

Asia: VN/12741/2022

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Aluehallintovirastojen yhteinen lausunto

Tämä lausunto on laadittu yhteistyössä kaikkien aluehallintovirastojen kanssa.

Esityksen tausta ja tavoitteet

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan 58 a, 58 c, 58 d-e 58 g-h ja 59 a-e pykälien ottamista osin muutettuina uudelleen tartuntatautilain keinovalikkoon covid-19-taudista aiheutuvien haittojen ehkäisemiseksi. Säännökset koskevat ravitsemisliikkeiden hygieniavelvoitteita, toiminnan väliaikaista rajoittamista ja valvontaa, henkilöliikenteessä ja muissa palveluissa noudatettavia erityisiä hygieniavelvoitteita ja toiminnan väliaikaista rajoittamista epidemiatilanteen sitä vaatiessa sekä näiden valvontaa, tarkastuksia, määräyksiä, pakkokeinoja, toimivaltaisia viranomaisia ja tietojen saantioikeutta.

Esityksen mukaan ravitsemistoimintaa koskevat rajoitukset siirtyisivät kuntien ja aluehallintovirastojen toimivaltaan ja ravitsemistoiminnan rajoittamisen päätöksentekokriteerit olisivat yhdenmukaiset muiden tilojen käytön rajoittamista koskevien kriteerien kanssa. Lisäksi jatkettaisiin edellä mainitusta sääntelyn valvontaa koskevan sääntelyn sekä 91 §:n täsmennysten voimassaoloa.

Alueellisen tautitilanteen niin vaatiessa toissijaisena keinona yleisten hygieniavaatimusten noudattamisen lisäksi kunta tai aluehallintovirasto voisi tehdä päätöksen tiettyjen tilojen käytön edellytyksistä. Lisäksi kunta tai aluehallintovirasto voisi jatkossa antaa päätöksen myös ravintolatoiminnan rajoittamisesta, jos epidemiatilanne ja terveydenhuollon palvelujen riittävyyden turvaaminen sitä edellyttäisivät. Jatkossakin covid-19-epidemian vuoksi asetettaisiin rajoituksia vain tilanteissa, joissa ne olisivat välttämättömiä terveydenhuollon palvelujen turvaamiseksi ja ihmisten hengen ja terveyden suojelemiseksi vakavalta covid-19-epidemialta. Alueellinen viranomaisen asettaisi rajoitukset, mikä parantaisi rajoitustoimien yhdenmukaisuutta ja rajoitustoimien oikeasuhtaisuus-, tehokkuus- ja välttämättömyyspunninnan ulottamisen kaikkien rajoitustoimien yhteisvaikuttavuuteen.

Viimesijaisena keinona kunta tai aluehallintovirasto voisi sulkea asiakkaiden tai osallistujien käyttöön tarkoitetut elinkeino- tai muun toiminnan tilat määräajaksi tilanteessa, jossa se olisi taudin leviämisen sekä väestön terveyden vaarantavan vakavan terveydenhuollon ylikuormittumisen estämiseksi välttämätöntä. Mahdollisuus kieltää asiakkaiden tai osallistujien ottaminen tilaan voisi koskea ainoastaan toimintoja, joissa olisi erityinen riski merkittävien tartuntaketjujen syntymiselle. Yrityksillä olisi laissa säädetty oikeus sulkemiskorvaukseen. Väliaikaisen sääntelyn soveltamiskynnystä ja tavoitetta muutettaisiin siten, ettei sääntelyllä pyritäisi enää ensisijaisesti ehkäisemään covid-19-taudin leviämistä vaan taudista aiheutuvaa vakavaa terveydenhuollon ylikuormittumista.

Tartuntatautilain väliaikaisesti 30.6.2022 saakka voimassa olevia 16 a - g §:n, 4 a luvun (43 a-i §), 58 b, 58 f ja 58 i-m §:n voimassaoloaikaa ei ehdoteta otettavaksi uudelleen tartuntatautilakiin. Näiden pykälien voimassaolon jatkamiselle ei esityksen mukaan ole enää riittäviä epidemiologisia ja lääketieteellisiä perusteita tai ne eivät muusta syystä vastaa enää nykyisessä epidemiatilanteessa tarkoitustaan tai niiden voimassaololla ei ole ollut käytännössä suurta merkitystä covid-19-epidemian leviämisen ehkäisemisessä.

Esityksen mukaan ehdotetun sääntelyn tavoitteena on turvata sosiaali- ja terveystalvvelujärjestelmän kantokyky tilanteessa, jossa erityisesti vakavien tartuntatauditapausten määrät kasvaisivat ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut kuormittuisivat ihmisten hengen ja terveyden vaarantavalla tavalla. Lain keskeisenä tarkoituksena on vahvistaa paikallisten ja alueellisten viranomaisten mahdollisuuksia ennakoivalla ja nopealla tavalla ryhtyä vakavan koronavirusinfektion aiheuttamien haittojen ehkäisemiseksi, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen riittävyyden turvaamiseksi ja siten väestön terveyden suojelemiseksi välttämättömiin ja oikeasuhtaisiin toimiin tilanteessa, jossa covid-19-tartuntojen määrä lähtisi uudelleen nousuun sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen riittävyyden vaarantavalla tavalla. Valvontaa ja virka-apua koskevien säännösten tavoitteena on varmistaa säännösten tehokas toimeenpano. Säännöksen oikeudesta korvaukseen tilojen sulkemisen johdosta tavoitteena on voimakkaimpien rajoitustoimien kohtuullinen kompensointi.

Ehdotettu laki olisi voimassa 31.12.2022 saakka.

Aluehallintovirastot pitävät yleisesti perusteltuna sitä, että osa tartuntatautilain aiemmin voimassa olleista säännöksistä otettaisiin uudelleen tartuntatautilakiin, ja ne olisivat voimassa vuoden 2022 loppuun. Tartuntatautilain 58 §:n mukaisilla kokoontumisrajoituksilla ja tilojen sulkemista koskevilla päätöksillä ei välttämättä ole mahdollista riittävällä tavalla ehkäistä epidemian leviämistä, mikäli epidemiatilanne jälleen selkeästi vaikeutuu.

Vaikutukset aluehallintovirastojen toimintaan

Esitysluonnoksessa todetaan, että aluehallintovirastoissa ja kunnissa tehtäisiin jatkossakin arviointia ja harkintaa siitä, edellyttääkö epidemiologinen tilanne ja palvelujärjestelmän kuormitus alueellisia tai paikallisia tartunnan leviämistä rajoittavia toimenpiteitä.

Esitysluonnoksessa todetaan, että ehdotuksen mukaisesti ravitsemisliikkeitä koskeva rajoitusharkinta siirtyisi jatkossa kunnille ja aluehallintovirastoille. Tämä kokonaisuus olisi kunnille ja aluehallintovirastoille uusi, joten tämä lisäisi todennäköisesti alkuvaiheessa tarvetta perehtymiselle etenkin ravitsemistoiminnan rajoitusharkinnan osalta. Koska paikalliset ja alueelliset viranomaiset eivät ole aikaisemmin vastanneet ravitsemisliikkeiden rajoituksista, lisäisi ehdotus luultavasti myös näille tahoille tulevia kysymyksiä ja ohjaus- ja neuvontapyyntöjä, mikäli mainittuja rajoituksia olisi voimassa. Esitysluonnoksen mukaan resurssitarve riippuu oleellisesti epidemiatilanteen kehittymisestä ja rajoituspäätösten voimassaolosta ja laajuudesta. Esitysluonnoksen mukaan voidaan kuitenkin arvioida, ettei resurssitarve ole merkittävä, mutta tähän arvioon liittyy epävarmuutta.

Esitysluonnoksen mukaan aluehallintovirastoissa on covid-19-epidemian aikana tehty kattavaa arviointia ja seurantaa, ja aluehallintovirastoissa ja kunnissa on hyvä tuntemus paikallisesta ja alueellisesta epidemiologisesta tilanteesta ja palvelujärjestelmän kuormituksesta. Siirtämällä ravitsemisliikkeitä koskeva rajoitusharkinta aluehallintovirastoille ja kunnille siirtyy rajoituksia koskeva harkinta ja päätöksenteko kokonaisuudessaan paikallisille ja alueellisille viranomaisille. Päätöksenteossa olisi todennäköisesti tehdä tarkoituksenmukaisempaa ja yhdenmukaisempaa kokonaisharkintaa myös eri toimialojen välillä. Muutos mahdollistaisi todennäköisesti myös paremman kuntakohtaisen tarkastelun ja tämän myötä myös rajoitusten tarkemman kohdentamisen.

Aluehallintovirastot toteavat, että ehdotetuista muutoksista aiheutuu merkittäviä vaikutuksia aluehallintovirastojen työmäärään ja resurssitarpeeseen. Aluehallintovirastoille siirtyväksi ehdotettuun ravitsemisliikkeiden rajoituspäätösmenettelyyn ei virastoissa ole resursseja. Yksi ehdotetun muutoksen olennainen vaikutus on päätösten valitusvaiheesta aiheutuva lisätyö: rajoituspäätöksistä tehdyistä valituksista lausuminen hallinto-oikeudelle on runsaasti aikaa vievä

työvaihe. Resursseja ravintolarajoituspäätösten tekemiseen aluehallintovirastoissa ei ole ilman aluehallintovirastojen muille lakisääteille tehtäville aiheutuvaa merkittävää haittaa.

Kaikkiin ehdotettuihin muutoksiin sisältyy merkittävä tarve kansalaisten ja toimijoiden ohjaukselle ja neuvonnalle. Aluehallintovirastojen nykyresursseilla ei olisi mahdollista huolehtia edes aiemmin voimassa olleilla väliaikaisilla säännöksillä aluehallintovirastoille säädetyistä tehtävistä, saati nyt ehdotettuihin ravintolarajoituksiin liittyvistä tehtävistä, mikäli epidemiatilanne edellyttäisi rajoitustoimia. Rajoituksia asetettaessa tulee tehdä huolellinen päätösharkinta, joka edellyttää muun muassa epidemiatilanteen seuraamista, lausuntojen ja selvitysten hankkimista sekä kuulemisten suorittamista, mikäli se on mahdollista. Päätösharkinnan lisäksi itse päätöksenteko ja siihen liittyvät toimet, muutoksenhakuvaiheen tehtävät sekä ohjaus ja neuvonta edellyttävät resursointia. Epidemian aikana tilanne on muuttunut nopeasti uusien varianttien myötä. Mikäli säännökset otetaan uudelleen tartuntatautilakiin, tulee varautua siihen, että rajoituksia joudutaan myöhemmin vielä asettamaan. Tässä yhteydessä tulee huolehtia siitä, että ehdotetun sääntelyn mukaiset luonteeltaan kiireelliset tehtävät pystytään viranomaisissa myös tosiasiasa hoitamaan. Mikäli aluehallintovirastoille osoitetaan ehdotetussa lainsäädännössä esitetyt lisätehtävät, tulee ministeriöiden huolehtia siitä, että aluehallintovirastoilla on riittävät resurssit tehtävien tosiasialliseksi ja tehokkaaksi toteuttamiseksi.

Aluehallintovirastot myös korostavat, että covid-19-epidemian mahdollinen jatkuminen vielä ensi vuonna tulee ministeriöissä ottaa riittävän ennakoivasti huomioon aluehallintovirastojen resurssitarvetta arvioitaessa. Aluehallintovirastoille on tällä hetkellä myönnetty tartuntatautilain mukaisten tehtävien hoitoon lisämäärärahaa ainoastaan vuoden 2022 loppuun saakka.

Maahantulorajoitukset

Esitysluonnoksessa ei esitetä uudelleen säädettäväksi 16 a-g §:n mukaisista maahantulorajoituksista suoraan eikä niiden käyttöönottoa esimerkiksi erillisellä voimaannpanolailla.

Esityksen mukaan Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen lausunnossa tuotiin esiin pandemiasta saatuja kokemuksia maahantulorajoitusten osalta ja todettiin, että pandemian edetessä saadun kokemuksen valossa on selvää, että maahantulopisteillä tehdyillä terveysturvallisuustoimilla ei ole voitu eikä voida tulevaisuudessakaan täydellisesti estää koronaviruksen ja sen eri muunnosten leviämistä Suomeen. Laitos toteaa, että ainoastaan maan rajojen täydellinen sulkeminen henkilöliikenteeltä voisi teoriassa, mikäli se toteutetaan riittävän ajoissa ja täydellisesti, estää koronaviruksen leviämisen matkustajien mukana maahan. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan mikään maa ei ole koronapandemian kuluessa pystynyt estämään viruksen leviämistä alueelleen. Käytännössä maahantulopisteillä toteutetuilla toimenpiteillä on korkeintaan saatettu

hidastaa leviämistä ja vähentää tartuntoja Suomessa, mutta Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan olemassa oleva näyttö ja kokemus eivät kovin vahvasti tue tätäkään vaikutusta. Esityksen mukaan näin ollen rajojen terveysturvallisuutta koskevien pykälien jatkamista ei voida nykyisessä epidemiatilanteessa pitää epidemiologisesti ja lääketieteellisesti välttämättömänä ja oikeasuhtaisena edes siten, että sääntelyn voimaantulosta säädettäisiin erikseen lailla.

Aluehallintovirastot toteavat, että sosiaali- ja terveysministeriö on koronapandemian aikana korostanut rajoitusten tärkeyttä epidemian leviämisen torjunnassa ja muun muassa ohjannut aluehallintovirastoja tekemään päätöksiä koskien rajoilla järjestettäviä terveystarkastuksia. Aluehallintovirastot toteavat, että tiedon karttuessa tuleekin muuttaa arvioita torjuntatoimien tehokkuudesta ja niitä koskevaa sääntelyä, kuten esityksessä nyt on tehty. Aluehallintovirastot kuitenkin korostavat, että maahantulorajoituksia koskevan sääntelyn tulee olla jatkossakin otettavissa nopeasti käyttöön, mikäli arviot maahantulon yhteydessä tehtävien toimien tarpeellisuudesta myöhemmin jälleen muuttuvat. Sääntelyn jatkamatta jättämisen ei tule johtaa tilanteeseen, jossa terveystarkastuksista jouduttaisiin jälleen koko valtakunnan alueella määräämään aluehallintovirastojen päätöksillä, joiden aiheuttama työmäärä ja kuormitus virastoille on huomattavan suuri.

58 a §. Ravitsemisliikkeiden toiminnan väliaikainen rajoittaminen covid-19-epidemiasta johtuvan terveydenhuollon ylikuormittumisen ehkäisemiseksi

Ravitsemisliikkeitä koskevien rajoitusten siirtäminen aluehallintovirastolle

Esitysluonnoksen mukaan ehdotettu sääntely vastaisi suurelta osin rajoittavien toimien osalta 30.6.2022 saakka voimassa olleen tartuntatautilain (1221/2021) 58 a §:ää. Pykälää muutettaisiin kuitenkin siten, että jatkossa ravitsemistoiminnan rajoituksia ei säädettäisi valtioneuvoston asetuksella, vaan rajoitustoimista päättäisi alueellinen tartuntatautien torjuntatyöstä vastaava viranomainen, eli aluehallintovirasto tai kunta.

Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa toimivallan siirtoa perustellaan todeten muun muassa, että toimivallan siirto rajoituspäätöksen tekemisestä mahdollistaisi erilaisten rajoitustoimenpiteiden tarpeen arvioinnin yhtenä kokonaisuutena, jolloin toimien tehokkuus sekä toimista johtuvien hyötyjen ja mahdollisten haittojen arviointi voitaisiin tehdä kokonaisvaltaisesti ja alueelliseen tilannekuvaan peilaten. Toimivallan siirtämisen vaikutuksena kaikista covid-19-taudin vuoksi mahdollisesti vielä tarvittavista rajoitustoimenpiteistä päättäisi alueellinen viranomainen, jolloin myös rajoitukset voisivat kohdentua alueellisen epidemiatilanteen näkökulmasta

tarkoituksenmukaisella tavalla. Tämä mahdollistaisi myös sen, että jatkossa eri aloilla toimivia toimijoita voitaisiin nykyistä paremmin kohdella yhdenvertaisesti myös rajoituspäätöksiä tehtäessä. Toimivallan siirtäminen kunnille ja aluehallintovirastoille mahdollistaisi myös nykyistä tarkemman kuntakohtaisen tarkastelun, koska alueellisilla toimijoilla olisi käytössään tarkempi ja ajantasaisempi tieto alueen epidemiatilanteesta, uusista tartunnoista sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kuormituksesta. Toimivallan siirtämisen johdosta myös rajoitusten voimaansaattaminen olisi todennäköisesti nopeampaa kuin valtioneuvoston asetuksella niiden säätäminen, jolloin myös toimet olisivat oikea-aikaisia ja siten mahdollisesti myös vaikuttavampia.

Aluehallintovirastot toteavat, että rajoitusten oikeasuhtaisuutta sinänsä turvaisi osaltaan se, että kaikista rajoituksista päättäisi sama taho. Mikäli tehtävä osoitetaan lainsäädännössä aluehallintovirastoille, sen tosiasiallisen toteutumisen mahdollistamisen välttämätön edellytys on resursoinnin varmistaminen tehtävistä säätämisen yhteydessä. Rajoitusten voimaansaattamisen nopeuden osalta aluehallintovirastot toteavat, että valtioneuvoston asetukset, joilla ravintolarajoituksista on tähän saakka määrätty, ovat tulleet voimaan viimeistään muutama päivä niiden antamisen jälkeen. Osa ravitsemisliikkeiden toiminnoista on asiantuntija-arvioissa arvioitu merkittävän riskin toiminnoiksi, mikä puoltaa rajoitusten nopeaa voimaantuloa. Aluehallintovirastojen päätösten antaminen valtioneuvoston asetusten tapaan viikoittain ei olisi mahdollista, sillä päätös edellyttäisi aina muun muassa sairaanhoitopiirin tuoretta asiantuntija-arviota. Huomioon ottaen lisäksi, että päätösten tiedoksiannossa tulee lähtökohtaisesti noudattaa hallintolain 62 §:n mukaista yleistiedoksiantoa, tulee rajoituspäätös voimaan viimeistään seitsemän päivän kuluttua päätöksen antamisesta. Toisin kuin esitysluonnoksessa on esitetty, rajoitusten voimaansaattaminen ei välttämättä olisi aluehallintovirastoiden asettamin päätösin nopeampaa kuin valtioneuvoston asetuksin säädettynä.

Ravintolarajoitukset olisivat aluehallintovirastoille ja kunnille uusi tehtävä, jonka säätämisen yhteydessä tulisi varmistaa siihen riittävät resurssit. Vain riittävällä resursoinnilla turvataan viranomaisen kyky tehdä laadukkaita ja perusteltuja päätöksiä sekä vastata lisääntyvään neuvonta- ja ohjaustarpeeseen. Resursseja ravintolarajoituspäätösten tekemiseen aluehallintovirastoissa ei ole ilman aluehallintovirastojen muille lakisääteisille tehtäville aiheutuvaa merkittävää haittaa. Aluehallintovirastot toteavat vielä, että toimivallan siirto ei itsessään ratkaise rajoitusten kohteena olevien toimijoiden yhdenvertaiseen kohteluun liittyviä ongelmia, vaan kyse on niiltä osin säädöstason kysymyksistä ja valinnoista. Toimivallan siirrosta huolimatta sääntelyyn liittyy yhdenvertaisen kohtelun kannalta ongelmallisia kohtia, joita on nostettu esiin jäljempänä tässä lausunnossa.

Esitysluonnoksessa todetaan, että toimivallan siirtäminen aluehallintovirastoille ja kunnille voisi osaltaan parantaa myös toimijoiden oikeusturvaa, sillä tartuntatautilaissa tarkoitettuihin päätöksiin voi lain 90 §:n mukaisesti hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Aluehallintovirastot toteavat, että tarkoitus parantaa toimijoiden oikeusturvaa on itsessään kannatettava. Samalla on huomioitava, että ehdotettu muutos vaikuttaa näiltä osin myös suoraan viranomaisille aiheutuvaan työmäärään ja resurssitarpeeseen: rajoituksen asettaneelle viranomaiselle aiheutuu merkittävää lisätyötä myös valitusvaiheessa, sillä rajoituspäätöksistä tehdyistä valituksista lausuminen hallinto-oikeudelle on runsaasti aikaa vievä

työvaihe. Oletettavaa on, että ravitsemisliikkeiden rajoituspäätöksistä valitettaisiin varsin paljon (Ks. tähän liittyen esim. Matkailu- ja ravintolapalvelut MaRa ry:n nyt käsillä olevan esitysluonnoksen johdosta antama lausunto, jossa todetaan, että MaRa tulee valittamaan hallinto-oikeuksiin jäsenyritystensä puolesta kaikista aluehallintovirastojen tai kuntien päätöksistä, joissa ravintoloiden toimintaa rajoitetaan MaRan näkemyksen mukaan tartuntatautilain 58 a §:n vastaisesti). Todennäköisenä on pidettävä lisäksi sitä, että valitusten yhteydessä haettaisiin päätökseen lain 91 §:n 2 momentin mukaista täytäntöönpanokieltoa tai keskeyttämistä, mikä tuo osaltaan myös lisätyötä päätöksen tehneelle viranomaiselle, koska täytäntöönpanokielto- ja keskeyttämisvaatimuksista lausuminen tulee tehtäväksi pikaisella aikataululla erikseen ennen varsinaisesta valituksesta lausumista. Ehdotettu muutos kuormittaisi myös hallinto-oikeuksia.

Ravitsemisliikkeiden päätoimiala

Aluehallintovirastot toteavat, että esityksessä on aiemmin voimassa olleen sääntelyn tavoin mahdollistettu sellaisten ravitsemisliikkeiden toiminnan tiukempi rajoittaminen, joiden pääasiallisena ravitsemistoimintana on tarjota yleisölle maksusta elintarvikelaissa tai Ahvenanmaan maakunnan vastaavassa lainsäädännössä tarkoitettua elintarvikehuoneistossa alkoholijuomia. Jos ravitsemisliikkeen pääasiallinen ravitsemistoiminta eri ajankohtina vaihtelee, sen toimintaan sovelletaan kunakin ajankohtana sitä rajoitusta, johon sen ravitsemistoiminta kyseisenä ajankohtana liittyy.

Aluehallintovirastot toteavat, että pääasiallisen ravitsemistoiminnan laadun määritelmä on hyvin epäselvä, ja se on aiheuttanut valvontatyössä suuria haasteita. Epäselvää on, millä kriteereillä ja mihin perustuen määritellään kunkin ravitsemisliikkeen pääasiallinen ravitsemistoiminta. Käytännössä on voinut syntyä esimerkiksi tilanteita, joissa alkoholin anniskeluun keskittyvien ravintolat ovat hyvin nopeasti ja jopa keinotekoisesti muuttaneet pääasiallista toimialaansa ruoan tarjoamiseen välttyäkseen tiukemmilta rajoituksilta, mikä ei kuitenkaan ole muuttanut toiminnan riskiluonnetta. Aluehallintovirastot esittävät harkittavaksi tästä jaottelusta luopumista tai jaottelun kytkemistä siihen, anniskellaanko ravitsemisliikkeessä ylipäänsä alkoholia.

Toissijaisesti, mikäli edellä mainitusta jaottelusta ei katsota voitavan luopua, aluehallintovirastot esittävät, että toiminnan luonteen muuttamisen osalta sääntelyssä viitattaisiin elintarvikelain (297/2021) 10 §:n 1 momentissa asetettuun edellytykseen, jonka mukaan elintarvikealan toimijan on tehtävä ilmoitus elintarviketoiminnasta toiminnan rekisteröintiä varten toimivaltaisen valvontaviranomaisen tarjoamaan sähköiseen palveluun tai toimitettava tiedot muulla tavoin toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle viimeistään neljä viikkoa ennen toiminnan aloittamista tai olennaista muuttamista. Tällä pyritäisiin estämään toiminnan keinotekoinen muuttaminen sen mukaan, millaiset rajoitukset ovat voimassa.

Aluehallintovirastot toteavat, että esimerkiksi ehdotetussa 58 a §:n 2 momentissa todetaan: ”Jos on ilmeistä, että 2 momentissa tarkoitetut ja muut jo toteutetut toimenpiteet eivät ole riittäviä ja vakavan terveydenhuollon ylikuormittumisen ehkäisemiseksi 4 momentissa säädettyjen edellytysten täyttyessä on välttämätöntä, kunnan tartuntatautien torjunnasta vastaava toimielin voi antaa toimialueellaan ravitsemistoiminnan harjoittajia velvoittavan päätöksen --.” Ehdotetun 58 a §:n 4 momentin mukaan edellä 2 ja 3 momentissa tarkoitettu päätös saadaan tehdä, jos päätöksen tekeminen on väestön terveyden vaarantavan covid-19-taudista aiheutuvan kunnan tai kuntayhtymän järjestämisvastuulla olevan terveydenhuollon vakavan ylikuormittumisen ehkäisemiseksi välttämätöntä. Lisäksi päätös saadaan tehdä, jos covid-19-rokotteiden vaikuttavuus vakavaa tautimuotoa vastaan on Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen arvion perusteella merkittävästi heikentynyt tai on perusteltu epäily covid-19-rokotteiden vaikuttavuuden vakavaa tautimuotoa vastaan merkittävästi heikentyneen ja päätöksen tekeminen on välttämätöntä vakavan terveyden ja hengenvaaran ehkäisemiseksi.

Aluehallintovirasto toteaa, että 58 a §:n 2 ja 3 momenteissa sekä 4 momentissa päätöksenteolle asetetut edellytykset ovat päällekkäisiä ja niiden suhde jää epäselväksi. Vakava terveydenhuollon ylikuormittumisvaara mainitaan jo 2 ja 3 momentissa päätösten yleisedellytyksinä, minkä lisäksi se on toinen 4 momentin vaihtoehtoisista erityisedellytyksistä. Sen sijaan sitä ei mainita toisessa rokotteisiin liittyvässä 4 momentin erityisedellytyksessä. Mitä tämä tarkoittaa sen kannalta, että se kuitenkin on edellä todetulla tavalla asetettu 2 ja 3 momenteissa kriteeriksi päätöksenteolle?

Aluehallintovirastot pitävät myös ongelmallisena sitä, että päätöksentekoa edellytys ei vastaa tartuntatautilain pysyvästi voimassa olevassa 58 §:ssä säädettyä välttämättömyyskriteeriä. Aluehallintovirasto toteaa, että tilanteiden ennakointi on vaikeaa, mistä syystä välttämättömyysarvioinnin tulisi olla riittävän joustavaa, kuten se 58 §:ssä on. Erilainen sääntely asettaa alat myös epäyhdenvertaiseen asemaan.

58 a §:n 7 momentti

Esitysluonnoksessa ehdotetaan 58 a §:n mukaisten ravitsemisliikkeitä koskevien rajoituspäätösten tekemisen siirtämistä kunnille ja aluehallintovirastoille. Aiemmin voimassa olleen sääntelyn mukaisesti ravitsemistoiminnan harjoittajan olisi laadittava kirjallinen suunnitelma siitä, miten se toteuttaa toimintaansa ja sisä- ja ulkotilojensa käyttöön säädettyt velvollisuudet ja rajoitukset. Esitysluonnoksen mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset velvoitteiden ja rajoitusten toteuttamista koskevan suunnitelman sisällöstä, laatisesta ja nähtävänä pitämisestä.

Aluehallintovirastot toteavat, että mikäli katsotaan edelleen tarpeelliseksi, että valtioneuvon on mahdollista tarkentaa suunnitelmalta edellytettyä sisältöä, olisi perusteltua, että tämän osalta käytettäisiin samaa sanamuotoa kuin 58 h §:ssä (Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tässä pykälässä tarkoitetun suunnitelman sisällöstä ja laatimisesta.)

58 a §:n 8 momentti

Ehdotetun 58 a §:n 8 momentin mukaan, mitä 2 ja 3 momentissa säädetään, ei koske majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 1 §:n 3 momentissa tarkoitettua henkilöstöravintolatoimintaa eikä ruoan tai juoman myymistä ravitsemisliikkeestä muualla nautittavaksi. Mitä 3 momentissa säädetään aukioloaikojen rajoituksista, ei koske Suomen ja ulkomaiden välillä tai ulkomailla kulkevassa vesi- tai ilma-aluksessa eikä polttonesteiden jakeluaseman yhteydessä toimivia ravitsemisliikkeitä.

Ehdotettu sanamuoto ei kaiketi mahdollista anniskelun rajoittamista henkilöstöravintoloissa. Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan olisi perusteltua, että henkilöstöravintoloita ja huoltoasemia kohdeltaisiin samoin (aukioloa ei voida rajoittaa, anniskelua voidaan). Tämän johdosta aluehallintovirastot esittävät momenttia muutettavaksi seuraavasti: ”Mitä 2 momentissa säädetään, ei koske majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 1 §:n 3 momentissa tarkoitettua henkilöstöravintolatoimintaa eikä ruoan tai juoman myymistä ravitsemisliikkeestä muualla nautittavaksi. Mitä 3 momentissa säädetään aukioloaikojen rajoituksista, ei koske Suomen ja ulkomaiden välillä tai ulkomailla kulkevassa vesi- tai ilma-aluksessa eikä polttonesteiden jakeluaseman yhteydessä toimivia ravitsemisliikkeitä, majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 1 §:n 3 momentissa tarkoitettua henkilöstöravintolatoimintaa eikä ruoan tai juoman myymistä ravitsemisliikkeestä muualla nautittavaksi.”

Aluehallintovirastot toteavat lisäksi, että säännöksessä tarkoitettua henkilöstöravintolan käsitettä tulisi täsmentää. Henkilöstöravintolatoiminnan osalta viitataan majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 1 §:n 3 momenttiin, jossa määritelmää ei kuitenkaan ole riittävän selkeästi avattu.

Muut huomiot

Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan olisi tarpeen täsmentää, koskeeko esimerkiksi anniskeluajan tai ravitsemisliikkeen aukiolon rajoittaminen koko liikepaikkaa vai koskeeko se ainoastaan ravitsemistoimintaa, jolloin muu toiminta saa jatkua (bingohallit, keilahallit, biljardisalit, padel- kentät, kampaamot, kenkäkaupat, jne.), mikäli sitä ei ole rajoitettu TTL:n toisen säännöksen

perusteella. Myös liikenneasemilla on usein muutakin toimintaa kuin ravitsemistoimintaa, ja vaikka anniskelupaikan osalta alkoholilain mukaan anniskelualueen tulee olla merkitty selkeästi, niin kuluttajalla ei välttämättä aina ole selvyyttä siitä, missä anniskelualueen eli ravitsemisliikkeen raja kulkee. Tällöin herää kysymys, milloin kyse on liikenneaseman ravitsemispalvelusta ja milloin liikepaikan muita palveluja täydentävästä toiminnasta.

Aluehallintovirastot tuovat lisäksi esiin, että esitysluonnoksen lopussa olevissa rinnakkaisteksteissä ehdotuksessa 58 a §:n ja 2 ja 3 momentin mukaisten päätösten tekemisen edellytyksien osalta viitataan 58 a §:n 3 momenttiin. Tarkoituksena on aluehallintovirastojen käsityksen mukaan kuitenkin viitata 58 a §:n 4 momenttiin ja näin onkin tehty varsinaisessa säännöstekstissä sekä säännöskohtaisissa perusteluissa. Rinnakkaistekstiin on 58 a §:n 6 momenttiin tullut myös ilmeisesti painovirheenä luku 44 : Kunnan tekemässä samanaikaisesti voimassa olevassa päätöksessä asetetut velvoitteet ja rajoitukset täydentävät 44 kunnan alueella voimassa olevia aluehallintoviraston päätöksellä asetettuja velvoitteita ja rajoituksia. Vastaavaa ei ole varsinaisessa säännösehdotustekstissä.

58 b §. Ravitsemisliikkeiden valvonta ja rajoitusten edellytysten seuranta.

Esityksen mukaan pykälän voimassaolo päättyy 30.6.2022 eikä sen voimassaoloa jatkettaisi. Ravitsemistoiminnan valvontaa koskeva sääntely siirtyisi samaan yhteyteen muun covid-19-velvoitteita ja rajoituksia koskevan sääntelyn kanssa, eli 59 a-e §:iin.

Aluehallintovirastot pitävät perusteltuna sitä, että mikäli ravitsemisliikkeitä koskevista rajoituksesta päättäminen siirretään ehdotetulla tavalla kunnille ja aluehallintovirastoille, myös niiden valvonnasta säädetään muita alueellisten viranomaisten toimivallassa olevia rajoituksia vastaavasti. Aluehallintovirastot esittävät lisäksi harkittavaksi, että myös poliisilla olisi toimivalta valvoa TTL:n mukaisten ravitsemisliikkeitä koskevien rajoitusten noudattamista ottaen huomioon muun muassa se, että poliisi on majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain mukainen ravitsemistoimintaa valvova viranomais.

58 d §. Asiakkaille ja osallistujille tarkoitettujen tilojen käytön edellytykset covid-19-epidemiasta aiheutuvan terveydenhuollon kuormittumisen ehkäisemiseksi

Esitysluonnoksen mukaan ehdotettu pykälä vastaisi suurelta osin 30.6.2022 asti voimassaolleen 58 d §:n sanamuotoa, mutta päätöksenteon kriteereitä tiukennettaisiin. Samoin soveltamiskynnystä muutettaisiin siten, ettei keskeistä jatkossa olisi enää tartuntojen leviämisen ehkäiseminen, vaan nimenomaisesti covid-19-taudista aiheutuva vakava ja ihmisten hengen ja terveyden vaarantava terveydenhuollon kuormittumisen uhka.

Rajoituksen sisältö

Aluehallintovirastot toteavat, että tartuntatautilain 58 d §:ää muutettiin syksyllä 2021, kun katsottiin, ettei enää ole sen perusteella perusteltua kategorisesti edellyttää, että asiakkailta ja osallistujilla on sisätiloissa mahdollisuus välttää yli 15 minuutin oleskelu alle kahden metrin etäisyydellä toisiinsa. Säännöksen muuttamisen myötä tartuntatautilain 58 d §:n nojalla asetettavien velvoitteiden merkitys ja tehokkuus tartuntataudin leviämisen torjunnassa on aluehallintovirastojen arvion mukaan selkeästi vähentynyt. Aluehallintovirastojen tulkinnan mukaan 30.6.2022 asti voimassa ollut 58 d § jätti toiminnanharjoittajalle laajasti harkintavaltaa, eikä siinä asetettu velvoite merkittävästi poikennut siitä, mitä toiminnanharjoittajan oli jo tartuntatautilain 58 c §:n perusteella otettava huomioon. Tämä tarkoittaa myös sitä, että siirtymä tartuntatautilain 58 d §:n mukaisesta rajoituksesta tartuntatautilain 58 g §:n mukaiseen sulkuihin oli huomattavan suuri. Näistä syistä tartuntatautilain 58 d §:n muuttaminen, niin että se mahdollistaisi tilojen henkilömäärän rajoittamisen tiettyyn prosenttiosuuteen tilan maksimiosallistujamäärästä, olisi aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaista ja mahdollistaisi huomattavasti paremmin portaittaisen siirtymän tiukempiin rajoituksiin, ennen 58 g §:n mukaisen sulkutoimen käyttämistä. Se myös nostaisi kynnyksen sulkupäätöksen tekemiselle, kun tehokkaampi rajoituskeino olisi ennen sitä käytössä.

Aluehallintovirastot viittaavat myös esityksessä ilmaistuun tavoitteeseen toimijoiden yhdenvertaisen kohtelun paremmasta toteutumisesta. Aluehallintovirastot toteavat, että se huomioon ottaen 58 d §:ää tulisi muuttaa sisällöltään lähemmäs 58 a §:ää. Esitetyssä muodossaan 58 d §:n ja 58 a §:n mukaiset rajoitukset ovat selkeästi epäsuhdassa toisiinsa, eivätkä kohtelee eri aloja yhdenvertaisesti.

Edellytykset rajoitusten asettamiselle

Aluehallintovirastot pitävät perusteltuna sitä, että päätöksenteon kriteereitä yhdenmukaistetaan 58 a ja 58 d §:n mukaisten rajoitusten osalta.

Aluehallintovirastot viittaavat rajoitusten asettamisen edellytysten tarkoituksenmukaisuuden, päällekkäisyyden ja epäselvyyden osalta 58 a §:n käsittelyn yhteydessä todettuun. Lisäksi aluehallintovirastot toteavat, että 58 d §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan seuraavaa: Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että päätöksenteon kriteerinä olevat epidemiologiset ja lääketieteelliset perusteet tiukentuisivat. Jatkossa päätös voitaisiin tehdä vain, jos päätöksen tekeminen olisi väestön terveyden vaarantavan covid-19-taudista aiheutuvan vakavan terveydenhuollon ylikuormittumisen ehkäisemiseksi välttämätöntä. Lisäksi päätös voitaisiin kuitenkin tehdä myös silloin, jos covid-19-rokotteiden vaikuttavuus vakavaa tautimuotoa vastaan olisi merkittävästi heikentynyt ja päätöksen tekeminen olisi tämän vuoksi välttämätöntä vakavan terveyden ja hengenvaaran ehkäisemiseksi. Aluehallintovirastojen käsityksen mukaan edellä todettu on ristiriidassa säännöstekstin kanssa, siltä osin, kun siinä todetaan, ettei rokotusten vaikuttavuuden vähentymiskriteerin täytyessä edellytettäisi vakavaa terveydenhuollon ylikuormittumisuhkaa. Aluehallintovirastot toteavat, että 58 d §:n 1 momentissa asetetaan päätöksen tekemiselle jo yleisenä edellytyksenä se, että päätös on vakavan terveydenhuollon ylikuormittumisen ehkäisemiseksi välttämätön.

Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan rajoituspäätösten tekemisen kriteereitä on jatkovalmistelun yhteydessä välttämätöntä selkiyttää.

Muita huomioita

58 d §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että pykälä ei soveltuisi 58 a §:ssä tarkoitettuun toimintaan eli ravitsemisliikkeiden toiminnasta säädetään erikseen lain 58 a ja 58 b §:ssä. Aluehallintovirastot toteavat, että tekstiin on varmaankin epähuomiossa jäänyt maininta 58 b §:stä, koska esitysluonnoksen mukaan kyseistä pykälää ei esitykseen enää sisälly.

Esitysluonnoksessa 58 d §:n 3 momentin mukaan yleisölle avoimien tai rajatun asiakas- tai osallistujapiirin oleskeluun 1 momentissa tarkoitettuja tiloja ovat muun muassa tilat, joita käytetään 58 g §:n 4 momentissa tarkoitettuun toimintaan asiakas- tai osallistujamäärästä riippumatta. Aluehallintovirastot toteavat, että ottaen huomioon se, että 58 g 4 momentin mukaisia tiloja olisivat jatkossa myös tietyt ravitsemisliikkeiden tilat ja se ettei 58 d §:ää edelleenkaan sovellettaisi ravitsemisliikkeisiin, olisi syytä harkita 58 d §:n 3 momentin 3 kohdan täsmentämistä seuraavasti: ”tilat, joita käytetään 58 g §:n 4 momentin 1 ja 2 kohdissa tarkoitettuun toimintaan asiakas- tai osallistujamäärästä riippumatta”.

58 g §. Tilojen väliaikainen sulkeminen asiakkailta ja osallistujilta covid-19-epidemiasta aiheutuvan terveydenhuollon ylikuormittumisen ehkäisemiseksi

Esityksen mukaan pykälä vastaisi suurelta osin 30.6.2022 saakka voimassa olevan 58 g §:n sanamuotoa. Pykälän otsikkoa ehdotetaan muutettavaksi siten, että se kuvaisi osin muutetun sääntelyn sisältöä ja tavoitetta paremmin. Lisäksi elinkeinon harjoittamisen oikeutta voimakkaasti rajoittavan päätöksen asettamiskriteerejä tiukennettaisiin huomattavasti sekä säännöksen soveltamisalaa supistettaisi.

Rajoituksen soveltamisala

Aluehallintovirastot toteavat, että maininta pykälän soveltamisalan supistamisesta antaa osittain väärän kuvan esitetystä muutoksesta. Soveltamisalaa on toisaalta tarkoitus supistaa, mutta toisaalta sen piiriin esitetään ulotettavan merkittävää tilaryhmää. Jatkossa sulkupäätös voitaisiin esityksen mukaan ulottaa myös tiloihin, joita käytetään sellaisten ravitsemisliikkeiden toiminnassa, joiden pääasiallisena ravitsemistoimintana on tarjota yleisölle maksusta elintarvikelaissa tai Ahvenanmaan maakunnan vastaavassa lainsäädännössä tarkoitettua elintarvikehuoneistossa alkoholijuomia. Aluehallintovirastot pitävät toimijoiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta perusteltuna, että jatkossa myös ravitsemisliikkeet kuuluisivat pykälän soveltamisalaan, mikäli katsotaan, että tilojen sulkeminen on sääntelyllä edelleen välttämätöntä mahdollistaa.

Aluehallintovirastot kuitenkin viittaavat tässä lausunnossa 58 a §:n käsittelyn yhteydessä todettuun ravintoloiden päätoimialan määrittelyn osalta. Aluehallintovirastot esittävät harkittavaksi, olisiko 58 g §:n soveltaminen perusteltua ulottaa niin anniskelu- kuin ruokaravintoloihin ja näin luopua päätoimialaan liittyvästä jaottelusta tai olisiko jakoa mahdollista kytkeä siihen, anniskellaanko ravitsemisliikkeessä ylipäänsä alkoholia.

Toissijaisesti, mikäli edellä mainitusta jaottelusta ei katsota voitavan luopua, aluehallintovirastot esittävät, että toiminnan luonteen muuttamisen osalta sääntelyssä viitattaisiin elintarvikelain (297/2021) 10 §:n 1 momentissa asetettuun edellytykseen, jonka mukaan elintarvikealan toimijan on tehtävä ilmoitus elintarviketoiminnasta toiminnan rekisteröintiä varten toimivaltaisen valvontaviranomaisen tarjoamaan sähköiseen palveluun tai toimitettava tiedot muulla tavoin toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle viimeistään neljä viikkoa ennen toiminnan aloittamista tai olennaista muuttamista. Tällä pyritäisiin estämään toiminnan keinotekoinen muuttaminen sen mukaan, millaiset rajoitukset ovat voimassa.

Lisäksi aluehallintovirastot toteavat, että kun ravitsemisliikkeiden sulkemisesta säädettiin aiemmin koronapandemian aikana rajoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetussa laissa, sulun ulkopuolelle

rajattiin ruoan tai juoman myyminen ravitsemisliikkeestä muualla nautittavaksi sekä henkilöstöravintolat. Aluehallintovirastot toteavat, että nyt tällaista rajausta ei ole tehty, mikä tarkoittanee, ettei sääntelyn ole lähtökohtaisesti tarkoitettu sisältävän tällaisia poikkeuksia. Aluehallintovirastot toteavat, että ruoan ja juoman ulosmyyntiin sisältyi ravintolasulun aikana jonkin verran ongelmia liittyen siihen, että ihmisiä kokoontui ravintoloissa, kun tilauksia tehtiin ja ruokia ja juomia noudettiin, mistä saattoi aiheutua tartuntavaaraa.

Anniskeluravintoloiden sulkemisen mahdollistamisen lisäksi esitysluonnoksessa ehdotetaan 58 g §:n 4 momenttia muutettavaksi siten, että säännöksen 1 momentissa tarkoitettu päätös velvoittaisi tilojen hallinnasta vastaavia toimijoita niiden harjoittaessa 1 kohdassa tarkoitettua liikunta- tai urheilutoimintaa taikka 2 kohdassa tarkoitettua huvi- tai virkistystoimintaa seuraavissa tiloissa:

- 1) joukkueurheiluun, ryhmäliikuntaan, kontaktilajien harrastamiseen ja muuhun vastaavaan urheiluun tai liikuntaan käytettävät sisätilat ja muut vastaavat sisäliikuntatilat ja
- 2) tanssipaikat sekä kuorolaulutoimintaan, harrastajateatteriin tai muuhun vastaavaan ryhmäharrastustoimintaan käytettävät tilat.

Tilojen väliaikaista sulkemista koskeva päätös velvoitti 30.6.2022 saakka voimassa olleen 58 g §:n 4 momentin mukaan tilojen hallinnasta vastaavia toimijoita niiden harjoittaessa 1 kohdassa tarkoitettua liikunta- tai urheilutoimintaa taikka 2–6 kohdassa tarkoitettua huvi- tai virkistystoimintaa seuraavissa tiloissa:

- 1) joukkueurheiluun, ryhmäliikuntaan, kontaktilajien harrastamiseen ja muuhun vastaavaan urheiluun tai liikuntaan käytettävät sisätilat sekä kuntosalit ja muut vastaavat sisäliikuntatilat;
- 2) yleiset saunat sekä uimahallien, maauimaloiden ja kylpylöiden allastilat sekä niiden välittömässä yhteydessä olevat pukuhuonetilat;
- 3) tanssipaikat sekä kuorolaulutoimintaan, harrastajateatteriin tai muuhun vastaavaan ryhmäharrastustoimintaan käytettävät tilat; huvi- ja teemapuistot, tivolit sekä eläintarhojen sisätilat;
- 5) sisäleikkipuistot ja sisäleikkipaikat;
- 6) kauppakeskusten yleiset oleskelutilat pois lukien vähittäiskaupan liiketilat ja palvelujen tarjoamiseen käytettävät tilat sekä kulku niihin.

Aluehallintovirastot toteavat, että esitysluonnoksen säännöskohtaisten perustelujen mukaan tiloja koskevan listauksen muutos perustuu covid-19-viruksen leviämismekanismiin ja epidemian aikana kerättyyn tietoon siitä, millaisissa tilanteissa ja olosuhteissa virus on herkimmin levinnyt. Terveystieteen ja hyvinvoinnin laitos on lausunnossaan arvioinut, että alkoholimyyniin keskittyvissä ja myöhään auki olevissa ravitsemisliikkeissä vallitsee erittäin merkittävä tartunnan riski erityisesti rokottamattomille tai vain osittain rokotetuille henkilöille. Terveystieteen ja hyvinvoinnin laitos on

katsonut, että ottaen huomioon edellä mainittujen ravitsemisliikkeiden riskitason sekä erittäin suuren asiakaspaikkojen määrän, voi ravitsemisliikkeiden toiminnan rajoittamisella olla hyvin suuri merkitys epidemiatilanteen hallitsemiseksi.

Aluehallintovirastot toteavat, että listauksen muuttamista on esitysluonnoksessa perusteltu lähinnä ravitsemisliikkeiden lisäämisen osalta. Sen sijaan sitä, miksi siihen on jätetty aiemman 58 g §:n 4 momentin listauksesta nyt ehdotetut kohdat ja poistettu osa kohdista, ei ole juuri perusteltu. Aluehallintovirastot pitävät tarpeellisena perustelujen täydentämistä näiltä osin. Lisäksi aluehallintovirastot huomauttavat, että momentin 1 kohdasta on poistettu kuntosalit, mutta siihen on jätetty ”muut vastaavat sisäliikuntatilat”, jotka 30.6.2022 saakka voimassa olleessa 58 g §:n 4 momentissa viittaavat kuntosaleja vastaaviin sisäliikuntatiloihin. On epäselvää, mitä muilla vastaavilla sisäliikuntatiloilla ehdotetussa säännöksessä tarkoitetaan. Aluehallintovirastojen ymmärryksen mukaan aiemmin listauksessa nimenomaisesti mainittujen kuntosalien poistaminen luettelosta merkitsi sitä, että jatkossa kuntosalit eivät sisältyisi tiloihin, jotka on mahdollista sulkea. Toisaalta listasta poistettujen tilojen osalta säännöskohtaisissa perusteluissa ei mainita kuntosaleja, vaan todetaan ainoastaan, että päätös ei siis enää koskisi yleisiä saunoja, uimahallien, maauimaloiden ja kylpylöiden allastiloja tai niiden välittömässä yhteydessä olevia pukuhuonetiloja, huvi- ja teemapuistoja, tivoleita eikä eläintarhojen sisätiloja, sisäleikkipuistoja tai -paikkoja eikä kauppakeskusten yleisiä oleskelutiloja. Kuntosaleja koskevan erillisen maininnan poistamista listauksesta ei ole perusteluissa käsitelty lainkaan. Aluehallintovirastot pitävät välttämättömänä säännöksen ja sen perusteluiden täsmentämistä edellä mainituilta osin.

Aluehallintovirastot ovat aiemmin tuoneet esiin lukuisia tulkintaongelmia nykyisen 58 g §:n tulkinnanvaraisuuteen liittyen muun muassa sen osalta, onko säännöksellä sen sanamuoto huomioon ottaen tarkoitettu suljettavan tilaa vai toimintaa. Mikä on esimerkiksi nimenomaan kuorolaulutoimintaan tarkoitettu tila, jos ei mikä tahansa tila, jossa harrastetaan kuorolaulua? Miksi ei suoraan kielletä kuorolaulutoimintaa? Aluehallintovirastot pitävät edelleen tarpeellisena, että tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi tartuntatautilain 58 g §:n 4 momentissa tarkoitettut tilat määritellään tyhjentävästi laissa tai vähintään 58 g §:n nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa, kuten perustuslakivaliokunta on katsonut perustelluksi jo 21.1.2020 antamassaan lausunnossa PeVL 44/2020. Lisäksi aluehallintovirastot toteavat, että 58 g §:n 4 momenttiin on lisätty uusi 3 kohta koskien ravitsemisliikkeitä, mutta sitä ei ole huomioitu 4 momentin alussa, jossa viitataan edelleen ainoastaan 1 ja 2 kohdissa mainituissa tiloissa harjoitettavaan toimintaan (Edellä 1 momentissa tarkoitettu päätös velvoittaa tilojen hallinnasta vastaavia toimijoita niiden harjoittaessa 1 kohdassa tarkoitettua liikunta- tai urheilutoimintaa taikka 2 kohdassa tarkoitettua huvi- tai virkistystoimintaa seuraavissa tiloissa) Myös ravitsemisliikkeiden osalta on tärkeää täsmentää, suljetaanko kyseiset tilat kokonaan vai kielletäänkö siellä tietty toiminta. Tämän osalta aluehallintovirastot viittaavat myös 58 a §:n yhteydessä esiin tuotuun kysymykseen koskien ravitsemisliikkeiden liiketiloissa mahdollisesti harjoitettavaa muuta toimintaa ja sen osalta tehtäviä rajoituksia.

Aluehallintovirastot myös toteavat, että ne ovat aiemmin lausunnoissaan tuoneet esiin, että 58 g §:ään olisi perusteltua lisätä 58 d §:n 7 momentin mukainen poikkeus siitä, että päätös ei saa estää kenenkään oikeutta lakisääteisiin palveluihin, oikeutta saada asiansa käsiteltyksi toimivaltaisessa

viranomaisessa eikä se saa estää virkamiestä tai viranhaltijaa hoitamasta virkatehtäviään. Aluehallintovirastot toteavat, että eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on 28.4.2021 antamassaan mietinnössä StVM 7/2021 todennut, että saadun selvityksen mukaan tarkoituksena on, että erityisen tartuntariskin toiminnot voidaan edellytysten täytyessä kyseessä olevissa tiloissa kieltää kokonaan sulkemalla tilat. Valiokunta on todennut, että kyseisissä tiloissa voidaan järjestää poikkeuksellisesti muuta toimintaa, johon ei sisälly erityistä tartuntariskiä, esimerkiksi covid-19-rokotuksia, vaikka tilat olisikin suljettu niiden tavanomaiselta toiminnalta. Sulkemispäätös ei saa myöskään estää kenenkään oikeutta lakisääteisiin palveluihin. Aluehallintovirastot toteavat, että 58 g §:ssä lakisääteisiä palveluja ei kuitenkaan ole rajattu säännöksen soveltamisen ulkopuolelle, vaan aluehallintovirastojen harkinnan perusteella muutoin suljettaviksi määrättyjen tilojen käyttö on tullut erikseen sallia annetuissa rajoituspäätöksissä.

Samoin aluehallintovirastot ovat jo aiemmin nostaneet esiin TTL 58 g §:n soveltamisen ulkopuolelle rajatun ammattiurheilun käsitteen määrittelyyn liittyvät epäselvyydet. Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan määritelmää olisi tarpeen täsmentää tämän esityksen jatkovalmistelun yhteydessä.

Edellytykset rajoitusten asettamiselle

Esitysluonnoksen mukaan pykälän 2 momentissa säädettäisiin niistä kriteereistä, joiden tulisi täytyä, jotta päätös tilojen käytön sulkemisesta voitaisiin tehdä. Päätös voitaisiin tehdä vain sellaisissa tilanteissa, joissa vähintään kaksi välttämätöntä terveydenhuollon palvelua uhkasi kuormittua väestön terveyttä uhkaavalla tavalla ja kuormitus johtuisi nimenomaisesti vaikeasta covid-19-infektiosta. Säännöksessä määriteltäisiin tarkkarajaisesti sellaiset välttämättömät terveydenhuollon palvelut, joiden kuormittumisen johdosta päätös olisi mahdollista tehdä. Esityksen perustelujen mukaan ehdotettu välttämättömien terveydenhuoltopalvelujen listaus perustuu terveydenhuoltolain 50 §:n nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa esitettyihin kiireellisiin ja siten myös välttämättömiin terveydenhuollon palveluihin.

Ehdotetun 58 g §:n 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettu päätös saadaan tehdä vain, jos covid-19-epidemiasta johtuen vähintään kaksi seuraavista välttämättömistä terveydenhuollon palveluista uhkaa kuormittua sairaanhoitopiirin kuntayhtymän alueella vakavasti väestön terveyttä vaarantavalla tavalla:

- 1) tehohoito ja hoito tehostetun valvonnan yksikössä;
- 2) päivystyksellinen hoito, jota ilman potilaan terveydentila vakavasti vaarantuu tai on vaarassa vaarantua vakavasti sekä siihen välittömästi liittyvä hoito;
- 3) ensihoito;

- 4) synnytysten hoito;
- 5) pitkäaikaisten sairauksien vaatima välttämätön hoito, jota ilman potilaan terveydentila vakavasti vaarantuu tai on vaarassa vaarantua vakavasti;
- 6) jatkuva hoito tai lääkehoito, jota ilman potilaan terveydentila vakavasti vaarantuu tai on vaarassa vaarantua vakavasti;
- 7) sairaalan osastolla olevien potilaiden välttämätön hoito, jota ilman potilaan terveydentila vakavasti vaarantuu tai on vaarassa vaarantua vakavasti;
- 8) muu 1 – 7 kohtaan verrattava potilaan hengen turvaamiseksi tai potilaan fyysisen tai psyykkisen terveydentilan vakavan vaarantumisen estämiseksi välttämättä tarvittava tutkimus ja hoito, jota ilman potilaan terveydentila vakavasti vaarantuu tai on vaarassa vaarantua vakavasti; sekä
- 9) edellä 1 – 8 kohdassa tarkoitettuihin hoitoihin liittyvät laboratoriotutkimukset ja näytteen-otto, kuvantamistutkimukset, lääkehoito, patologis-anatomisten näytteiden otto ja tutkimus sekä muut lääketieteelliset tukipalvelut, joita ilman potilaan terveydentila vakavasti vaarantuu tai on vaarassa vaarantua vakavasti.

Säännöskohtaisissa perusteluissa ei ole tarkennettu sitä, mitä tarkoitetaan sillä, että päätöksenteon edellytyksenä on palveluiden kuormittuminen väestön terveyttä vaarantavalla tavalla. Aluehallintovirastot katsovat, että 2 momentissa esitetyn listauksen perusteella lienee perusteltua tulkita, että palveluiden kuormittumisen arvioinnissa on tarkoitus huomioida esimerkiksi terveydenhuollon henkilöstön covid-sairastamisesta aiheutuvat poissaolot ja tästä aiheutuva henkilöstön riittävyyden vaarantuminen sen sijaan, että arvioitaisiin lähinnä covid-19-infektioiden aiheuttamaa hoidon tarpeen lisääntymistä momentissa tarkoitetuissa terveydenhuollon palveluissa. Mikäli tulkinta ei olisi tällaista laajaa palveluiden kuormittumisen arviointia, on vaikea hahmottaa, miksi 2 momentin listaukseen sisältyy esimerkiksi synnytysten hoito. Aluehallintovirastot pitävät tärkeänä, että jatkovalmistelun yhteydessä esitykseen täsmennetään, mitä palveluiden kuormittumisella väestön terveyttä vaarantavalla tavalla tässä yhteydessä tarkoitetaan, jotta eri tahoilla on yhtenäinen ymmärrys siitä, millä perusteilla rajoituksia voidaan asettaa.

Muita huomioita

Ehdotuksen mukaan TTL 58 g §:n mukaisen päätöksen saisi edelleen tehdä korkeintaan kahdeksi viikoksi kerrallaan. Aluehallintovirastot toteavat, että tämä aikaraja käytännössä edellyttää sitä, että uutta päätöstä on alettava valmistella hyvin pian edellisen antamisen jälkeen, jolloin päätöksen vaikutuksista ei vielä ole tietoa. Käytännössä aina päätöksiä on jouduttu jatkamaan yli kahden viikon ajan, ja lyhyin väliajoin tehtävät päätökset ovat kuormittaneet aluehallintovirastoja huomattavasti sekä vaikeuttaneet elinkeinonharjoittajien toiminnan suunnittelua. Aluehallintovirastot esittävät harkittavaksi, että myös TTL 58 g §:n mukainen päätös voitaisiin tehdä kuukaudeksi kerrallaan.

Ehdotetussa 58 g §:n 1 momentissa sulkemispäätöksen edellytykseksi on asetettu, että on ilmeistä, että 58 d §:n mukaisia ja muita jo toteutettuja toimenpiteitä ei voida pitää toimintaan liittyvän erityisen tartuntariskin vuoksi riittävinä. Aluehallintovirastot toteavat, että säännökseen lienee tarkoituksenmukaista lisätä maininta myös siitä, etteivät 58 a §:n mukaiset toimet ole riittäviä, kun säännöksen soveltamisalaa on tarkoitus laajentaa myös ravitsemisliikkeisiin.

59 a §, Valvonta ja 59 b §, Tarkastukset

Ehdotetun 59 a §:n 1 momentin mukaan aluehallintovirasto ja kunta valvovat toimialueillaan 58 §:ssä, 58 a §:ssä, 58 c §:n 1 ja 2 momentissa, 58 d ja 58 g §:ssä sekä 58 h §:n 1 momentissa säädettyjen velvollisuuksien ja rajoitusten sekä niitä koskevien päätösten noudattamista. Ehdotetun 59 a §:n säännöskohtaisten perustelujen mukaan pykälään lisättäisiin ravitsemistoiminnasta 58 a §:ssä säädettyjen velvollisuuksien ja rajoitusten valvonta, sillä voimassa olevaa 58 b §:ää ei ehdotettaisi jatkettavaksi, vaan valvontaa, tarkastuksia sekä määräyksiä ja pakkokeinoja koskeva sääntely liitettäisiin samaan yhteyteen muun covid-19-velvotteiden ja rajoitteiden valvontaa koskevan sääntelyn kanssa. Muilta osin ehdotettu säännös vastaisi 30.6.2022 saakka voimassa olevan väliaikaisen säännöksen sanamuotoa.

Aluehallintovirastot toteavat, että valvonnassa käytännön haasteena ja hidasteena on ollut se, että kunnat joutuvat erikseen delegoimaan tartuntatautilain mukaisen toimivaltuuden kunnan terveydensuojelu- ja elintarvikevalvontaviranomaisille. Käytännön valvontatyöstä valtaosan covid-epidemian aikana ovat tehneet terveydensuojeluviranomaiset. Käytännössä kaikissa kunnissa edellä mainittuja toimivaltuuksia ei ole delegoitu, mikä on vaikeuttanut merkittävästi valvonnan mahdollisuuksia puuttua epäilytilanteessa tartuntatautilain noudattamiseen. Valvonnan suora mahdollistaminen lainsäädännössä myös terveydensuojeluviranomaisille olisi tärkeää. Ehdotettu 59 b § vastaisi 30.6.2022 saakka voimassa olleen väliaikaisen pykälän sanamuotoa. Ehdotetun 59 b §:n 4 momentissa todetaan, että kunnan terveydensuojelulain (763/1994) 7 §:n ja elintarvikelain 32 §:n nojalla toimivaltaiset viranomaiset saavat mainittujen lakien nojalla tekemiensä tarkastusten yhteydessä tarkastaa tämän lain mukaisten velvollisuuksien ja rajoitusten sekä niitä koskevien päätösten noudattamisen. Aluehallintovirastot toteavat, että 4 momentissa mainitun lisäksi tarvittaisiin terveydensuojeluviranomaisille yllä mainittu mahdollisuus suorittaa suoraan epäilyyn perustuvaa valvontaa – ilman erillistä kunnan sisäistä ja epäkäytännöllistä delegointia. Jos delegointia kunnassa ei ole tehty, kuormittavat epäilytilanteet merkittävästi myös aluehallintovirastoa, joka joutuu antamaan tarkastuspyynnön kunnan terveydensuojelu- tai elintarvikevalvontaviranomaiselle jokaisesta tapauksesta erikseen.

Valvonnan ja tarkastusten tarkoituksenmukaiseksi toteuttamiseksi olisi siis tarpeen, että sääntely mahdollistaisi sen, että kunnan terveydensuojelulain 7 §:n ja elintarvikelain 32 §:n nojalla toimivaltaisilla viranomaisilla olisi toimivalta tarkastaa tartuntatautilain mukaisten velvollisuuksien ja rajoitusten sekä niitä koskevien päätösten noudattamisen ilman vaatimusta siitä, että tarkastamisen tulee tapahtua terveydensuojelulain tai elintarvikelain nojalla tehtyjen tarkastusten yhteydessä.

Aluehallintovirastot toteavat, että ehdotettuun 59 b §:n 5 momenttiin voitaisiin lisätä maininta siitä, että edellä 4 momentissa tarkoitetut viranomaiset saavat suorittaa tarkastuksen myös 59 d §:n 1 momentissa tarkoitetun kunnan toimivaltaisen viranomaisen pyynnöstä. Tämä olisi tarkoituksenmukaista ja mahdollistaisi sen, että kunnan toimivaltainen viranomainen voisi pyytää kunnan toista viranomaista apuun valvonnassa ilman, että valvontapyynnot täytyy kierrättää aluehallintoviraston kautta, kuten tähän saakka on täytynyt tehdä.

59 c §, Määräykset ja pakkokeinot

Aluehallintovirasto tai kunta voisi ehdotetun 59 c §:n 1 momentin nojalla antaa määräyksen 58 a §:ssä säädettyjen velvollisuuksien, 58 a §:n nojalla annetussa päätöksessä määrättyjen velvollisuuksien tai 58 c §:n 1 momentissa säädettyjen velvollisuuksien noudattamisessa havaittujen puutteiden tai epäkohtien korjaamisesta. Aluehallintovirasto tai kunta voisi ehdotetun 59 c §:n 2 momentin nojalla antaa määräyksen 58, 58 a, 58 c tai 58 g §:n nojalla tehdyn päätöksen noudattamisessa havaitun puutteen tai epäkohdan korjaamisesta. Jos 1 momentissa tarkoitettuja puutteita tai epäkohtia ei ole korjattu asetetussa määräajassa ja jos velvoitteita on rikottu olennaisesti, voisi kunta ja aluehallintovirasto ehdotetun 59 c §:n 3 momentin nojalla määrätä kyseisen toiminnan välittömästi keskeytettäväksi ja kyseisen tilan pidettäväksi suljettuna asiakkailta tai muilta valvottuun toimintaan osallistuvilta enintään kuukauden ajan, jos se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Jos 58 a tai 58 c §:n nojalla säädettyjä tai määrättyjä toimenpiteitä koskevia 2 momentissa tarkoitettuja puutteita tai epäkohtia ei ole korjattu asetetussa määräajassa ja jos velvollisuuksia on rikottu olennaisesti, päätöksen tehnyt viranomainen voi antaa vastaavan määräyksen, jos se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Ehdotetun 59 c §:n 4 momentin mukaan aluehallintovirasto, kunta ja Liikenne- ja viestintävirasto voivat asettaa 1–4 momentin nojalla annetun päätöksen noudattamisen tehosteeksi uhkasakon.

Aluehallintovirastot toteavat, että sääntelyn yhdenmukaistamiseksi olisi perusteltua, että 59 c §:n mukainen määräys voitaisiin antaa 58 c §:n 1 momentin mukaisten velvoitteiden rikkomisen lisäksi 58 c §:n 2 momentin mukaisten velvoitteiden laiminlyömisestä, kun myös ne sisältyvät valvonnan piiriin.

Aluehallintovirastot toteavat, että ehdotetussa 59 c §:ssä nyt sekä 1 että 2 momentin mukainen määräys voisi koskea 58 a §:n nojalla annetun päätöksen noudattamisessa havaitun puutteen korjaamista. Epäselväksi jää, mikä ero näiden välillä olisi. Onko sittenkin tarkoituksena ollut, että 59 c §:n 1 momentti koskisi ainoastaan 58 a §:n mukaisten suoraan lain nojalla voimassa olevien velvoitteiden noudattamista, kuten se koskee myös 58 c §:n osalta? Asiaa on aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan tarpeen täsmentää jatkovalmistelun yhteydessä.

Aluehallintovirastot tuovat myös esiin, että 59 c §:n mukaisen keskeyttämis- ja sulkemismääräyksen antamisen välttämättömyys on edelleen sidottu tartuntataudin leviämisen estämiseen, kun 58 a, d ja g §:n mukaisten määräysten osalta välttämättömyys on sidottu terveydenhuollon ylikuormittumisuuhkaan. Jatkovalmistelun yhteydessä on aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan syytä arvioida sitä, onko sääntely tältä osin looginen ja tarkoituksenmukainen.

Aluehallintovirastot toteavat, että ehdotettuun lainsäädäntöön ei sisälly keinoja, joilla voisi tehokkaasti puuttua tilanteeseen, jossa esimerkiksi ehdotetun 58 a §:n nojalla annetun päätöksen vastaisesti toimiva toimija ei korjaisi toimintaansa ehdotetun 59 c §:n 1 tai 3 momentin nojalla annetusta määräyksestä ja uhkasakosta huolimatta. Määräysten rikkomista ei esimerkiksi ole säädetty rangaistavaksi. Toisin sanoen, mikäli viranomaispäätös toiminnan keskeyttämiseksi jouduttaisiin ehdotetun 59 §:n 3 momentin nojalla tekemään eikä toimija tätä päätöstä noudattaisi uhkasakon määräämisestä huolimatta, ei ehdotettuun sääntelyyn sisälly keinoja tilanteeseen puuttumiseksi. Aluehallintovirastot toteavat, että tällaisia tilanteita on tosiasiaassa jo esiintynyt. Aluehallintovirastot esittävät harkittavaksi, että valvonnan yhteydessä annettujen määräysten rikkomiselle säädettäisiin seuraamuksia. Yhtenä keinona olisi perusteltua harkita mahdollisuutta peruuttaa elinkeinonharjoittajan anniskelupa joko määräajaksi tai pysyvästi. Aluehallintovirastot esittävät lisäksi harkittavaksi, että poliisille säädettäisiin toimivalta sulkea ravitsemisliikkeen tilat, mikäli se havaitsee, että esimerkiksi valvonnan yhteydessä annettua anniskeluaikaa koskevaa määräystä ei noudateta. Myös virka-apua koskevan sääntelyn laventamista olisi syytä harkita, niin että poliisin virka-avun kesto olisi mahdollista ulottaa toiminnan keskeyttämisen/paikan sulkemisen osalta itse tapahtumahetken lisäksi kyseistä aluehallintoviraston tai kunnan päätöstä koskevan sulkemisen/toiminnan keskeyttämisen määräajaksi.

Lopuksi

Ehdotetulla sääntelyllä pyritään esityksen mukaan parantamaan eri toimijoiden yhdenvertaisuutta mahdollisten rajoituspäätösten suhteen. Aluehallintovirastot toteavat, että sääntely on yhdenvertaisuuden kannalta problemaattinen siltä osin, millaisia toimia sen nojalla eri alojen toimijoihin voisi vaikeassa epidemiatilanteessa kohdistua. 58 a §:ssä ja 58 d §:ssä mahdollistetut rajoitustoimet ovat hyvin epäsuhtaiset toisiinsa nähden. 58 d §:ssä tarkoitetun rajoituksen lievyys ja melko vähäinen tehokkuus voi johtaa siihen, että sen piiriin kuuluvia tiloja on herkemmin välttämätöntä sulkea, kuin ravitsemisliikkeitä, joiden osalta esimerkiksi osallistujamäärän rajaaminen on 58 a §:n perusteella mahdollista. Ravitsemisliikkeiden sisällyttämistä 58 g §:n soveltamisalaan voidaan sen sijaan pitää sääntelyn yhdenvertaisuutta lisäävänä toimena. Aluehallintovirastot pitävät tärkeänä, että ehdotettujen rajoitussäännösten kokonaisuuden oikeasuhtaisuutta, tehokkuutta ja välttämättömyyttä vielä harkitaan, ja sitä koskevia perusteluja myös tämän arvioinnin osalta täydennetään.

Mikäli aluehallintovirastolle osoitetaan ehdotetussa lainsäädännössä esitetyt lisätehtävät, tulee ministeriöiden huolehtia siitä, että aluehallintovirastoilla on riittävät resurssit tehtävien tosiasialliseksi ja tehokkaaksi toteuttamiseksi.

Mölsä Oona

Etelä-Suomen aluehallintovirasto - Aluehallintovirastojen yhteinen lausunto
/ ratkaisija johtaja Kristiina Poikajärvi, esittelijä ylitarkastaja Oona Mölsä,
Etelä-Suomen aluehallintovirasto