla: <https://corporate.nordea.com/api/research/attachment/133694>

tarjota yleisölle maksusta elintarvikelaissa (297/2021) tarkoitettussa elintarvikehuoneistossa alkoholijuomia. Asetuksen asiakasmääriä koskevilla rajoituksilla voidaan katsoa olevan vaikutuksia kuitenkin myös pienempiin ravitsemisliikkeisiin, kahviloihin tai ruokaravintoloihin, joiden pääasiallinen toiminta ei keskity alkoholijuomien myyntiin.

Uusilla rajoituksilla voi lisäksi olla heikentävää yleistä vaikutusta ravitsemisliikkeiden myynnin positiiviseen kehitykseen, koska uudet rajoitukset vaikuttavat ihmisten liikkumiseen ja kulutuskäyttäytymiseen erityisesti leviämisvaiheen alueilla.

Sisärajavälön päättymisen (26.7.2021) mahdollisia vaikutuksia tartuntamääriin on vielä vaikea arvioida. Ulkomaisten matkailijoiden maahanpääsillä on ennakoitu olevan kuitenkin positiivisia vaikutuksia ravitsemisliikkeiden liikevaihtoon erityisesti sellaisissa maakunnissa, joihin kohdistuu matkailua.

Työllisyysvaikutukset

Työttömien työnhakijoiden määrää on mahdollista seurata alueellisesti, mutta alueellisten rajoitusten vaikutuksista on vaikea tehdä suoria johtopäätöksiä työllisyydestä. Ravitsemisalan työllisyyteen vaikuttaa myös muu talouden kehitys ja kuluttajien käyttäytyminen, minkä vuoksi nyt ravitsemistoiminnan rajoitusten suoria määrällisiä vaikutuksia työllisyyteen voidaan luotettavasti selvittää vasta jälkikäteen.

Vuonna 2020 koko majoitus- ja ravitsemustoimialan työllisyys laski 20 prosenttia edellisvuodesta ollen 78 000 henkilöä. Vuoden 2021 toisella vuosineljänneksellä alalla oli 21 000 työllistä vähemmän kuin vuotta aiemmin. Rajoitusten työllisyysvaikutukset riippuvat nyt voimakkaasti siitä, kuinka kauan rajoitusten arvioidaan kestävän. Poiketen aiemmista rajoitustilanteista rökotuskattavuuden jatkuva lisääntyminen antaa aiheen olettaa, että rajoitukset eivät enää kestä ainakaan kuukausia.

Lyhytkestoisina rajoitusten työllisyysvaikutukset jäävät pienemmiksi, mutta saattavat nousta jopa tuhansiin henkilöihin, mikäli valtakunnallisesti laajojen rajoitusten voimassaolo pitkittyy kuukausien mittaiseksi. Kun esityksessä lisättäisiin alue leviämisvaiheen rajoitusten piiriin, esityksen varsinaiset vaikutukset ovat pienemmät kuin ne vaikutukset, jotka syntyvät lähes koko maan rajoitusten jatkamisesta. Rajoitusten voimassaolon edelleen pitkittyessä työllisyys heikkenee edelleen ja työttömien työnhakijoiden määrä kasvaa. Tällaiset vaikutukset voisivat siis olla rajoitusten piiriin tulevien alueiden ravitsemusalalla havaittavia muutoksia.

Työttömyysjaksot ovat usein alkaneet lomautuksina. Rajoituksilla on myös sekä ravintoloiden omistajien että työntekijöiden näkökulmasta epävarmuutta kasvattavia vaikutuksia.

Matkailu- ja ravitsemisalalla osaavan henkilöstön siirtyminen toisille toimialoille pitkään jatkuneiden lomautusten ja epävarmojen tulevaisuuden työllisyysnäköymien vuoksi on jo toteutunut työllisyysvaikutuksiin liittyvä huolenaihe. Tällä kehityksellä voi olla kauaskantoisia vaikutuksia toimialan työllisyyteen. Matalapalkkaisena ja naisvaltaisena alana ravitsemistoiminnan pitkään jatkuneilla lomautuksilla on heikentävä vaikutus alan imagoon ja työllisyysnäköymiin myös tulevaisuudessa. Tällä voi olla myös laajempia yhteiskunnallisia vaikutuksia. Pelkkää alakohtaista tarkastelua ei voida pitää riittävänä työllisyystarkastelussa, sillä talouden ja työmarkkinoiden normaaliin dynamiikkaan kuuluu se, että supistuvilta toimialoilta vapautuva työvoima hakeutuu kasvaville aloille.

Muut vaikutukset

Vaikka rajoitukset lisäävät valtion erilaisiin yritysten ja yksilöiden tukiin liittyviä kustannuksia, ne toisaalta vähentävät esimerkiksi sairastumisista ja karanteeneista aiheutuvia päivärahaa- ja muita kuluja. Työllisyyden osalta on huomioitava myös ne haitat, joita myös muille kuin ravintola-alalle syntyy siitä, että henkilöstöä on oman tai alaikäisen lapsen sairastumisen tai altistumisen vuoksi poissa töistä. Erityisen kriittisiä toimialoja ovat tässä suhteessa kuljetus- ja logistiikka, apteekkiala, infrastruktuurin ylläpitämiseen liittyvä työ, perustuotanto, kaupan ala, terveydenhuolto, sosiaalihuolto, varhaiskasvatus, poliisi, pelastustoimi, osa opetuksesta. Osassa edellä mainituista aloista on ollut vaikeaa löytää työvoimaa jo ennen COVID-19-epidemiaa.

Rajoituksilla on useita, osittain vastakkaisia vaikutuksia kansalaisiin. Ne muun muassa kaventavat mahdollisuuksia viettää aikaa ravintoloissa, mutta myös vähentävät pelkoa ravintoloista leviävistä tartuntaketjuista. Tätä kautta ne voivat osin kuitenkin pitää yllä alan kysyntää epidemiatilanteessa.

Koska rajoitusten on aiempien kokemusten perusteella todettu hidastavan taudin etenemistä ja siten edesauttavan mahdollisimman nopeaa paluuta perustason tilanteeseen, on tällä vaikutusta myös henkiseen kriisinkestävytyteen. Mitä nopeammin Suomi pääsee normaalioloihin, sitä pienemmiksi vaikutukset niin talouteen, yhteiskuntaan, palveluihin kuin yksilötasollekin muodostuvat.

Rajoitusten muutoksia on myös edellä mainittujen vaikutusten seurannan pohjalta tarkoitus jatkaa viikoittain alueiden epidemiatilanteen mukaisesti ja lisäksi uudella tarkastelulla epidemiatilanteen vakiinnuttua jälleen.

Ravitsemistoiminnan rajoitusten ja velvollisuuksien valvonta kuuluu aluehallintoviranomaisten tehtäviin. Aluehallintovirastot hoitavat lukuisia valtion aluehallinnon tehtäviä. Tartuntatautilain 12 §:n 1 momentin mukaan tartuntatautien torjuntatyön lainmukaisuuden valvonta ja siihen liittyvä ohjaus kuuluu aluehallintovirastolle toimialueellaan. Aluehallintoviraston tehtäviin kuuluu myös lain 58 §:ssä tarkoitettujen rajoituspäätösten tekeminen silloin, kun ne ovat tarpeen usean kunnan alueella. Aluehallintovirastot valvovat lisäksi alkoholilain 60 §:n 1 momentin mukaan alkoholijuomien vähittäismyyntiä ja anniskelua sekä markkinointia alueellaan.

Aluehallintovirastot ovat valvoneet velvollisuuksien ja rajoitusten noudattamista pääosin rinnan alkoholilain valvonnan yhteydessä. Vaikka käytössä ei ole ollut lisäresursseja, valvontaa on toteutettu erinomaisesti ennen kaikkea neuvoin ja ohjein. Suurin osa ravitsemisliikkeistä on huolehtinut tartuntataudin leviämistä estävistä toimista senkin vuoksi, että asiakkaat edellyttävät oman turvallisuutensa varmistamista. Valvonnassa havaitut epäkohdat ovat liittyneet esimerkiksi suunnitelmien puutteellisuuteen tai puuttumiseen ja jonkin verran myös riittämättömään etäisyyksien ylläpitoon asiakkaiden välillä. Aluehallintovirastot kykenevät näin ollen edelleen väliaikaisesti suoriutumaan näistä lisätehtävistä.

4 Rajoitusten välttämättömyys

Valtioneuvoston on tartuntatautilain 58 b §:n mukaan tarkoin seurattava, ovatko 58 a §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen rajoitusten edellytykset edelleen voimassa. Jos edellytykset eivät enää täyty, on valtioneuvoston viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin 58 a §:n ja siihen liittyvien säännösten kumoamiseksi. Jos 58 a §:n 2–4 momentin nojalla säädettyt rajoitukset eivät enää ole välttämättömiä joillain alueilla tai säädettyssä laajuudessa, valtioneuvoston on viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin valtioneuvoston asetuksen muuttamiseksi.

Lain 58 a §:n 2 momentissa säädetään ravitsemistoiminnan harjoittajien velvollisuudesta huolehtia siitä, että asiakkaiden saapuminen ja oleskelu järjestetään yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi riittävän väljästi, asiakaspaikat sijoittuvat riittävän etäälle toisistaan ja tartuntariski pidetään ravitsemisliikkeen toiminnassa mahdollisimman pienenä. Momentin mukaan, jos yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi on välttämätöntä, voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää tarkemmin tietyillä alueilla sijaitsevien ravitsemisliikkeiden asiakkaiden saapumiseen ja oleskeluun, asiakaspaikkojen sijoittamiseen sekä asiakkaiden puhetta peittävän äänentoiston käyttämisen ja musiikin soittamisen rajoittamiseen liittyvistä velvoitteista sekä sisä- ja ulkotilojen asiakaspaikkamäärään liittyvistä vaatimuksista. Asetuksenantovaltuutta on rajattu siten, että asetuksella voidaan rajoittaa sellaisten ravitsemisliikkeiden, joiden pääasiallisena ravitsemistoimintana on tarjota yleisölle maksusta elintarvikelaissa tai Ahvenanmaan maakunnan vastaavassa lainsäädännössä tarkoitettua elintarvikehuoneistossa alkoholijuomia, asiakasmäärää enintään 67 prosenttia ravitsemisliikkeen suurimmasta anniskeluluvassa tai rakennussuunnitelmassa mainitusta määrästä. Muiden ravitsemisliikkeiden asiakasmäärää voidaan rajoittaa enintään 50 prosenttia edellä tarkoitetuissa säännöksissä tarkoitettua suurimmasta asiakas- tai henkilömäärästä. Jos ravitsemisliikkeen pääasiallinen ravitsemistoiminta eri ajankohtina vaihtelee, sovelletaan momentin mukaan sen toimintaan kunakin ajankohtana sitä rajoitusta, johon sen ravitsemistoiminta kyseisenä ajankohtana liittyy. Valtioneuvoston asetuksella voidaan lisäksi antaa tarkempia säännöksiä tässä pykälässä tarkoitetuista asiakasmäärien rajoituksista ja niiden kohdentumisesta.

Lain 58 a §:n 3 momentin mukaan ravitsemisliikkeen on lyhennettävä aukiolo- ja anniskeluaikaa, jos se on välttämätöntä 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 momentissa säädettyjen edellytysten täytyessä antaa tarkempia säännöksiä ravitsemisliikkeen aukioloa kello 18:n ja 5:n välisenä aikana ja anniskelua kello 17:n ja 9:n välisenä aikana koskevista rajoituksista sekä siitä, millaisissa ravitsemisliikkeissä kyseisiä rajoituksia on noudatettava.

Lain 58 a §:n 4 momentissa säädetään niistä edellytyksistä, joiden täytyessä asiakasmäärän rajoitus saa ravitsemisliikkeessä, jonka pääasiallisena ravitsemistoimintana on tarjota alkoholijuomia, olla suurempi kuin 50 prosenttia, ja muussa

ravitsemisliikkeessä suurempi kuin 25 prosenttia sekä anniskeluaikaa koskeva rajoitus saa koskea aukioloaikaa ennen kello 23:a ja anniskeluaikaa ennen kello 22:ta. Edellytyksenä on, että tartuntataudin leviämisen estäminen on valtakunnallisesti epidemian nopean kiihtymisen tai muuntuneen viruksen leviämisen uhan vuoksi välttämätöntä ja alueella todetaan muuntuneen viruksen väestöleviämistä tai tautiryppäitä, joiden tartuntaketjuja ei pystytä luotettavasti jäljittämään ja jotka aiheuttavat asiantuntija-arvion mukaan merkittävän riskin uusien tartuntojen leviämiseen alueella.

Lain 58 a §:n 5 momentin mukaan pykälän 2–4 momentin nojalla säädettyjen rajoitusten on oltava välttämättömiä yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi niillä alueilla ja ravitsemisliikkeissä, joita ne koskevat.

Näin ollen laissa säädetty välttämättömyyden edellytys koskee

- asetuksen 3 §:ssä säädettyjä asiakkaiden oleskelua ja sijoittamista koskevia velvollisuuksia
- asetuksen 4 §:ssä säädettyjä asiakasmäärän rajoituksia sekä anniskelu- ja aukioloaikojen rajoituksia.

Rajoitukset aikaansaavat ammatin ja elinkeinonharjoittamisen estymisen ja toimeentulon menetysten johdosta taloudellisia menetyksiä ja inhimillistä kärsimystä sekä hyvinvointi- ja terveysongelmia, mutta myös yleisvaarallisen tarttuvan taudin leviämällä on samanlaisia sekä taloudellisesti mitattavia että mittaamattomia vaikutuksia. Ehdotusta valmisteltaessa on näitä asioita punnittu ja päädytty siihen, että esitys on suhteessa siitä aiheutuviin hyötyihin ja haittoihin nähden välttämätön ja oikeasuhtainen.

Näiden edellytysten täyttymistä on voimassa olevan asetuksen valmistelun ja voimassaolon yhteydessä arvioitu tarkemmin seuraavasti:

4.1 Rajoitusten yhteys ravitsemisliiketoimintaan

Ravitsemistoiminnan rajoittaminen covid-19-epidemian leviämisen estämiseksi perustuu niihin kansainvälisiin ja kansallisiin kokemuksiin ja tutkimustuloksiin, että epidemiaa voivat kiihdyttää merkittävästi tilanteet, joissa ihmiset viettävät vapaa-aikaansa pitkään ahtaissa sisätiloissa, joissa on paljon ihmisiä tiiviissä kontaktissa. Tällaisissa tilanteissa yksikin tartuttava henkilö voi altistaa virukselle suuren joukon ihmisiä, joista voi käynnistyä laajoja tartuntaketjuja. Erityisen riskialttiita ajankohtia tai muita olosuhteita ravitsemisliikkeissä on haasteellista yksityiskohtaisesti eritellä altistumisten ja tartuntojen aliraportoinnista johtuen. Vaikka Terveiden ja hyvinvoinnin laitos ei tilastoi ravitsemisliikkeissä tapahtuneita tartuntoja tai niissä syntyneitä tartuntaketjuja ravitsemisliikkeen tyyppin mukaan, erityisesti myöhäisen illan ja öisen anniskelun yhteydessä riskit ovat realisoituneet laajoinakin tartuntaketjuina.

Käytännössä lähes kaikille epidemian leviämistä estäville suosituksille, määräyksille ja lakisääteisille rajoituksille on yhteistä se, että epidemiatilanteen niin vaatiessa on tilapäisesti välttämätöntä rajoittaa ihmisten välistä kanssakäymistä ja sosiaalisia kontakteja. Tässä suhteessa ravitsemistoiminnan rajoittaminen ei ole poikkeus, vaan johdonmukainen samaan tavoitteeseen tähtäävä toimi.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos on aiemmin arvioinut, että mikäli epidemiaa pyritään edelleen hillitsemään siten, että tavoitteena on estää tartuntojen laaja leviäminen keski- ja vanhemman ikäryhmien riskissä oleviin ikäryhmiin, tulee ensisijaisesti toimiin kuulua juuri ravitsemisliikkeiden toimintaan liittyvien rajoitusten käyttö (erityisesti alkoholin myyntiin keskittyvät ilta- ja yöaikaan toimivat ravitsemisliikkeet, ts. baarit, pubit, yökerhot ja vastaavat). Tätä puoltaa se, että viime aikoina kerätty tieto viittaa vahvasti niihin merkittävänä Covid-19-tartunnan riskiympäristönä nuorten aikuisten kohdalla. THL on arvioinut lausunnossaan myös, että nuorempien ikäryhmien altistumisista ja tartunnoista kutakuinkin yhtä suuri osa näyttää liittyvän yksityistilaisuuksiin tai spontaaneihin kokoontumisiin ja ajanviettoon kuin edellä mainittuihin ravitsemisliikkeisiin. Valmistelussa on kokonaisuutena arvioitu, että tartuntatautilain 58 a §:ssä säädettyjä ankarimpia rajoitustasoja ei ole välttämätöntä ottaa käyttöön.

4.2 Rajoitusten kohdentaminen aluetasolla

Tartuntatautilain 58 a §:n 5 momentin mukaan kyseessä olevien rajoitusten on oltava välttämättömiä yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi niillä alueilla, joita ne koskevat. Alueen määrittelyä ei ole säännöksessä rajattu ja sillä voidaan tarkoittaa esimerkiksi maakuntaa, sairaanhoitopiiriä tai kuntaa riippuen välttämättömyysspunninnasta. Aluekohtaisen

tilanteen ja rajoitusten välttämättömyyden arvioinnissa voidaan käyttää apuna esimerkiksi uusien tartuntojen ilmaantuvuuden määrää, positiivisten testitulosten osuutta testatuista, jäljitysten alkuperätietoja sekä yleisvaaralliseen tartuntatautiin liittyvää sairaalahoidon tarvetta alueella. Välttämättömyysarvioinnissa voidaan ottaa huomioon myös lähialueiden ja koko maan tilanne (StVM 27/2020 vp).

Eduskunnassa on ravitsemistoiminnan sulkemisen ja rajoitusten käsittelyn yhteydessä kiinnitetty useita kertoja huomiota tarkan aluetason tarkastelun erityiseen tarpeeseen. Rajoitusten välttämättömyys tulee perustella jokaisella alueella erikseen ja arvioinnin tulee kattaa sekä ajallinen että alueellinen välttämättömyys (PeVM 10/2020 vp). Samoin perustuslakivaliokunta on kehottanut valtioneuvostoa harkitsemaan mahdollisuutta rajata alueellista soveltamisalaa maakuntajakoa hienosyisemmin (PeVL 6/2021 vp). Tartuntatautilain uusimman muutoksen yhteydessä eduskunta edellytti lausumassaan, että hallitus suhteuttaa lain perusteella annettavissa asetuksissa rajoitukset kunkin alueen vallitsevaan epidemiatilanteeseen ja tarvittaessa rajoitukset tulee asettaa eriytetysti maakuntaa pienemmälle alueelle (EV 35/2021 vp).

Ravitsemistoiminnan alueellisissa rajoituksissa maakuntia on pidetty perusjakona sekä majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisen muutoksen nojalla (153/2020, 184/2021 ja 257/2021) että tartuntatautilain väliaikaisten muutosten (400/2020, 727/2020, 165/2021 ja 447/2021) nojalla annetuissa valtioneuvoston asetuksissa.

Asetuksen valmistelussa on eduskunnan lausuman perusteella arvioitu mahdollisuutta rajoitusten kuntatasoiseen, seutukuntatasoiseen tai sairaanhoitopiiritasoiseen alueelliseen soveltamiseen.

Alueiden jakaminen sairaanhoitopiireittäin olisi jonkin verran hienosyisempi verrattuna maakuntatasoiseen tarkasteluun, mutta ero ei olisi merkittävä. Yleisesti maakuntia pidetään tunnetumpana aluejakona. Seutukuntajaolla ei ole virallista asemaa aluejakona ja sitä käytetään nykyisin tilastollisena aluejakona, jota Tilastokeskus ylläpitää.

Varsinaiset tiedot ja tilastot epidemiasta kootaan alueittain sairaanhoitopiirien tasolla. Kuntakohtaisesti tautitapaukset tilastoidaan henkilön kotikunnan mukaan. Välttämättömyyden edellytys merkitsee myös sitä, että valitun rajoituskeinoon tulisi kohdistua mahdollisimman tarkasti ja tehokkaasti kohteisiinsa. Yleensä paikallisten tartuntatautiepidemioiden hallinnassa voi olla kysymys esimerkiksi yhden koulun, kaupunginosan tai kaupungin alueella tapahtuvista toimista. Esimerkiksi alueilla, joilla rokotuskattavuus on huono, voi esiintyä jonkin tartuntataudin paikallisia epidemioita, joita tulee hallita paikallisoin keinoin eli esimerkiksi karanteenein ja kokoontumisrajoituksin. Se, millaisella alueella rajoituksia tulee toteuttaa, vaihtelee rajoitusten kohteen mukaan. Esimerkiksi jopa yhden koulun sulkeminen määräajaksi voi tukahduttaa tehokkaasti jonkin paikallisen epidemian, koska koululaiset eivät siirry käymään koulua muualle. Sen sijaan ravitsemisliikkeet voivat saada asiakkaita laajaltakin alueelta ja erityisesti aluekeskukset keräävät ihmisten liikkumisen lisääntyessä kesällä sekä oman alueen asukkaita että matkailijoita yhteen.

Myöskään ihmisten työssäkäyntialueet eivät rajaudu henkilön kotikuntaan. Henkilöiden päivittäinen liikkuminen työssäkäyntialueen sisällä voi esimerkiksi tapahtua eri epidemian vaiheessa olevien kaupunkien ja niiden kehyskuntien välillä. Tästä seuraa kohonnut todennäköisyys sille, että tartunta voi olla peräisin myös muualta kuin henkilön kotikunnasta. Juuri ravitsemisliikkeisiin yhdistetyt tartuntaketjut ylittävät usein kuntarajat, jolloin yksittäisten kuntien kohdalla tehtyjen rajoitustoimien teho ei välttämättä vähennä tartuntoja toivotussa mitassa.

Rajoitusten välttämättömyyden edellytysten arvioinnissa ja seurannassa käytetään ajantasaista tietoa alueen epidemiatilanteesta, jotta valtioneuvosto voi arvioida täyttyvätkö välttämättömyyden edellytykset alueella. Ryväsmäisen leviämistavan vuoksi epidemiatilanteen muutokset väestöpohjaltaan pienemmissä kunnissa voivat käytössä olevilla mittareilla olla hyvin äkillisiä ja suuria. Ilmaantuvuus (tapausta/100 000 asukasta) voi nousta hyvin korkealle lukumäärältään vähäisten tartuntojen johdosta. Nopeimmankin raportoinnin antama tilannekuva epidemian kehittymisestä on lisäksi jatkuvasti useita päiviä jäljessä. Tällä perusteella arvioituna hienosyinen kuntatasoinen rajoitusten määrittelyä on pidetty äkillisissä epidemian leviämistilanteissa sekä käytännössä että viestinnällisesti haastavana ja sen on arvioitu voivan aiheuttaa epätietoisuutta elinkeinonharjoittajien keskuudessa.

Rajoitusten kohteena olevien alueiden määrittelyssä on kysymys niiden etujen ja haittojen arvioinnista, jotka liittyvät yhtäältä hienosyiseen historiatietoon perustuvaan tartuntamäärien erotteluun ja toisaalta epidemian leviämiseen liittyvien riskien todennäköisyyksien hallintaan liittyvään päätöksentekoon.

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on painottanut, että yleisvaarallisten tartuntatautien epidemioiden ja epidemioiden leviämisen torjunta perustuu tilastollisiin todennäköisyyksiin sekä riskien ennakkolliseen hallintaan. Koronaepidemian torjunnassa asiakasmäärän rajoittaminen sekä ravitsemisliikkeiden jaottelu erilaisiin ravitsemisliikkeisiin liittyvät erityisesti asiakkaiden välisten tartuntoja mahdollistavien kontaktien syntyminen ennaltaehkäisyyn. Valituissa rajoituskeinoissa on kyse väestön käyttäytymiseen liittyvistä todennäköisyyksistä (StVM 27/2020 vp).

Vaikka rajoitusten valmistelussa on otettu huomioon alueen epidemiatilanne, ei rajoitusten valmistelu ole suoraan perustunut siihen, että joissakin maakunnissa tai joissakin tyyppillisissä ravintolatiloihin olisi tapahtunut altistumisia ja tartuntoja, vaan siihen, että erityisesti tuntemattomien ihmisten välisten pitkäaikaisten lähikontaktien rajoittamisella vähennetään todennäköisyyksiä taudin leviämiseen.

Maakuntajakolain (1159/1997) 1 §:ssä säädetään, että maakunnaksi määrätään alue, johon kuuluvat kunnat muodostavat toiminnallisesti ja taloudellisesti sekä alueen suunnittelun kannalta tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden. Maakunnat muodostavat tässäkin asetuksessa alueellisen perusjaon, jota käytetään, jos siitä ei ole perustelua syytä poiketa.

Asetuksen valmistelussa on aiemmin joidenkin viikkojen ajaksi erotettu toisistaan Lapin maakuntaan kuuluvat Länsi-Pohjan sairaanhoitopiiri ja Lapin sairaanhoitopiiri sekä Etelä-Savon maakuntaan kuuluvat Etelä-Savon sairaanhoitopiiri ja Itä-Savon sairaanhoitopiiri sellaisissa tilanteissa, joissa siihen on ollut alueen olosuhteisiin (poikkeuksellisen suuri pinta-ala, valtakunnanraja Ruotsin kanssa) tai hyvin suureen epidemiatilanteeseen eron liittyviä syitä.

Edellä esitetyn mukaisesti asetuksessa tarkoitettujen rajoitusten on vallitsevassa epidemiatilanteessa säädetty pääsääntöisesti maakunnan tasolla. Tämä ei aina ole merkinnyt sitä, että jotkut ravitsemisliikkeet joutuisivat kärsimään siitä, että saman maakunnan alueella jossain muualla epidemiatilanne heikkenee koko maakunnan epidemian vaiheeseen vaikuttavasti. Maakuntatasoiseen tarkasteluun on kuulunut myös se, että jossakin maakunnan rajatussa osassa pahentunut epidemiatilanne ei välttämättä ole vaikuttanut siihen, millaisia rajoituksia koko maakunnan tasolle ja siten myös kyseiseen maakunnan osaan on säädetty. Tämä periaate johtaisi nyt käsiteltävän esityksen mukaan siihen, että Kajaanin kaupungissa vallitseva epidemian leviämisen vaihe ei johtaisi kaupungin tai maakunnan osalta rajoitusten muutoksiin.

Nyt vallitseva epidemiatilanne poikkeaa aiemmista tilanteista erityisesti väestön kasvaneen rokotuskattavuuden johdosta. Tämä kehitys on vähentänyt epidemian aiheuttamia riskejä sekä yksilöiden että yhteiskunnan tasolla. Vaikka rajoitusten kohdentaminen yksittäisten kaupunkien tai kuntien tasolla sisältää esimerkiksi asiakkaiden liikkumisesta aiheutuvia epidemian leviämisen riskejä, pääkaupunkiseutua ja muuta Uuttamaata pidettiin 8.8.2021 voimassa tullessa muutoksessa sellaisina alueellisina kokonaisuuksina, joiden epidemiatilanteita voidaan ja joita tulee arvioida alueiden oman näkemyksen mukaisesti. Tämän vuoksi leviämisen vaiheen rajoitukset otettiin tuolloin käyttöön Helsingissä, Espoossa, Vantaalla ja Kauniaisissa – eikä muun Uudenmaan alueella. Nyt käsillä olevassa epidemiatilanteessa koko Uudenmaan maakuntaa koskevia rajoituksia on jälleen 22.8.2021 alkaen pidetty välttämättöminä. Tämä arvio on edelleen enintään joitakin viikkoja voimassa tilanteessa, jossa väestöpohjaltaan suurin osa alueesta on selvästi leviämisen vaiheessa ja jossa myös kaikkia Uudenmaan alueen ravitsemisliikkeitä koskevat aikarajoitukset lievenevät joka tapauksessa tunnilla.

Epidemian vaiheiden alueellisessa luokittelussa on vielä jonkin aikaa käytetty samoja kriteerejä, jotka on esitetty koronaviruksen hillinnän hybridistrategian toimintasuunnitelmassa. Valtakunnan, aluetason ja kuntatason toimenpiteet epidemian leviämisen estämiseksi riippuvat edelleen epidemian luokittelussa käytössä olevista kolmesta vaiheesta: perustaso, kiihtymisvaihe ja leviämisen vaihe. Näistä määrittelmistä luovuttaneen lähiviikkoina.

Perustasolla epidemia ei kasva. Kriteerit ovat:

- tartuntojen ilmaantuvuus on alhainen
- ajoittain esiintyvät paikalliset ja alueelliset tartuntaketjut ovat hallittavissa, altistuneet ovat pääsääntöisesti jäljitettävissä ilman jatkotartuntojen riskiä nostavaa viivettä, eikä merkittävää leviämistä tunnettujen ryppäiden ulkopuolelle havaita
- uudet tapaukset ovat joko satunnaisia yksittäistapauksia tai ne todetaan pääosin karanteenissa jo olevilla.

Kiihtymisvaiheessa epidemian kasvu alkaa kiihtyä, tapausten alueellinen ilmaantuvuus on perustasoa korkeampi, ja esiintyy useita paikallisia ja alueellisia tartuntaketjuja. Seuraavia kriteerejä voidaan käyttää apuna epidemian arvioinnissa:

- tartuntojen 14 vuorokauden tapaussumma ei ylitä tasoa 25/100 000 asukasta
- positiivisten näytteiden osuus on > 1%

- esiintyy joukkoaltistumisia
- yli 2/3 tartunnanlähteistä on selvitettävissä ja tartuntaketjut katkaistavissa ilman jäljityksestä johtuvaa viivettä
- sosiaali- ja terveydenhuollon toimintakyky ja palveluiden saatavuus pystytään turvaamaan ilman erityistoimia.

Leviämisvaiheessa epidemian kasvu nopeutuu edelleen, ja tapaukset leviävät väestössä alueellisesti tai laajemmin. Jäljitys vaikeutuu. Seuraavia kriteereitä voidaan käyttää apuna väestöleviämisen arvioinnissa:

- tartuntojen 14 vuorokauden tapaussumma on suuruusluokkaa $>25-50/100$ 000 asukasta vähintään kahtena peräkkäisenä viikkona
- positiivisten näytteiden osuus on $> 2\%$
- jäljittävyys heikkenee, noin 2/3 tartunnanlähteistä tai vähemmän on selvitettävissä, epidemiaan hillintään tarvittavien resurssien määrä kasvaa
- sairaala- ja tehohoidon määrän ennustetaan kääntyvän nousuun.

Asetuksessa säädettävät rajoitukset on alueittain valmisteltu siten, että Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) toimittaa säännöllisesti sosiaali- ja terveysministeriölle virallisen arviointinsa siitä, minkä sairaanhoitopiiriin (maakuntien) se on arvioi olevan epidemian kiihtymis- tai leviämisvaiheessa taikka perustasolla. THL:n arvio perustuu alueellisten koronakoordinaatioryhmien kokonaisarvioon epidemiatilanteesta. Vastaavasti rajoitusten välttämättömyyden edellytysten voimassaoloa seurataan ensisijaisesti THL:n sairaanhoitopiireiltä saamien tietojen perusteella.

Ihmisten tarttuvia tauteja koskevat asiat kuuluvat Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 29 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Ahvenanmaan maakunnan alueella olevien ravitsemisliikkeiden sääntelyyn vaikuttaa se, että maakunnalla on Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan oma lainsäädäntövalta huomattavaan osaan niistä toimista, joilla covid-19-epidemiaa torjutaan (erityisesti terveyden- ja sairaanhoito). Maakunnalla on oma toimintasuunnitelmansa, jota se on myös ravitsemistoiminnan osalta soveltanut. Ahvenanmaan maakunnan hallitus katsoi lausunnossaan 31.8.2021, että kiihtymisvaiheen anniskelu- ja aukioloaika-aikarajoitukset (kello 24 ja1) eivät enää ole välttämättömiä. Tämä muutos säädettiin asetuksella 2.9.2021. Asiakasmäärärajoituksia ei voida itsehallintolainsäädännöstä johtuen maakunnassa soveltaa.

4.3 Rajoitusten kohdentuminen ravintolatyypeittäin ja -tiloittain

Rajoitusten välttämättömyysarvioinnissa tulee tarkastella aluetason epidemiatietojen lisäksi niitä ravintolatyyppejä, joita rajoitukset koskisivat. Tartuntatautilain 58 a §:n 2 momentissa ravitsemisliikkeet jaotellaan niiden ravitsemistoiminnan luonteeseen liittyen sillä perusteella, pidetäänkö niissä pääsääntöisesti tarjolla nautittavaksi ravitsemisliikkeen tiloissa alkoholijuomia. Laissa asiakaspaikkamäärän rajoituksia koskevan eriytetyn sääntelyn kriteeriksi säädettyä tunnusmerkistöä on käytetty voimassa olevassa asetuksessa myös muiden rajoitusten – erityisesti aukioloajan ja anniskeluajan rajoitusten – välttämättömyyden arvioinnissa. Tämä johtuu siitä, että muita ravitsemistoiminnan olennaisia piirteitä huomioon ottavia kriteerejä ei ole olemassa. Lisäksi laissa jo säädetystä kriteeristä poikkeavat muut määritelmät johtaisivat todennäköisesti sekaannuksiin säännösten noudattamisessa ja soveltamisessa.

Rajoitusten on tartuntatautilain 58 a §:n 5 momentin mukaan oltava välttämättömiä myös niissä ravitsemisliikkeissä, joita ne koskevat. Ravintolan toiminta-ajatukseen ja sen tilojen luonteeseen perustuvan erottelun taustalla on tarve kohdistaa rajoitukset mahdollisimman tarkasti ja tehokkaasti sellaiseen toimintaan, jossa tautiriskejä syntyy. Tartuntatautilain uusimman muutoksen yhteydessä eduskunta edellytti lausumassaan, että hallitus ottaa lain perusteella annettavissa asetuksissa huomioon eri ravintolatyyppien (ravitsemisliikkeet, joiden pääasiallisena ravitsemistoimintana on tarjota maksusta alkoholijuomia sekä muut ravitsemisliikkeet) sekä sisä- ja ulkotilojen erilaiset riskiprofiilit ja vähäriskisempään toimintaan suunnataan kevyempiä aukiolo- ja anniskeluajkarajoituksia. (EV 35/2021 vp).

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen lausunnon mukaan ravitsemisliikkeisiin liittyvien altistumistilanteiden määrän arviointi on haasteellista. Altistuneiden todellisen määrän arvioidaan olevan raportoitua määrää huomattavasti suurempi, sillä pienempiä altistustilanteita on paljon ja hyvin usein altistuneiksi voidaan nimetä tai tunnistaa vain oman seurueen jäsenet eikä muita, toisilleen tuntemattomia asiakkaita. Sama koskee myös ravitsemisliikkeissä tapahtuneiden tartuntojen määrää, joka on huomattava aliarvio johtuen sekä raportoinnin puutteesta että siitä, että tartunnan lähde jää nykyisellään noin kolmanneksessa tapauksista selvittämättä. Laitoksen mukaan on tärkeä ymmärtää, että erilaisten altistumisympäristöjen kohdalla on suuria eroavaisuuksia siinä, miten helposti ja luotettavasti on mahdollista todeta tartuntojen lähde. Esimerkiksi työpaikoilla ja oppilaitoksissa tämä on melko helppoa, mutta ravitsemisliikkeiden kohdalla huomattavasti vaikeampaa, koska ihmisten

vaihtuvuus on suurta eikä kävijöistä pidetä kirjaa. Koska altistumiset ja tartuntaluvut ovat aliraportoituja, on haasteellista eritellä erityisen riskialttiita ajankohtia tai muita olosuhteita ravitsemisliikkeissä. Ravintoloissa, kuten muissakin ympäristöissä, tartuntariskiä lisääviä tekijöitä ovat joka tapauksessa ahtaat, huonosti ilmastoidut sisätilat, kovaääninen puhe ja turvaväleistä lipsuminen.

Kun ravitsemisliikkeet olivat 9.3.–18.4. suljettuina, koronavirustartunnat vähenivät 57 %: Ravintolasulkua edeltävällä viikolla (vko 9) tartuntoja ilmeni yhteensä 4 463 ja sulun viimeisellä viikolla (vko 15) enää 1 931. Kaikista rajoitustoimista ravintolasululla näyttää Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan olleen kaikkein suurin vaikutus tartuntariskien vähentämiseen. Todennäköisesti tämä on liittynyt erityisesti alkoholin myyntiin sekä ohjelmopalveluita tarjoavien erikoistuneiden baarien, pubien, klubien ja yökerhojen sulkemiseen.

Ravitsemisliikkeiden anniskelu- ja aukioloaikoja sekä asiakaspaikkoja on rajoitettu alueellisesti epidemiatilanteen mukaan. Hygieniatoimista ja rajoituksista huolimatta on silti 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. Tartuntoja on todettu myös pääasiassa ruokailuun keskittyvissä ravitsemisliikkeissä. Ravintolasulun jälkeisenä aikana (19.4. alkaen) sekä tartuntoja että joukkoaltistumisia, joissa vähintään 10 henkilöä on voitu tunnistaa ravitsemisliikkeessä altistuneiksi, on raportoitu tapahtuneen sekä ruoka- että anniskeluravintoloissa. Tämän vuoksi ja uuden virusmuunnoksen leviämiskyvyn vuoksi rajoitukset ovat osaltaan välttämättömiä kaikissa ravitsemisliikkeissä, joissa ihmiset siis kohtaavat toisiaan.

Tartuntariskin voidaan arvioida ainakin jossain määrin olevan erilainen ravitsemisliikkeiden sisä- ja ulkotiloissa. Tartuntojen leviämiseen vaikuttaa ilman vaihtuvuus, joka on suljetuissa sisätiloissa heikompi kuin ulkona. Tartuntariskiin vaikuttaa kuitenkin tilatyypistä riippumatta se, miten sisä- tai ulkotilassa oleskellaan ja kuinka etäisyyksiä voidaan ylläpitää ja kuinka hyvin fyysisiä kontakteja tosiasiallisesti vältetään.

On siis ilmeistä, että herkemmin tarttuvan virusmuunnoksen runsastuminen on entisestään lisännyt tartuntariskejä kaikissa ravitsemisliikkeissä ja se lisää riskiä myös liikkeiden ulkotiloissa kuten terasseilla, joissa vietetään runsaasti aikaa, sekä muissa tiloissa missä aikuisväestö kohtaa ja kokoontuu.

Leviämisvaiheen rajoitusten tarkoituksena on vaikuttaa epidemian leviämiseen kaikkein suurimpien riskien alueella. Asetuksessa säädettäisiin sekä leviämistä että kiihtymisvaiheessa edelleen asiakasmäärien rajoituksista juuri ravitsemisliiketyypeittäin eri tyyppisiin liikkeisiin arvioitujen tartuntariskien perusteella. Vastaavasti riskinarviointiin liittyy se, että leviämisvaiheessa olevilla alueilla rajoituksia otetaan käyttöön myös ulkotiloissa.

Vaatusasiakkaiden istumapaikoista on koskenut asetuksen mukaan sisätiloissa edelleen kaikkia alueita, mutta ulkotiloissa vaatimusta ei ole ollut. Ulkotiloissa tapahtuneiden tartuntojen vuoksi leviämisvaiheessa rajoitus säädettiin koskemaan myös ulkotiloja. Kun anniskelu- ja aukioloaikarajoitukset koskevat kiihtymisvaiheessa vain aamuyön anniskelua ja aukioloa, alueiden rajoitukset koskevat itsessään ennen kaikkea anniskeluvaltaisia liikkeitä, ei niinkään ruokaravintoloita. Väestön kohtaamisista on leviämisvaiheessa välttämättömästi rajoittaa yleisemmin ja tämän vuoksi jo aiemmin sisätiloihin kiihtymisvaiheessa säädetyt asiakasmäärärajoitukset koskevat myös ulkotiloja leviämisvaiheessa.

Vaikka ulkotiloissa on yleensä vähäisemmät riskit tartuntataudin leviämiseen, asetuksessa säädetyt anniskelu- ja aukioloajat eivät ole erilaisia sisä- ja ulkotiloissa. Anniskelu- ja aukioloaika koskevat rajoitukset koskevat suurelta osin edelleen aamuyötä, jolloin rajoitusten eriyttämisen aiheuttamat riskit nousevat arvion mukaan suuremmiksi kuin saavutetut taloudelliset tai muut hyödyt. Jos esimerkiksi aukioloajat olisivat yöllä liikkeiden ulkotiloissa pidemmät kuin sisätiloissa, liikkeen sisätilat olivat joka tapauksessa auki ruoan ja juoman myymisen ja wc- ja pesutilojen sijainnin vuoksi. Leviämisvaiheen alueilla, joilla tartuntariskit ovat kasvaneet, liikkeen sisätiloissa tapahtuvia kontakteja voisi olla vaikea hallita sekä myöhäisillan että aamuyön aikaan, jos sisä- ja ulkotiloja koskevat anniskelu- ja aukioloaika-aikarajoitukset eriytettäisiin.

4.4 Asiakkaiden oleskelua ja sijoittamista koskevat vaatimukset

Ravitsemisliikkeiden asiakkaiden etäisyydenpitoa ja sen valvontaa varten on asetuksen 3 §:n 3 momentissa säädetty, että ravitsemisliikkeen kaikilla asiakkailla tulee sisätiloissa olla oma istumapaikkansa pöydän tai sitä vastaavan tason ääressä. Rajoitus on aiemmin koskenut ravitsemisliikkeiden kaikkia sisä- ja ulkotiloja koko maassa.

Asiakkaiden omaa istumapaikkaa koskeva vaatimus on täsmäntänyt tartuntatautilain 58 a §:n 3 momentissa säädettyä yleistä velvoitetta ja varmistaa konkreettisemmin asiakkaiden oleskelun riittävän väljyyden järjestäminen. Rajoitus ei puutu voimakkaasti elinkeinonharjoittajan oikeuteen järjestää oma liiketoimintansa, sillä se ei esimerkiksi rajoita istumapaikkojen lukumäärää eikä myöskään tarkoita esimerkiksi sitä, että asiakkaiden tulisi jatkuvasti oleskella paikoillaan. Ehdotetun muutoksen jälkeen kaikkia muita maakuntia kuin perustason maakuntia koskevana ja myös erilaisia ravintoloita koskevana rajoituksia on sisätiloissa edelleen pidettävä välttämättöminä laissa säädetyn ihmisten välisen etäisyyden pitämisen turvaamiseksi. Rajoitusten oikeasuhteisuuden kannalta merkittävää on, että tätä vaatimusta on jo kesäkuusta 2020 lukien sovellettu, sen käytännön toteuttamista koskevat toimet on suunniteltu ja toteutettu ravitsemisliikkeissä sekä sen vastuullinen noudattaminen turvaa myös asiakkaiden luottamusta ravitsemisliikkeissä käynnin turvallisuuteen.

Kun kaikkia ravitsemistoiminnan rajoituksia tulee epidemiatilanteen parannuttua ja koronavirustaudin aiheuttamien riskien ja vaarojen lievennyttyä hallitusti poistaa, mainitusta veloitteesta luovuttiin ulkotiloissa kaikissa maakunnissa. Koska ravintoloiden ulkotiloissa tapahtuneita tartuntoja on välttämättömästi ehkäistä leviämisvaiheessa, ulkotiloihin kyseinen rajoitus on palautettu kyseisille alueille.

Vastaavasti voimassa olevan asetuksen 3 §:n 4 momentin mukaan ravitsemisliikkeen on leviämisvaiheen alueilla järjestettävä toimintansa sisätiloissa siten, että asiakkaat ohjataan istumaan istumapaikoillaan. Liikkeen on laadittava ja annettava asiakkaille ohjeet siitä, miten sisätiloissa sallitaan kulkeminen liikkeeseen saapumisen, sieltä poistumisen, tupakointitilassa tai wc- ja pesutilassa käymisen sekä ruuan ja juoman noutamisen yhteydessä. Tämä asiakkaiden liikkumiseen ja etäisyydenpitoon vaikuttava rajoitus otettiin käyttöön koko maassa 1.3.2021 lukien (166/2021) siinä tilanteessa, jossa epidemiatilanne oli huonontunut merkittävästi. Kyseinen rajoitus poistettiin loppukevään ja alkukesän aikana, mutta se on nyt säädetty leviämisvaiheen alueille. Rajoitusta on pidettävä tässä tilanteessa välttämättömänä erityisesti siksi, että tartunnat ovat levinneet nuorissa ikäryhmissä.

4.5 Asiakaspaikkarajoitukset

Asiakaspaikkarajoitukset koskisivat edelleen sekä kiihtymisvaiheessa olevia että leviämisvaiheessa olevia maakuntia. Eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta on 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. Tästä näkökulmasta merkitystä on myös alkoholin nauttimisella, joka osaltaan voi lisätä kontaktien syntymistä hallitsemattomammin. Koronaepidemian torjunnassa asiakasmäärän rajoittaminen ja ravitsemisliikkeiden jaottelu erilaisiin ravitsemisliikkeisiin liittyvät valiokunnan mukaan erityisesti asiakkaiden välisten tartuntoja mahdollistavien kontaktien syntymisen ennaltaehkäisyyn. Valituissa rajoituskeinoissa on kyse väestön käyttäytymiseen liittyvistä todennäköisyyksistä.

Asiakaspaikkarajoitukset asetuksen 4 §:ssä eivät ole koskeneet Ahvenanmaan maakuntaa. Tämä rajaus johtuu siitä, että Ahvenanmaan maakunnan itsehallintolainsäädännöstä johtuen anniskeluluvissa tai rakennussuunnitelmissa ei välttämättä ole asiakkaiden enimmäismääriä.

Asiakaspaikkarajoitusten oikeasuhteisuuden arvioinnissa on jo aiemmin otettu huomioon se, että koronavirustartunta on levinnyt ryväsmaisesti sekä niissä maakunnissa, joissa tartuntoja on todettu suhteessa enemmän, että niissä maakunnissa, jotka ovat olleet huomattavastikin matalamman ilmaantuvuuden alueita. Tämän vuoksi ihmisten etäisyyden pitämiseen liittyvien velvoitteiden arvioitiin erityisesti muita rajoituksia purettaessa olleen tarpeen koskea myös vähäisemmän ilmaantuvuuden alueita.

Juuri asiakasmääriä koskevien rajoitusten myönteisiä puolia on, että ne koskevat vain sellaisia tilanteita, joissa asiakkaita on nimenomaan liikkeen sisätiloissa paljon ja tiheässä. Joka tapauksessa ne rajoittavat elinkeinon harjoittamista vain silloin ja siltä osin kuin tällaista rajoittamista voidaan pitää epidemian leviämisen estämiseksi välttämättömimpänä.

4.6 Anniskelu- ja aukioloaikarajoitukset

Ihmisten välisten kontaktien ehkäisemisen kannalta on riskialtista, jos aukioloaikojen ja mahdollisesti siihen liittyvän anniskelun takia asiakaskontaktit muodostuvat epidemian leviämisen kannalta relevantiksi sellaisiksi, että etäisyyden- tai hygienia-vaatimuksistakaan ei tartuntataudin leviämisen estämiseksi voida kunnolla huolehtia. Suomalaisten alkoholinkäyttö on

yöaikaan tyypillisesti humalajuomista sekä kodeissa että anniskelupaikoissa. Päihtymys vähentää estoja ja heikentää harkintakykyä, mikä voi johtaa varotoimien, kuten turvavälien ja käsihygienian, laiminlyöntiin. Tämänhetkisen tiedon mukaan kovaääninen puhe ja huutaminen levittävät koronavirusta tehokkaammin kuin rauhallinen puhe. Tartuntariski voi tällaisissa tilanteissa olla suuri, vaikka etäisyys virusta kantavaan ihmiseen olisi useita metrejä.

Sen lisäksi, että ihmisten pitkäaikaiseen oleskeluun samoissa sisätiloissa liittyy yleisesti riskejä, erityisesti myöhäisillalla ja aamuyön tunteina ravitsemisliikkeiden aukiolo- ja anniskeluaikaa koskevien rajoitusten tarkoituksena on rajoittaa asiakkaiden altistumisaikaa ja -tapoja sekä sisä- että ulkotiloissa silloin, kun ravitsemisliikkeissä tyypillisesti nautitaan yhdessä alkoholijuomia tai jolloin ravitsemisliikkeen asiakkaat muutoin voisivat olla päihtyneitä. Kun kysymys on alkoholin keskimääräisestä vaikutuksesta ihmisten käyttäytymiseen, vaikutus ei suoranaisesti riipu siitä, onko ravitsemisliikkeen pääasiallinen toiminta tarjota asiakkaille alkoholijuomia vai ei. Ratkaisevampaa on keskimäärin, tarjoillaanko alkoholijuomia asiakkaalle pidempään. Tartuntataudin leviämisen kannalta riskejä voi myös syntyä siitä, että jotkut ravintolat joutuisivat lopettamaan anniskelunsa aikaisemmin samalla, kun asiakkaat voisivat siirtyä jatkamaan alkoholijuomien nauttimista toisiin ravintoloihin.

Näiden seikkojen vuoksi alkoholijuomien anniskeluaikojen rajoitusten säätäminen on tasapainottelua sen suhteen, mitä hyötyjä ja haittoja voi esiintyä eri tyyppisten ravitsemisliikkeiden ja sisä- ja ulkotilojen rajoitusten erottelun tuloksena. Leviämisvaiheen alueilla ankaria ravitsemisliikkeiden anniskelu- ja aukioloaikaa koskevia rajoituksia pidettiin välttämättöminä, mutta epidemiatilanne parantui eivätkä huomattavat ja laajat rajoitukset olleet alkukesästä enää välttämättömiä.

Rajoitusten välttämättömyysarvioinnissa on tässä yhteydessä kiinnitetty huomiota ensinnä siihen, että ravitsemisliikkeiden aukioloajan rajoittamisella on yhteys alkoholijuomien anniskeluaikaan ja niihin tartuntariskeihin, jotka liittyvät alkoholin nauttimiseen yhdessä. Rajoitus koskisi ehdotetun muutoksen jälkeen kiihtymisvaiheessa selvästi vain aamuyön anniskelua ja aukioloa ja vakavammassa leviämisvaiheessa yöajan anniskelua ja aukioloa.

Aukioloajan rajoitukset eivät lain 58 a §:n 7 momentin mukaan koske Suomen ja ulkomaiden välillä tai ulkomailla kulkevassa vesija ilma-aluksessa eikä polttonesteiden jakeluaseman yhteydessä toimivia ravitsemisliikkeitä.

4.7 Rajoitusten oikeasuhtaisuuden kokoavaa arviointia

Rajoitusten yhteyttä ravitsemisliiketoimintaan ja sen luonteeseen sekä eri rajoitusten välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta on tarkasteltu yleisesti asetuksen antamisen yhteydessä (Muistio 29.6.2021) sekä hallituksen esityksessä HE 32/2021 vp.

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

Rajoitusten vaikutusten määrällinen arviointi on ollut huomattavan vaikeaa. Rajoituksilla on varmuudella konkreettisia taloudellisia vaikutuksia ravitsemisliikkeiden toimintaan, vaikka vaikutusten tarkkaa määrää on vaikea erottaa muiden rajoitusten ja ihmisten käyttäytymisen muutosten aiheuttamista vaikutuksista. Vastaavasti ehdotetuilla rajoituksilla pyritään perustellusti vaikuttamaan sekä alueilla vallitsevissa epidemiatilanteissa edelleen oleviin konkreettisiin tartuntariskeihin ja niistä syntyviin kustannuksiin että jossain määrin epävarmemmin toteutuviin, mutta täysin mahdollisiin huomattaviin ihmisten terveyteen ja elämään liittyviin riskeihin ja kustannuksiin. Ravitsemistoiminnalle asetetut rajoitukset ovat joka tapauksessa aiheuttaneet huomattavia taloudellisia kustannuksia ja haittoja tuhansille ravitsemisliikkeille ja kymmenille tuhansille ravintolatyöntekijöille.

Epidemian kiihtymisen ja mahdollisen leviämisen vakaviakaan vaikutuksia ei vielä aivan lähiviikkoina voida sulkea pois tai edes luotettavasti ennakoita. Nopeimmankin raportoinnin antama tilannekuva epidemian kehittymisestä on jatkuvasti useita päiviä jäljessä. Vaikka eri toimien vaikutuksia on vaikea erottaa toisistaan, ja millään rajoituksilla ei voida varmasti estää tällaisten tilanteiden syntymistä, esityksessä tarkoitetuilla rajoituksilla vähennetään edelleen niiden todennäköisyyttä.

Voimassa olevien ja nyt ehdotettujen rajoitusten välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta merkitystä on sillä, että rajoitusten nähdään nyt jäävän hyvin lyhytaikaisiksi. Hallituksen strategiset linjaukset yhdessä rokotuskattavuuden kanssa merkitsevät sitä, että nyt käsiteltäviä rajoituksia tulee poistaa vaiheittain ja lopulta poistaa viimeistään lokakuun lopussa. Tämän vuoksi asetuksen voimassaolo päättyisi 31.10.2021.

Tätä ennen tai samanaikaisesti rajoitusten poistamisen kanssa käyttöön otetaan todennäköisesti koronapassi, jota koskevasta lainsäädännöstä valtioneuvosto antaa esityksen eduskunnalle noin viikon sisällä. Vaikka kyseisten säännösten voimaantulemisen yhteydessä olisi vielä käytössä ravitsemistoiminnan rajoituksia, liikkeet voisivat vapautua näistä rajoituksista kokonaan edellyttämällä asiakkailtaan koronapassin näyttämistä.

Rajoitusten oikeasuhtaisuuden arviointiin vaikuttaa edelleen se, voidaanko niiden aiheuttamia taloudellisia menetyksiä kompensoida. Korvauksia koskeva laki yritysten määräaikaisesta kustannustuesta (508/2020) on voimassa 31.12.2021 saakka. Sen perusteella maksettava tuki kohdistuu kevään rajoitusten korvaamiseen. Tältä osin päätöksiä em. tukien jatkamisesta ei ole valtioneuvostossa kesän aikana tehty.

Leviämisvaiheen rajoituksilla on edelleen merkittäviä vaikutuksia ravitsemisliikkeiden myynnin kehitykseen kyseisillä alueilla. Alan myynnin kasvu voi pysähtyä tai kääntyä laskuun ja pienimmille yrityksille asiakasmäärien rajaaminen voi pahimmillaan tehdä liiketoiminnasta kannattamatonta. Rajoitusten aiheuttamia taloudellisia menetyksiä voitaisiin kompensoida osin yritysten määräaikaisesta kustannustuesta annetun lain mukaisesti, jos uusi epidemiatilanne ja siitä johtuvat välttämättömät rajoitukset otettaisiin aiempaan tapaan huomioon. Tästä riippumatta esitettyjen rajoitusten arvioidaan olevan vallitsevassa epidemiatilanteessa välttämättömiä.

Ravitsemisalan työntekijöille rajoituksista mahdollisesti aiheutuvan työttömyyden arvioidaan sittenkin olevan lyhytaikaista, sillä myös rajoitusten keston arvioidaan edelleen jäävän enintään joidenkin viikkojen mittaiseksi. Toisaalta tilanteessa, jossa rajoitustoimiin ei ryhdyttäisi tässä vaiheessa, voisi epidemian paheneminen johtaa merkittävämpiin rajoitustoimiin, jolla olisi nyt ehdotettujen rajoitusten mahdollisia haitallisia työllisyysvaikutuksia mittavammalla vaikutuksella alueiden työllisyyteen myös muilla aloilla.

Ravitsemisliikkeiden rajoituksilla voi olla haitallisia vaikutuksia myös alueiden rajoitusten kohteena olevien alueiden asukkaiden hyvinvointiin, mikäli he eivät voi halutessaan näitä palveluja täysimääräisesti käyttää. Nämä mahdolliset haitalliset vaikutukset jäänevät kuitenkin vähäisiksi ja lyhytaikaisiksi, ottaen huomioon, ettei ravitsemisliikkeiden toiminta kuitenkaan lakkaa kokonaan ja nyt ehdotettujen rajoitusten arvellaan olevan voimassa vain lyhyen aikaa.

Rajoitustoimien tavoitteena on ehkäistä epidemian leviämistä ja epidemiatilanteen pahenemista ja näin ollen turvata ihmisten terveyttä ja henkeä vakavalta yleisvaaralliselta tartuntataudilta. Epidemian paheneminen voisi edelleenkin johtaa myös sosiaali- ja terveydenhuollon kapasiteetin ylikuormittumiseen, minkä vuoksi rajoitusten taustalla on myös sosiaali- ja terveydenhuollon kantokyvyn ja palvelujen turvaaminen rajoitustoimien kohteena olevilla alueilla.

Ravitsemistoiminnan rajoittaminen covid-19-epidemian leviämisen estämiseksi perustuu kansainvälisiin ja kansallisiin kokemuksiin ja tutkimustuloksiin, että epidemiaa voivat kiihdyttää merkittävästi tilanteet, joissa ihmiset viettävät vapaa-aikaansa pitkään ahtaissa sisätiloissa, joissa on paljon ihmisiä tiiviissä kontaktissa. Kuten edellä todettiin, Suomessakin koronavirusstartunnat vähenivät 57 %:a sinä aikana, jolloin ravitsemisliikkeet olivat kokonaan suljettuina. Aikaisempien havaintojen perusteella on todettu, että riski tartunnan saamiseen ja altistumiseen on ollut suurin niissä ravitsemisliikkeissä, joissa alkoholin anniskeli muodostaa suuren osan tuloista. Tartuntoja on kuitenkin todettu myös pääasiallisesti ruokailuun keskittyvissä ravitsemisliikkeissä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan kaikista rajoitustoimista juuri ravintolasululla vaikuttaisi olleen kaikkein suurin vaikutus tartuntariskien vähentämiseen. Nyt ehdotetussa asetuksen muutoksessa ei suljettaisi ravitsemisliikkeiden toimintaa, vaan pyrittäisiin mahdollisimman vähäisillä rajoitustoimilla ehkäisemään tehokkaasti epidemian leviäminen alueilla ja siten turvaamaan alueella olevien terveyttä ja henkeä, sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuutta.

Nyt kysymyksessä oleva asetus on voimassa vain 15.9.2021 saakka. Säädöksen määräaikaisuus on korostanut rajoitusten tilapäisyyttä ja välttämättömyyden jatkuvaa arviointia. Ensi viikkoon tähtäävässä uuden valtioneuvoston asetuksen valmistelussa otetaan huomioon valtioneuvoston uudet linjaukset, muiden suositusten ja rajoitusten kokonaisuus sekä se, että väestön rokotekattavuus lisääntyy ja epidemian aiheuttamat riskit sekä yksilöille että terveydenhuoltojärjestelmälle vähenevät. Vielä tällä hetkellä ja siihen asti ehdotettujen rajoitusten arvioidaan täyttävän välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset.

5 Yhteenveto rajoitusten vaikutuksista

Nyt ehdotettavilla ravitsemistoiminnan aukiolo- ja anniskelurajoituksilla on vaikutuksia sekä alueiden yrityksiin että työllisyystilanteeseen. Rajoitusten suurimmat taloudelliset vaikutukset kohdistuvat seurusteluravintoloiden, pubien, baarien ja yökerhojen toimintaan, jotka joutuvat rajoittamaan aukiolo- ja anniskeluaikojaan. Asetuksen asiakasmääriä koskevilla rajoitustoimilla voidaan katsoa olevan vaikutuksia kuitenkin myös pienempiin ravitsemisliikkeisiin, kahviloihin tai ruokaravintoloihin.

Rajoitusten kohdentumisen takia ei voida tehdä suoraan johtopäätöksiä rajoitusten valtakunnallisista yritys- ja työllisyysvaikutuksista. Ravintoloiden vajaan kolmen viikon täyssulusta keväällä 2021 aiheutuvien korvausten määräksi arvioitiin 70 miljoonaa euroa. Korvaukset eivät kattaneet kaikkia sulkemisesta aiheutuneita kustannuksia, mutta tältä pohjalta voidaan arvioida nyt kysymyksessä olevien menetysten – ennen niitä koskevia korvauksia - olevan ainakin joitakin kymmeniä miljoonia euroja, jos rajoitukset jatkuvat useita viikkoja. Majoitus- ja ravitsemisalalan korona-aikaa edeltävään huippuvuoteen 2019 verrattaessa kuukausittainen kokonaisliikevaihto on näillä aloilla pysynyt hyvin alhaisena alkuvuonna 2021, vaikka Tilastokeskuksen mukaan ravitsemistoiminnan liikevaihto kasvoikin valtakunnallisesti vuoden 2021 toukokuussa. Uusilla rajoituksilla on vaikutusta ravitsemisliikkeiden myynnin positiiviseen kehitykseen, koska uudet rajoitukset vaikuttavat ihmisten liikkumiseen ja kulutuskäyttäytymiseen. Toisaalta kohdennetuilla rajoituksilla vahvistetaan asiakkaiden luottamusta esimerkiksi turvalliseen ravintolassa käyntiin.

Rajoitukset voivat saada aikaan ammatin ja elinkeinonharjoittamisen estymisen ja siten aiheuttaa toimeentulon menetysten johdosta inhimillistä kärsimystä sekä hyvinvointi- ja terveysongelmia. Lyhytkestoisina rajoitusten työllisyysvaikutukset jäävät marginaalisiksi, mutta saattavat nousta muutamiin satoihin henkilöihin, mikäli rajoitusten voimassaolo pitkittyy esimerkiksi 2-3 kuukauden mittaisiksi. Matkailu- ja ravitsemisalalla osaavan henkilöstön siirtyminen toisille toimialoille pitkään jatkuneiden lomautusten ja epävarmojen tulevaisuuden työllisyysnäkökymien vuoksi on kuitenkin yksi työllisyysvaikutuksiin liittyvä huolenaihe.

Rajoituksilla on useita, osittain vastakkaisia vaikutuksia kansalaisiin. Ne muun muassa kaventavat mahdollisuuksia viettää aikaa ravintoloissa, mutta myös vähentävät pelkoa ravintoloista leviävistä tartuntaketjuista. Koska rajoitusten on aiempien kokemusten perusteella todettu hidastavan taudin etenemistä ja siten edesauttavan mahdollisimman nopeaa paluuta perustason tilanteeseen, on tällä vaikutusta myös henkiseen kriisinkestävytyteen: Mitä nopeammin pääsemme normaalitilanteeseen, sitä pienemmiksi vaikutukset niin talouteen, yhteiskuntaan, palveluihin kuin yksilötasollekin muodostuvat.

Rajoitusten ja niiden noudattamisen valvonta kuuluu aluehallintovirastoille, joten rajoitukset aiheuttavat lisätyötä asianomaisille aluehallintovirastoille. Aluehallintovirastot ovat valvoneet velvollisuuksien ja rajoitusten noudattamista pääosin rinnan alkoholilain valvonnan yhteydessä. Vaikka käytössä ei ole ollut lisäresursseja, valvontaa on toteutettu erinomaisesti ennen kaikkea neuvoin ja ohjein.

Ravitsemistoiminnan rajoittaminen covid-19-epidemian leviämisen estämiseksi perustuu niihin kansainvälisiin ja kansallisiin kokemuksiin ja tutkimustuloksiin, että epidemiaa voivat kiihdyttää merkittävästi tilanteet, joissa ihmiset viettävät vapaa-aikaansa pitkään ahtaissa sisätiloissa, joissa on paljon ihmisiä tiiviissä kontaktissa. Tällaisissa tilanteissa yksikin tartuttava henkilö voi altistaa virukselle suuren joukon ihmisiä, joista voi käynnistyä laajoja tartuntaketjuja.

Ihmisten välisten kontaktien ehkäisemisen kannalta on riskialtista, jos aukioloaikojen ja mahdollisesti siihen liittyvän anniskelun takia asiakaskontaktit muodostuvat epidemian leviämisen kannalta relevantiksi sellaisiksi, että etäisyys- tai hygieniavaatimuksesta ei tartuntataudin leviämisen estämiseksi voida kunnolla huolehtia. Suomalaisten alkoholinkäyttö on yöaikaan tyypillisesti humalajuomista sekä kodeissa että anniskelupaikoissa. Päihtymys vähentää estoja ja heikentää harkintakykyä, mikä voi johtaa varotoimien, kuten turvavälien ja käsihygienian, laiminlyöntiin. Hygieniatoimista ja rajoituksista huolimatta on silti 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. Tartuntoja on todettu myös pääasiassa ruokailuun keskittyvissä ravitsemisliikkeissä.

Sen lisäksi, että ihmisten pitkäaikaiseen oleskeluun samoissa sisätiloissa liittyy yleisesti riskejä, erityisesti yöllä ja aamuyön tunteina ravitsemisliikkeiden aukiolo- ja anniskeluaikaa koskevien rajoitusten tarkoituksena on rajoittaa asiakkaiden altistumisaikaa ja -tapoja sekä sisä- että ulkotiloissa silloin, kun ravitsemisliikkeissä tyypillisesti nautitaan yhdessä alkoholijuomia tai jolloin ravitsemisliikkeen asiakkaat muutoin voisivat olla päihtyneitä.

Rajoitustoimien tavoitteena on ehkäistä epidemian leviämistä ja epidemiatilanteen pahenemista ja näin ollen turvata ihmisten terveyttä ja henkeä vakavalta yleisvaaralliselta tartuntataudilta. Epidemian paheneminen voisi johtaa myös sosiaali- ja terveydenhuollon kapasiteetin ylikuormittumiseen, minkä vuoksi rajoitusten taustalla on myös sosiaali- ja terveydenhuollon kantokyvyn ja palvelujen turvaaminen rajoitustoimien kohteena olevilla alueilla.

Nyt ehdotetussa asetuksessa pyrittäisiin mahdollisimman vähäisillä rajoitustoimilla ehkäisemään tehokkaasti epidemian leviäminen alueilla ja siten turvaamaan alueella olevien terveyttä ja henkeä, sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuutta.

Liite 1. Yhteenveto epidemiatilanteen kehittymisestä sairaanhoitopiireittäin. Taulukossa esitetään ilmaantuvuudet, tapausten määrä sekä covid-19-positiivisten näytteiden osuus kaikista testatuista näytteistä. Epidemiatasojen määrittelyyn käytettävät kriteerit on kuvattu alemmassa taulukossa.

Aluehallinto- virasto	Sairaanhoitopiiri	Ilmaantuvuus (tapausta/ 100 000 asukasta)		Tapausten määrä		Positiivisten näytteiden osuus (%) testatuista näytteistä	
		14 vrk		7 vrk		7 vrk	
		14.-27.8.	28.8.- 10.9.	28.8.-3.9.	4.-10.9.	28.8.-3.9.	4.-10.9.
Etelä-Suomi	HUS	266	208	2 117	1 427	3.4	3.4
	Etelä-Karjala	142	126	86	74	2.4	2.7
	Kymenlaakso	91	88	86	58	2.2	2.1
	Päijät-Häme	63	83	89	85	1.8	2.7
	Kanta-Häme	130	104	109	68	2.5	2.4
Lounais- Suomi	Varsinais-Suomi	182	166	431	372	3.4	4.3
	Satakunta	59	39	27	56	0.5	1.5
Länsi- ja Sisä-Suomi	Pirkanmaa	92	116	338	289	2.5	3.2
	Keski-Suomi	58	35	34	55	0.7	1.5
	Etelä-Pohjanmaa	96	57	65	44	1.2	1.0
	Keski- Pohjanmaa	61	62	20	28	0.8	1.8
	Vaasa	132	198	141	194	2.5	5.1
Itä-Suomi	Etelä-Savo	55	56	31	24	1.0	1.2
	Itä-Savo	125	150	30	30	1.6	3.3
	Pohjois-Savo	45	74	74	106	1.1	2.3
	Pohjois-Karjala	54	18	14	15	0.3	0.4
Pohjois- Suomi	Pohjois- Pohjanmaa	151	92	255	123	2.0	1.8
	Kainuu	217	149	86	21	3.0	2.3
Lappi	Lappi	98	49	31	26	0.8	1.1
	Länsi-Pohja	29	60	26	10	0.7	0.7
Ahvenanmaa		13	17	2	3	0.3	0.4

Tartuntojen ilmaantuvuus
(tapausta / 14 vrk / 100 000 asukasta)

Positiivisten näytteiden
osuus

Leviämisvaihe	yli 25–50	yli 2 %
Kiihtymisvaihe	alle 25	yli 1 %
Perustaso		alle 1 %