

Lausunto

17.03.2023

Asia: VN/17836/2022

Lausuntopyyntö tartuntatautilainsäädäntöön esitettyjä kehitystarpeita koskevasta muistiosta / Social- och hälsovårdsministeriet begär utlåtande om en promemoria om utvecklingsbehoven i fråga om lagstiftningen om smittsamma sjukdomar

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Asia: Sosiaali- ja terveysministeriön muistio tartuntatautilainsäädännön kehittämistarpeista

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt lausuntoja tartuntatautilainsäädännön kehittämistarpeita kuvaavasta muistiosta. Lausunnossa pyydetään esittämään näkemyksiä muistioon koottujen lainsäädännön muutos- ja kehitysehdotusten perusteista sekä tarpeellisuudesta. Lausunnossa voi tuoda esiin myös sellaisia tartuntatautilainsäädännön kehittämis- ja muutosehdotuksia, joita muistiossa ei ole esitetty.

Sosiaali- ja terveysministeriö ei ole pyytänyt Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry:ltä lausuntoa muistiosta, vaikka valtioneuvoston ja aluehallintoviraston lähes kaksi vuotta kestäneet rajoitukset kohdistuivat kaikista voimakkaimmin matkailu-, ravintola- ja tapahtuma-alan yrityksiin. MaRa lausuu asiasta seuraavan.

1. Yleistä

Matkailu-, ravintola- ja tapahtuma-alan yrittäjät ja työntekijät joutuivat kärsimään koronapandemian torjunnasta aiheutuneet erittäin vahingolliset taloudelliset ja henkiset seuraamukset. Monien muiden alojen yrityksillä liiketoiminta kehittyi jopa korona-aikaa edeltänyttä aikaa paremmin. Monien alojen työntekijöille korona merkitsi vain siirtymistä etätöihin. Koronarajoitukset koskivat vain joitakin toimialoja ja niiden työntekijöitä, mutta heitä ne koskivat sitäkin syvällisemmin.

Tasavallan presidentti ehdotti koronapandemian alkuvaiheessa koronanyrkin perustamista. Siinä olisivat olleet edustettuina monet hallinnonalat. Sen etuna olisi ollut koronapandemian vaikutusten tarkastelu laajasti. Koronapandemian johdon antaminen STM:lle oli iso virhe, josta kärsivät rajoitusten kohteena olevien toimialojen yrittäjät ja työntekijät. STM käsitteli koronapandemiaa, rajoitustoimia ja niiden vaikutuksia vain omasta näkökulmastaan välittämättä lainkaan niiden muulle yhteiskunnalle aiheuttamista erittäin vahingollisista seuraamuksista. Oppina koronapandemiasta on, ettei näin laajasti yhteiskuntaan vaikuttavan pandemian johtotoimia voida antaa ministeriölle, jonka katsontatapa on niin kapea kuin STM:n.

STM:n toiminnasta koronapandemian johdossa tulisi tehdä laaja puolueeton selvitys. Jälkeenpäin on ilmennyt monia rajoitustoimien kohteena olevien yrittäjien ja työntekijöiden oikeusturvaan liittyviä seikkoja, jotka olisi tarpeellista selvittää. Tässä muutama esimerkki. Myöhäissyksyyn 2021 asti STM ja terveysviranomaiset kertoivat sairaaloissa olleiden koronapotilaiden määrän ja perustelivat niillä rajoituksia. Vasta syksyllä 2021 kerrottiin, että ajankohdittain vaihdellen jopa enemmistö sairaaloissa olevista potilaista olivat siellä muun syyn kuin koronan takia, mutta heillä oli myös korona. Sama koskee koronan takia menehtyneitä kansalaisia. Vasta hyvin myöhäisessä vaiheessa terveysviranomaiset ilmoittivat, että ajankohdittain vaihdellen jopa enemmistö menehtyneistä kansalaisista oli kuollut muun syyn kuin koronan takia, mutta heillä oli myös korona. Nämä tiedot ovat täytyneet olla STM:llä ja terveysviranomaisilla jo paljon aiemmin. Miksi niitä ei kerrottu julkisuuteen aiemmin?

Alueellisilla koronakoordinaatioryhmillä ja vastaavilla oli keskeinen asema koronarajoituksia määrättäessä. Niiden suosituksena antamat etätyösuositukset vaikuttivat joidenkin toimialojen yrityksiin jopa vahingollisemmin kuin rajoitukset. Suosituksilla oli laajoja vahingollisia taloudellisia vaikutuksia. Kun suositukset eivät olleet juridisesti sitovia, yritykset eivät saaneet niiden takia valtiolta korvausta menetetyistä liiketoiminnasta. Hyvänä esimerkkinä suosituksen vaikutuksesta on pääkaupunkiseudun koronakoordinaatioryhmän marraskuussa 2021 antama laaja etätyösuositus, mikä johti erittäin lyhyessä ajassa siihen, että pikkujoulukaudesta tuli heikko yritysten ja julkisen vallan toimijoiden peruuttaessa pikkujouluvarauksia. Koronakoordinaatioryhmien päätöksenteko ei ollut avointa ja se oli ryhmien kokoonpanon takia erittäin yksipuolista. Koronakoordinaatioryhmien asema ja vastuu tulisi määritellä lainsäädännössä.

Yritykset saivat hyvin vaihtelevasti korvauksia siitä, että valtio kieltää joko kokonaan tai osittain niiden liiketoiminnan. Pienet yritykset saivat keskimäärin paremmat korvaukset kuin isommat yritykset. Kaikkein isoimmat yritykset eivät saaneet kuin muodollisen korvauksen. Korvauslainsäädännön valmistelussa oli suuria puutteita. Välinputoajia olivat juuri ennen koronapandemian alkua perustetut tai toimintansa aloittaneet yritykset. Business Finlandin kehittämistuella jaettiin tukea yli miljardi euroa pääosin muille kuin koronasta kärsineille toimialojen yrityksille. Tuesta ei ollut apua koronasta aiheutuvien tappioiden kattamiseksi. Myöskään koronan aikana kasvaneet yritykset eivät saaneet oikeudenmukaisia korvauksia. Nämä epäkohdat olisivat olleet helposti korjattavissa, jos poliittista tahtoa olisi ollut. Toimialoista pahimpia kärsijöitä olivat

hotellit, kylpylät, henkilöstöravintolat sekä kongressit ja messut. STM:n ja TEM:n yhteistyö oli heikko koko pandemian ajan.

Yritykset pystyivät siirtämään osittain palkka- ja niiden sivukulut lomautuksen avulla tukijärjestelmän maksettaviksi. Ongelmana tässäkin oli, että rajoituksen tullessa nopeasti voimaan, yritykset joutuivat maksamaan palkkaa työntekijöille, vaikka valtio oli kieltänyt liiketoiminnan joko kokonaan tai osittain.

Yrityksiä surkeampi asema oli työntekijöillä. Ansiosidonnainen työttömyysturvajärjestelmä ei ole tarkoitettu tilanteita varten, joissa valtio kieltää työntekijöitä harjoittamasta ammattiaan tai rajoittaa sitä voimakkaasti. Erityisen ongelman muodostivat nuoret työntekijät, jotka eivät kuuluneet työttömyyskassoihin. Työntekijöiden ongelmat vaikuttavat pitkään alan yrityksiin, koska monet työntekijät vaihtoivat muille aloille tukijärjestelmän puutteellisuuden takia. Työntekijöille tuleekin luoda oma tukijärjestelmä tällaisia tilanteita varten.

Tartuntatautilainsäädäntöön, STM:n ja terveysturvajärjestelmän toimintaan liittyy monia ongelmia, joita käsittelemme yksityiskohtaisesti tässä lausunnossa.

2. Sosiaali- ja terveysministeriön toiminta tartuntatautilakia koskevien säännösten valmistelussa

Sosiaali- ja terveysministeriö on valmistellut koronapandemian aikana ravintola- ja asiakastiloihin kohdistuvat tartuntatautilain rajoitussäännökset (58 a §, 58 b §, 58 d §) sekä tilojen sulkemisen mahdollistavat säännökset (58 g §). STM on myös valmistellut tartuntatautilain 58 a §:n nojalla annetut valtioneuvoston asetukset, joilla on rajoitettu ankarasti ravintoloiden aukiolo- ja anniskeluaikaa ja asiakaspaikkojen määrää ja asetettu ravintoloille muita kireitä rajoituksia (muun muassa liikkumisrajoitus sekä tanssi- ja karaokekielto).

Rajoitussäännösten valmisteluprosessissa on ollut lukuisia vakavia ongelmia, joita kuvaamme tarkemmin tässä lausunnossa.

2.1 Tartuntatautilain väliaikaisten rajoitussäännösten valmistelusta

Tartuntatautilain muuttamista koskevista hallituksen esitysluonnoksista annettiin kohtuuttoman lyhyitä lausuntoaikoja ja varsinkin koronapandemian loppuvaiheessa sosiaali- ja terveysministeriö ei antanut lausunnoille mitään merkitystä. Tyypillistä oli, että STM:llä oli hyvin aikaa valmistella lakimuutokset, mutta ne tuotiin lausuntokierrokselle ja eduskunnan käsittelyyn viime tingassa ja kiireellisenä. Myös eduskunnan valiokunnat asetettiin mahdottoman tilanteen eteen. Rajojen

terveysturvallisuustoimia koskevan lainsäädännön voimaansaattamisessa STM puolestaan viivytteli ja sen valmisteleva hallituksen esitys annettiin eduskunnalle vasta eduskunnan kehotuksesta kesäkuussa 2021 reilusti yli vuosi koronapandemian alkamisen jälkeen. Seuraavassa kuvataan valmistelun puutteita tarkemmin.

Terveysturvallista matkustamista koskevat säännökset

Koronapandemian alettua Suomi oli sulkenut rajansa muun muassa vapaa-ajan matkailijoilta. Terveysturvallista matkustamista koskevaa lakiesitystä (HE 137/2020 vp) valmisteltiin LVM:ssä yhteistyössä oikeusministeriön, sisäministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, rajavartiolaitoksen ja liikenne- ja viestintäviraston kanssa. Myös Terveyden ja hyvinvoinnin laitos osallistui asiantuntijana esityksen valmisteluun. Lausuntokierros järjestettiin syyskuussa 2020 ja hallituksen esitys annettiin eduskunnalle 1.10.2020. Lakiesitys oli erittäin ongelmallinen, koska se sisälsi muun muassa ehdotuksen riskimaista saapuvien matkailijoiden asettamisesta karanteeniin. Lakiesitys peruutettiin 22.10.2020 perustuslakivaliokunnan antaman lausunnon takia (PeVL 32/2022 vp).

Marraskuun 10. päivänä 2020 sosiaali- ja terveysministeriö pyysi lausuntoja uudelleen valmistellusta hallituksen esitysluonnoksesta, jossa säädettäisiin niistä menettelyistä, joilla ulkomaalaiset voisivat saapua Suomeen riskimaista. Lausuntoaika oli poikkeuksellisen lyhyt. Lausunnot tuli jättää 23.11.2020 mennessä. STM:n perusteli, että esityksen kiireellisyyden vuoksi tavanomaisista lainvalmistelua koskevista lausunto- ja kuulemisohjeista on jouduttu poikkeamaan. STM ei kuitenkaan antanut asiassa hallituksen esitystä.

Terveysturvallista matkustamista koskevia säännöksiä ei sisällynyt eduskunnalle 10.12.2020 annettuun tartuntatautilain muuttamista koskevaan hallituksen esitykseen (HE 235/2020). Eduskunta edellytti vastauksessaan 19.2.2021 (EV 3/2021 vp), että valtioneuvosto valmistelee pikaisesti tartuntatautilain täydentämiseksi säännökset, joiden nojalla voidaan torjua yleisvaarallisen tartuntataudin epidemian leviämistä Suomeen tulevien henkilöiden osalta ja mahdollistaa terveysturvallinen matkustaminen.

Lakiesitystä rajojen terveysturvallisuustoimista ei tämänkään jälkeen annettu eduskunnalle. Eduskunta joutui maaliskuun lopussa 2021 patistamaan hallitusta ryhtymään välittömiin toimiin luodakseen maahantuloon menettelyn, joka estää yleisvaarallisen tartuntataudin leviämistä ja samalla huomioi jatkossa kasvavat liikennemäärät raja-liikenteessä (EV 22/2021 vp – HE 15/2021 vp). Vasta tämän jälkeen STM valmisteli uuden terveysturvallista matkustamista koskevan HE-luonnoksen, jonka se lähetti 25.5.2021 lausuntokierrokselle. Lausuntoaikaa annettiin kiireeseen vedoten vain viikko (lausuntojen määräpäivä 31.5.2021). Hallituksen esitys (HE 105/2021) annettiin eduskunnalle lopulta vasta 18.6.2021 ja eduskunta sai hyväksytyä lain heinäkuussa 2021.

Vapaa-ajan matkustamisen Suomeen mahdollistavan tartuntatautilain sääntelyn valmistelu kesti kohtuuttoman kauan. STM viivytteli sääntelyn voimaansaattamisessa. Sääntelyn sisältöön liittyviä ongelmia kuvataan myöhemmin lausunnossa.

Koronarajoitusten ja koronatodistuksen käyttöä koskevien väliaikaisten säännösten valmistelu

Hallitus linjasi 9. kesäkuuta 2020, että tartuntatautilakiin valmistellaan muutokset koskien asiakastilojen käyttöä (58 c §, 58 d § ja 58 g §) ja tapahtumien järjestämistä. STM:ltä kesti lähes kolme kuukautta valmistella HE-luonnos. STM pyysi 115 - sivuisesta lakipaketista lausuntoa 11.9.2020 hyvin lyhyellä lausuntoajalla. Lausunnot tuli antaa STM:lle noin kahdessa viikossa (määräpäivä 27.9.2020). Lausuntokierroksen jälkeen STM:ltä kesti yli kaksi kuukautta saattaa lausuntopyynnössä mainitsemansa ”kiireellinen” asia eduskunnan käsittelyyn. Hallituksen esitys (HE 245/2020 vp) annettiin eduskunnalle 10.12.2020 ja eduskunta hyväksyi sen 19.2.2021.

Valmistelu oli poikkeavaa myös kansallisen koronatodistuksen valmistelussa. STM lähetti kutsun 8.9.2021 kuulemistilaisuuteen kansallisen koronatodistuksen käyttöönottoa koskevasta HE-luonnoksesta (45 sivua) ja maahantulorajoitusten jatkamista koskevasta HE-luonnoksesta (26 sivua). Kuulemistilaisuus järjestettiin 10.9 ja kirjalliset lausunnot HE-ehdotuksista piti antaa samana päivänä. Lausuntoaika oli kohtuuttoman lyhyt (vain kaksi päivää). Kansallista koronatodistusta ja maahantulorajoitusten jatkamista koskeva hallituksen esitys eduskunnalle (HE 131/2021) annettiin 21.9.2021. Eduskunnan piti hyväksyä esitys erittäin nopeassa aikataulussa, jotta sääntely ehti tulla voimaan ennen voimassa olevien maahantulorajoitusten voimassaolon päättymistä 15.10.2021. Perustuslakivaliokunta kritisoi lausunnossaan liian lyhyttä käsittelyaikaa (PeVL 35/2021 vp) toteamalla, että perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:ssä säädetyn tehtävän asianmukainen toteuttaminen vaarantuu, jos hallituksen esitysten eduskuntakäsittelylle ei varata riittävää ja kohtuullista aikaa (PeVL 14/2020 vp, s. 7).

STM ei ottanut perustuslakivaliokunnan huomautusta huomioon, vaan jatkoi valmistelua kohtuuttomilla käsittelyajoilla. STM pyysi seuraavan kerran 12.11.2021 lausuntoa koronaan liittyvien säännösten voimassaolon jatkamisesta vuoden 2022 alusta lukien. Lausuntoaikaa yli 100 - sivuisesta HE-luonnoksesta annettiin vain seitsemään päivää (lausuntoaika päättyi 18.11.2021).

Koronaan liittyvien säännösten voimassaolon jatkamista koskeva hallituksen esitys (HE 226/2021 vp) annettiin eduskunnalle viikon päästä (25.11.2021) lausuntokierroksen päättymisestä ja se lähetettiin eduskunnan valiokuntaan 1.12.2021. Perustuslakivaliokunta joutui muistuttamaan jälleen valtioneuvostoa asiasta. Perustuslakivaliokunta (PeVL 50/2021) totesi, että ehdotettu sääntely käsittää valtiosääntöoikeudellisesti hyvin merkittävän sääntelykokonaisuuden. Valiokunnan mielestä myös nyt lakiehdotusten eduskuntakäsittelylle on varattu varsin vaatimaton aika, vaikka valtioneuvoston tiedossa on jo pitkään ollut vähintäänkin mahdollisuus siitä, että nyt ehdotettu sääntely osoittautuu välttämättömäksi covid-19-epidemian hallinnassa. Perustuslakivaliokunta on tartuntatautilain väliaikaisia säännöksiä arvioidessaan joutunut muistuttamaan toistuvasti

valtioneuvostoa siitä, että valtioneuvosto ei voi lainsäädäntömenettelyssä asettaa eduskunnan lainsäädäntövallan käyttöä ja perustuslain 74 §:n mukaista lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvontaa jo tapahtuneiden tosiasioiden eteen (PeVL 35/2021 vp, kappale 7, PeVL 28/2021 vp, kappale 11, ja PeVL 14/2020 vp). Perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:ssä säädetyn tehtävän asianmukainen toteuttaminen vaarantuu, jos hallituksen esitysten eduskuntakäsittelylle ei varata riittävää ja kohtuullista aikaa (PeVL 14/2020 vp, s. 7). Valiokunta kiinnittää vielä kertaalleen valtioneuvoston vakavaa huomiota asiaan.

STM yritti jatkaa tartuntatautilain väliaikaisten säännösten voimassaoloa vielä kesäkuun 2022 jälkeen. HE-luonnoksesta pyydettiin lausuntoa 26.4.2022 ja lausuntoaika oli jälleen kohtuuttoman lyhyt. Lausunto tuli antaa ministeriölle 2.5.2022. Valtioneuvosto teki oikean päätöksen, eikä esitystä annettu eduskunnalle. Tartuntatautilain väliaikaisten säännösten voimassaolo päättyi kesäkuuhun 2022.

Ravintolarajoituksia koskevien asetusten valmistelusta

Tartuntatautilain 58 a §:n nojalla annettujen ravintolarajoituksia koskevien valtioneuvoston asetusten valmistelun luonne muuttui olennaisesti, mitä pidemmälle koronapandemia eteni.

Ravintolarajoituksia koskeva päätöksenteko oli valtioneuvostolla. Ravintolarajoitukset valmisteltiin STM:ssä, joka toi asetusluonnokset muistioineen valtioneuvoston yleisistuntoon. Ravintolarajoitusten valmistelu muuttui yritysten kannalta aikaisempaa tiukemmaksi syksyllä 2021. Valtioneuvoston olisi tullut tehdä huolellisempaa punnintaa rajoitusten hyödyistä ja haitoista sekä rajoitusten kohdentamisesta, mutta se oli vaikeaa, koska STM valmisteli asiat valtioneuvostolle liian kireillä aikatauluilla. Aikaa huolelliseen kokonaisarviointiin jäi liian vähän. STM:n esitykset olivat aina päätöksenteon pohjana. Ne piti saattaa voimaan aina kiireellisesti.

Syksystä 2021 alkaen kuulemiset ja lausuntojen pyytämiset STM:n kaavailemista ravintolarajoituksista vaikuttivat pelkältä muodollisuudelta. Usein valtioneuvoston asetuksen sisältö oli jo de facto päätetty jo ennen kuulemistilaisuutta. MaRaa vain informoitiin tulevista rajoituksista.

Ankarat ravintoloiden toimintaa rajoittavat asetukset, niiden voimaantulo lyhyellä varoitusajalla ja pidemmän ajan suunnitelmien puuttuminen tekivät ravintoloiden toiminnan pandemian aikana erittäin vaikeaksi. Jäsenravintolamme saivat usein uusien rajoitusten mukaisen MaRan ohjeistuksen vain muutamaa tuntia ennen niiden voimaantuloa. Ohjeistus olisi lukuisissa tapauksissa saavuttanut jäsenryityksemme vasta asetusten voimaantulon jälkeen, jollei MaRa olisi saanut tietoa valtioneuvoston istuntoon vietävästä esityksestä etukäteen. Siksi MaRa pystyi päivittämään ohjetekstit nopeasti päätösten tekemisen jälkeen. Ilman STM:n valmistelevalle virkamiehelle positiivista asennetta, tilanne olisi ollut paljon vaikeampi.

3. Tartuntatautilain uudistuksessa huomioitava uudet sääntelytarpeet

Sosiaali- ja terveysministeriön muistiossa todetaan, että Covid-19-pandemian aikana havaittiin, ettei tartuntatautilain sääntely kaikilta osiltaan tukenut riittävällä tavalla lain tavoitteiden toteutumista, esimerkiksi riittämättömien toimivaltuuksien vuoksi. Covid-19-pandemian aikana havaittiin myös tiettyjä haasteita tartuntatautilain soveltamiseen sekä tartuntatautilain ja hallintolain yhteensovittamiseen liittyen. Pandemian aikana keskusteltiin myös tartuntatautilaista erillisen pandemialain tarpeesta.

3.1 Yksityisen elinkeinotoiminnan harjoittaminen pandemian aikana

Arviomuistiossa todetaan, että sääntelyn tulisi olla mahdollisimman joustavaa, jotta se olisi sovellettavissa muuttuvissa tilanteissa ja erilaisten tartuntatautiin aiheuttamien epidemioiden ja pandemioiden hallinnassa. Samalla sen tulisi olla riittävän tarkkarajaista ja selkeää, jotta perusoikeuksiin mahdollisesti puuttuvien toimivaltuuksien käyttö olisi aina ennakoitavaa, selkeää, oikeasuhtaista sekä välttämätöntä. Sääntelyn tulisi olla otettavissa käyttöön oikea-aikaisesti, jotta tartuntatautiin leviämistä voitaisiin toimenpiteillä tosiasiallisesti myös ehkäistä ja estää. Toimet tulisi pystyä kohdentamaan tehokkaasti tilanteisiin, joissa niistä on odotettavissa suurin vaikuttavuus. Samassa yhteydessä on pyrittävä myös lainsäädännöllisin keinoin varmistamaan erilaisten toiminnanharjoittajien ja toimintojen yhdenvertainen kohtelu epidemiatilanteessa, jossa jouduttaisiin kohdistamaan rajoitus-toimia elinkeinonharjoittamiseen. Tartuntatautilain yhteydessä tulisi myös säätää elinkeinon harjoittamiseen kohdistuvien rajoitusten kustannusten korvaamisesta

Muistion mukaan tartuntatautilain määräaikaiseen covid-19 sääntelyyn liittyviä erilaisten tilojen sulkupäätöksiä jouduttiin tekemään pandemian aikana sekä kunnissa että aluehallintovirastoissa. Suurin osa päätöksistä tehtiin aluehallintovirastoissa. Haasteeksi päätöksenteossa koettiin muun muassa se, ettei tartuntatautilaissa ole määritelty tarkemmin yleisötilaisuutta tai yksityistilaisuutta. Päätöksenteon tukena jouduttiin käyttämään kokoontumislain mukaisia määritelmiä, joiden todettiin olevan epäkäytännöllisiä tilanteisiin, joissa joudutaan tekemään tilojen sulkemisia tai kieltämään yleisötapahtumien pitäminen. Päätöksiä tekevät viranomaiset ovat tuoneet esiin, että jatkossa tartuntatautilaissa olisi tarpeellista säätää esimerkiksi osallistujamäärien rajoittamisesta sekä määritellä tarkemmin rajoitusten kohteena olevat tai niiden ulkopuolelle jäävät toiminnot. Toisaalta on esitetty, että viranomaisilla tai toiminnan harjoittajilla tulisi olla mahdollisuus edellyttää kasvo-maskin käyttöä asiakastiloissa. Covid-19-pandemian aikana haasteena nähtiin esimerkiksi yksityistilaisuuden määritelmän laajuus ja rajat – esimerkiksi se, sisältääkö yksityistilaisuuden määritelmä yksityiset juhlat, jotka pidetään ravintolassa, jos ravintolatoimintaa tai yleistä kokoontumista olisi muutoin rajoitettu.

MaRa toteaa, että muistio antaa yksipuolisen kuvan eikä riittävällä tavalla kuvaa niitä ongelmia, joita ravintoloiden, asiakas- ja osallistujatilojen sekä kokoontumisten rajoittamiseen liittyi. MaRa on

samaa mieltä, että koronapandemian aikana oli ongelmana, että rajoitukset kohdistuivat vain paikkoihin, jossa viruksen leviämistä pystyttiin omavalvonnalla ja hygieniavelvoitteilla ehkäisemään. Tämä johti muun muassa siihen, että juhliminen siirtyi yksityistiloihin, joissa ei ollut voimassa mitään koronarajoituksia tai valvontaa. Yksityistilaisuudet, joita järjestettiin muualla kuin ravintoloissa, hoteleissa ja kongressi- ja messukeskuksissa olivat koronapandemian aikana merkittävä tartuntojen lähde.

Elinkeinotoimintaan kohdistuvista rajoituksista muodostui monimutkainen ja vaikeasti hahmotettava kokonaisuus ja rajoitukset olivat myös päällekkäisiä. Esimerkiksi ravintolaa koski samaan aikaan ravintolatoimintaa koskevat rajoitukset ja aluehallintoviraston tartuntatautilain 58 §:n nojalla asettamat kokoontumisrajoitukset, jos siellä järjestettiin yleisötilaisuus kuten livekeikka. Messuja, kongresseja ja festivaaleja koski 58 d:n nojalla määrätyt rajoitukset, kokoontumisrajoitukset (58 §) ja niissä olevia anniskelualueita koskivat tämän lisäksi ravintolatoimintaa koskevat rajoitukset. Keilahalleja liikuntapaikkoina koskivat 58 d §:n nojalla annetut määräykset, mutta keilahallin anniskelualueilla noudatettiin ravintolatoimintaa koskevia rajoituksia. Sama koski myös kylpylöitä. Toimija saattoi myös joutua laatimaan toimipaikkaansa kaksi omavalvontasuunnitelmaa, toisen ravintolatiloihin ja toisen asiakas- ja osallistujatiloihin, jos niitä koski 58 d §:n nojalla annettu määräys. Yleisötilaisuuksissa jouduttiin tämän lisäksi noudattamaan OKM:n ja/tai THL:n erikseen antamaa hygieniaoohjetta.

Tartuntatautilain nojalla asetettavien rajoitusten tuli olla välttämättömiä ja oikeasuhtaisia koronaviruksen leviämisen estämiseksi. Toimijat joutuivat kahden koronarajoitusvuoden aikana kärsimään rajoituksista, joiden yhteys viruksen leviämisen ehkäisyyn oli olematon tai heikko tai rajoitukset olivat kohtuuttoman ankaria ottaen huomioon se, kuinka paljon viruksen oli osoitettu levinneen rajoituksen kohteena olevissa paikoissa. Kohtuutonta oli myös se, että rajoituksia jatkettiin tilanteessa, jossa suurin osa väestöstä oli rokotettu ja suurin osa vakavan taudin saaneista oli rokottamattomia. Rajoituksia tehtiin myös siitä syystä, että tartuntoja ei pystytty jäljittämään riittävän nopeasti. Jäljityksen viivästyttämisestä johtuvia rajoituksia on vaikea perustella tartuntatautilain säännöksillä.

Sääntely aiheutti matkailu- ravintola- ja tapahtuma-alan yrityksille kohtuuttomia vaikeuksia ja seuraamuksia. Toiminta estyi joko kokonaan tai se aiheutti kohtuutonta haittaa ja ylimääräisiä kustannuksia. Seuraavassa kuvataan käytännön esimerkkejä rajoitusten kohtuuttomuuksista (ei tyhjentävä):

- Ensimmäisen ravintolasulun jälkeen ravintoloissa oli hetken aikaa voimassa ns. buffetkielto. Lounasravintoloissa ja buffet-ruokapaikoissa henkilöstö joutui annostelemaan asiakkaalle ruoan lautaselle. Asiakas sai ottaa kahvia/teetä vain laitteesta (kahvi-automaatti tai mekaaninen annostelija) – pannusta asiakas ei saanut itse kaataa kahvia/teetä kuppiinsa. Ravintolat joutuivat annostelemaan kahvimaidon pieniin kertakäyttöpakkauksiin, koska asiakas ei voinut itse kaataa maitoa kuppiin maitokannusta. Kahvilinjastolla pullat/leivät jouduttiin yksittäispakkaamaan muoviin. Hotellit joutuivat supistamaan ja muokkaamaan hotelliaamiaistaan (aamiaispakkaus), koska hotelliaamiaisella asiakkaat eivät saaneet hakea itse haluamiaan tuotteita aamiaisbuffetista.

- Kireät anniskelu- ja aukioloaikarajoitukset estivät iltaravintoloiden ja yökerhojen toiminnan kokonaan. Illallisravintoloiden toiminta oli kireiden anniskeluaikaravintoloiden aikana myös mahdotonta, kun asiakkaat saivat nauttia illallista esimerkiksi klo 18–21, mutta tämän jälkeen ruokailu ja alkoholi juominen ravintolassa oli kielletty. Kellonaikojen merkitystä viruksen leviämislle erityisesti ruokaravintoloissa ei koskaan perustelu vakuuttavasti. Ruokaravintolat olivat THL:n riskipotentialitaulukon mukaan matalan riskin tiloja.
 - Säännös, jonka nojalla vain välttämätön liikkuminen omalta istumapaikalta oli sallittua ravitsemisliikkeessä (=liikkumisrajoitus), esti tanssi-, disko-, karaoke- ja keikkaravintoloiden liiketoiminnan harjoittamisen, koska esimerkiksi tanssiminen ja karaokelaulupaikalle siirtyminen oli kiellettyä.
 - Keilahalleilla on keilaratojen päässä anniskelualueet. Keilaaja ei voinut siirtyä pöydän äärestä heittämään keilapalloa, kun ravintoloissa oli voimassa liikkumisrajoitus. Keilahallit joutuivat supistamaan anniskelualueitaan keilaamisen mahdollistamiseksi.
- Biljardisaliin on haettu anniskeluoikeudet. Liikkumisrajoituksen aikana asiakkaat eivät voineet pelata biljardia, koska liikkuminen omalta istumapaikalta oli sallittua vain säännöksessä mainituissa tarkoituksissa. Nämä liikuntaa koskevat rajoitukset olivat perusteettomia, koska lajien luonne on sellainen, että harrastajien välille ei synny kontaktia.
- Ravintoloiden rahapeliautomaatit jouduttiin sulkemaan, koska ravintolan pöydästä ei saanut siirtyä peliautomaatille.
 - Festivaali voidaan järjestää tartuntatautilain 58 §:n päätöksen nojalla noudattamalla OKM:n ja THL:n ohjetta koronaviruksen leviämisen estämiseksi. Ulkotarjoilualueella oli mahdoton perustaa, koska jokaiselle anniskelualueelle saapuvalla asiakkaalla olisi tullut järjestää oma istumapaikka pöydän tai muun tason ääressä.
 - Kongresseja ja messuja ei voinut järjestää kireiden yleisötilaisuusrajoitusten aikana, koska aluehallintovirastojen päätöksissä ei annettu merkitystä sille, kuinka iso tila oli kyseessä. Sama henkilömäärärajoitus koski pientä kokoontumistilaa ja tuhannen neliön kokoontumistilaa. Vasta koronapandemian loppuvaiheessa aluehallintovirastot tekivät vain hetken aikaa yleisötilaisuusrajoitukset ottaen huomioon käytettävän tilan koon.
 - Tartuntatautilain 58 §:ään liittyen STM keksi, että yleisötilaisuuksia sai järjestää vain, jos yleisö eriytettiin toisistaan. Tämä oli esimerkiksi festivaaleille, kongresseille ja messuille mahdoton vaatimus. Esimerkiksi Helsingin Juhlaviikot jouduttiin aluehallintoviraston antaman määräyksen takia perumaan vain muutamia päiviä ennen festivaalin alkamista.
 - Kylpylöiden allasosastot määrättiin tartuntatautilain 58 g:n nojalla suljettavaksi, vaikka tiloissa ei todennetusti ollut tapahtunut yhtään tartuntoja.

Seuraavassa käydään tarkemmin läpi ravintola-, asiakas- ja osallistujatiloja ja kokoontumisrajoituksia koskeviin säännöksiin ja rajoitusten asettamiseen liittyviä ongelmia.

3.1.1 Asiakas- ja osallistujatilat (58 c §, 58 d § ja 58 g §)

Tartuntatautilaissa asiakas- ja osallistujatilojen koronasäännökset olivat porrastettu lievimmästä ankarimpaan. Ensisijaisesti asiakas- ja osallistujatiloissa tuli noudattaa yleisiä hygieniavelvoitteita (58 c §). Vasta jos nämä toimet osoittautuivat ilmeisen riittämättömiksi, tartuntatautilain 58 d § antoi oikeuden tiettyjen edellytysten täytyessä määrätä asiakas- ja osallistujatiloihin ns. turvavälipäätöksen, jonka sisältö muuttui koronapandemian aikana säännökseen tehtyjen muutosten takia. Viimesijaisena keinona oli mahdollisuus sulkea erityisen riskialttiita tiloja (58 g §).

Yritysten ja työntekijöiden perustuslaillisia oikeuksia rajoitettiin perusteettomasti, koska aluehallintovirastot asettivat alueellaan asiakas- ja osallistujatiloihin tartuntatautilain 58 d §:n mukaisia määräyksiä pelkästään sillä perusteella, että ilmaantuvuusluku alueella oli noussut, riippumatta siitä missä virus oli todennetusti levinnyt ja oliko asiakas- ja osallistujatiloissa tapahtunut tartuntoja. Rajoituspäätösten perusteena olevista asiakirjoista selviää, että tartuntoja on asiakas- ja osallistujatiloihin yhdistetty hyvin vähän tai ei ollenkaan. Asiakas- ja osallistujatilojen määrä alueilla on ollut erittäin suuri. Tämä osoittaa, että yleiset 58 c §:n mukaiset hygieniatoimet ovat olleet riittäviä. Se, että virus leviää muualla (esimerkiksi perhepiirissä, yksityistilaisuuksissa tai ulkomailta) ei osoita, että yleiset hygieniatoimet olisivat riittämättömiä asiakas- ja osallistujatiloissa. Jäljitystiedoilla ei ole ollut merkitystä, kun viranomaiset ovat tehneet rajoituspäätöksiä 58 d §:n nojalla. Rajoituksen syyksi riitti se, että virus levisi väestössä riippumatta siitä, missä tartunnat levisivät. Tämä on erittäin epätyytyttävä ja loukkasi syväälleikävästi yritysten ja työntekijöiden perustuslaillisia oikeuksia.

Viranomaiset tekevät rajoitustoimia virkavastuulla ja viranomaisten olisi tullut kohdentaa rajoitustoimet riskiarvion perusteella. Tämä tulee olla lähtökohta myös, jos rajoituksia määrätään asiakas- ja osallistujatiloihin. Riskiarvio pitää tehdä tartunnan lähteistä saatujen tietojen perusteella. Aluehallintovirastojen tekemissä määräyksissä ei ole perusteltu, miksi päätös on välttämätön ja oikeasuhtainen kaikkien asiakas- ja osallistujatilojen osalta. Tartuntatautilain 58 d §:n nojalla tehdyt massapäätökset kohdistettiin alueella kaikkiin asiakas- ja osallistujatiloihin. Päätökset olivat kohtuuttomia ja perustuslain ja tartuntatautilain tarkoituksen vastaisia. Ongelmana oli se, että 58 d § oli muotoiltu siten, että se ei velvoittanut kohdentamaan rajoituksia riskiperusteisesti vain tiettyihin asiakas ja osallistujatiloihin.

Rajoituspäätöksiä tehtiin 58 d §:n nojalla ilman kokonaisharkintaa, jossa olisi otettu huomioon esimerkiksi rokotekattavuus ja rokotteiden antama suoja. Vain osa aluehallintovi-rastoista otti rokotekattavuuden ja sairaalahoidon kuormitustiedot huomioon ja jätti määräyksiä antamatta näiden perusteella.

Perusteina turvavälipäätöksissä oli myös se, että tartunnanjäljitys ruuhkautuu. Tämä ei ole peruste rajoittaa elinkeinotoimintaa. Viranomaisilla on mahdollisuus ja myös velvollisuus huolehtia tartunnanjäljityksen toimivuudesta myös kasvavissa tartuntamäärissä kehittämällä järjestelmiään ja toimintatapojaan sekä varautumalla henkilöstön lisäresursointiin. Tartunnanjäljitystä päätettiin jatkaa pitkään sen jälkeenkin, kun sitä ei pystytty enää hoitamaan asianmukaisesti.

Tartunnanjäljityksen puutteellisuutta ei voida ratkaista sillä, että elinkeinolle asetetaan lisärajoituksia.

Turvavälipäätöstä ankarampi rajoitustoimi oli tilojen sulkeminen määräajaksi kokonaan. Tartuntatautilain 58 g § puuttui erittäin voimakkaasti MaRan edustamien toimialojen yritysten liiketoiminnan harjoittamiseen. MaRa vaati jo hallituksen esityksen HE 245/2020 yhteydessä, että sulkulistalta poistetaan MaRan toimialan yritysten toimipaikkoja. Viruksen ei ole osoitettu levinneen kylpylöissä, sisäleikkipuistoissa tai huvipuistoissa ja niissä voidaan ehkäistä tehokkaasti viruksen leviämistä. Nämä paikat eivät ole koronaviruksen leviämisen perusteella erityisen riskialttiita paikkoja.

STM ei välittänyt lausunnoista ja piti voimassa laajan sulkulistan. Tämä johti vuodenvaihteessa 2021–2022 siihen, että aluehallintovirastot ryhtyivät sulkemaan muun muassa kylpylätiloja. Aluehallintovirastot sulkivat kylpylätiloja ilman näyttöä siitä, että virus olisi levinnyt kylpylätiloissa ja vaikka tilat olivat THL:n syyskuussa 2021 julkaiseman riskipotentiaalitaulukon mukaan matalan riskin tiloja. Päätösten kohtuuttomuutta korosti se, että sulkupäätökset tulivat voimaan erittäin nopeasti, jopa alle vuorokauden varoitusajalla. Kylpylät valittivat päätöksistä hallinto-oikeuksiin, koska niiden tiloissa ei ollut tapahtunut yhtään todennettua tartuntaa ja niiden tiloissa pystytään ehkäisemään tehokkaasti koronaviruksen leviämistä. Valitusten käsittely on edelleen kesken.

Kun asiakas- ja osallistujatiloja koskevien tartuntatautilain säännösten voimassaoloa jatkettiin vuoden 2022 alusta lukien, STM ei välittänyt siitä, että THL oli julkaissut syksyllä 2021 ns. riskipotentiaalinarviointitaulukon, jossa on pyritty arvioimaan tartuntojen todennäköisyyttä ja taudin leviämisen riskiä erilaisissa tilanteissa, joissa ihmisiä kokoontuu ja joukkoon sattuu tartuttavassa vaiheessa oleva henkilö. Tilat ja toiminnot oli riskipotentiaalitaulukossa arvioitu matalan, normaalin ja korkean riskin tilanteisiin. STM ei poistanut tartuntatautilain 58 g §:n sulkulistalta kylpylöitä, huvipuistojen ulkotiloja ja sisäleikkipuistoja, vaikka ne olivat THL:n arvion mukaan matalan riskin tilanteita.

Rajoitustoimille oli tyypillistä, että STM vetosi THL:n näkemykseen, kun se tuki kaavailtuja rajoituksia. THL:n näkemys sivuutettiin, jos se ei tukenut rajoitustoimia. STM supisti sulkulistaa THL:n riskipotentiaalitaulukkoa vastaavaksi vasta HE-luonnoksessa, jossa se yritti jatkaa rajoitussäännösten voimassaoloa kesän 2022 jälkeen. Peruuttamaton vahinko oli kuitenkin jo tapahtunut.

3.1.2 Ravintolarajoitukset (58 a § ja VNA)

Tartuntatautilain 58 a §:n nojalla säädettiin, millä tavalla ravintoloiden toimintaa voidaan rajoittaa ja mitkä ovat aukioloaikoja, anniskeluaikoja ja asiakaspaikkarajoituksia koskevat maksimirajoitukset. Nämä vaihtelivat useasti lainsäädäntöä muutettaessa. Lakiin otettiin myös määritelmät anniskelupainotteisista ja ei-anniskelupainotteisista ravintoloista, jotta rajoituksia kohdennettaisiin

riskiperusteisemmin. Määritelmä laadittiin sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnassa, koska STM ei liittänyt sitä lakiesitykseen.

Ravintolarajoituksia on voitu valtioneuvoston asetuksella 58 a §:n nojalla määrätä vain, jos ne ovat välttämättömiä koronaviruksen leviämisen ehkäisemiseksi. Aukiolo- ja anniskeluaikaa ja muita rajoituksia olisi tullut kohdentaa riskiperusteiseksi ja mitoittaa rajoitukset niin, että ne eivät ole ylimitoitettua. Ravintoloiden toimintaa rajoitettiin koronapandemian aikana suhteettoman ankarasti siihen nähden, kuinka paljon tartuntoja oli todennetusti tapahtunut ravintoloissa. Rajoituksia ei kohdennettu ravintolatoimintaan myöskään riskipitoisesti. Esimerkiksi ruokaravintoloita rajoitettiin ankarasti koronapandemian loppuun saakka, vaikka ne olivat THL:n riskipotentialitaulukon mukaisesti matalan riskin tiloja samalla tavalla kuin päivittäistavarakaupat.

Vakavana ongelmana rajoitusten määräämisessä oli myös se, että kun kaikilla rokotusten kohderyhmään kuuluvilla oli ollut mahdollisuus saada rokote, ravintolarajoitukset jatkuivat kireinä, kun sairaalahoitoon joutui rokottamattomia henkilöitä. Tämä loukkaisi syvälekäyvästi ravintolayritysten perustuslaillisia oikeuksia. Rokottamattomien sairaalahoidon tarpeella ei olisi tullut asettaa elinkeinolle rajoituksia.

Helmikuussa 2022 valtioneuvoston suosituksen mukaisesti aluehallintovirastot poistivat yleisötilaisuuksia koskevat rajoitukset kokonaan. Yhteiskunta sai toimia normaalisti, mutta valtioneuvosto ylläpiti voimassa ravintoloita koskevat rajoitukset, joka oli ravintoloille ja niiden työntekijöille täysin kohtuuton tilanne.

Ravintoloiden osuus tartunnan lähteistä epidemian eri vaiheissa jäi selvittämättä

MaRa pyysi toistuvasti kesästä 2020 lukien eri tavoilla STM:ltä luotettavaa ja todistettua tietoa siitä, kuinka paljon koronavirus on levinnyt ravintoloissa. MaRa ei ole saanut STM:ltä tällaista tietoa. STM:n laatimissa ravintolatoimintaa rajoittavien asetusten perustelumuuksioissa on toistuvasti viitattu ulkomaisiin tutkimuksiin, jotka osoittavat STM:n näkemyksen mukaan sen, että koronavirus leviää erityisesti ravintoloissa. Sen lisäksi perustelumuuksiossa on todettu, että tieto ravintoloissa tapahtuneista tartunnoista on huomattava aliarvio ravintolatoiminnan luonteen takia. Tätäkään ei ole perusteltu mitenkään. Tämä on erittäin epätyytyttävä ja tartuntatautilain vastainen asiantila.

Myös eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta kiinnitti tartunnan lähteistä saatujen tietojen puuttumiseen huomiota käsitellessään 11.2.2021 annettua hallituksen esitystä HE 32/2021 vp. Valiokunta pyysi STM:ää toimittamaan valiokunnalle tietoa siitä, kuinka paljon ravintoloissa on tapahtunut tartuntoja ja erittelemään tartunnat ruokaravintoloiden ja muiden ravintoloiden kesken. Valiokunta ei saanut STM:ltä pyytämäänsä tietoa. Niinpä valiokunta käytti mietinnössään (Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö 9/2021 vp, sivu 4) MaRan valiokunnalle antamassa lausunnossa olleita lukuja, jotka MaRa oli poiminut julkisista lähteistä. Vaikka tartuntojen määrä ravintoloissa olisi

kaksinkertainen, ravintoloiden osuus kokonaistartuntojen määrästä olisi vain noin viisi prosenttia todetulla ajanjaksolla. Ruokaravintoloiden osuus ei ole pahimmassakaan tapauksessa paria prosenttia suurempi kokonaistartunnoista.

Valiokunta totesi mietintönsä sivulla 4 seuraavan: ”Suomessa ravitsemisliikkeet olivat suljettuina kevään 2020 aikana ja niiden anniskelu- ja aukioloaikoja sekä asiakaspaikkoja on rajoitettu alueellisesti epidemiatilanteen mukaan syksyllä 2020 ja alkuvuodesta 2021. Hygieniatoimista ja rajoituksista huolimatta tammi—helmikuussa 2021 on selvityksen mukaan todettu ravitsemisliikkeistä alkunsa saaneita laajoja tartuntaketjuja ja altistumistilanteita, joissa lähes kaikki ravitsemisliikkeessä asioineet ovat saaneet tartunnan. Riski on ollut suurin niissä ravitsemisliikkeissä, joissa alkoholin anniskelu muodostaa suuren osan tuloista, mutta tartuntoja on todettu myös pääasiassa ruokailuun keskittyvissä ravitsemisliikkeissä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ravitsemisliikkeissä tapahtuneita raportoituja tartuntoja on yhteensä 515 viikoilla 1—8. Tartuntojen lukumäärän jakaumasta ei kuitenkaan valiokunnalle ole toimitettu tietoa. Kokonaistartuntojen määrä on selityksen mukaan samalla ajalla 21 158. Ravintoloissa todetut tartunnat ovat siten 2,4 % kaikista tartunnoista. Merkittävää osaa tartuntaketjuista ei ole kuitenkaan pystytty jäljittämään.”

MaRa keräsi koko syksyn 2021 julkisista lähteistä tietoja ravintoloissa tapahtuneiden tartuntojen määrästä. Niitä on ollut erittäin heikosti saatavilla. Kun valtioneuvosto määräsi ravintolarajoituksia syksyllä 2021, vain Länsi-Pohjaa koskevassa alueellisen koronakoordinaatioryhmän lausunnossa mainittiin ravintolat tartuntalähteinä. Siinäkään ei mainittu, kuinka paljon tartuntoja on lähtenyt ravintoloista. Minkään muun alueen koronakoordinaatioryhmän lausunnoissa syksyllä 2021 ravintoloita ei mainittu suurimpiin tartunnanlähteisiin kuuluvana.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnön (StVM 27/2020 vp) mukaan jäljitysten alkuperätiedot on otettava huomioon rajoitusten välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta harkittaessa. Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta totesi mietinnössään (StVm 9/2021), että sen saamasta selvityksestä ei ilmene tarkemmin, millaisissa ravitsemisliikkeissä tartunnat ovat levinneet. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa on kuitenkin edellytetty, että rajoituksista on säädettävä myös erityyppisten ravitsemisliikkeiden osalta eriytetysti siten, että rajoitukset ovat välttämättömiä juuri niissä yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Valiokunta korostaa, että eri ravitsemisliikkeitä koskevaa välttämättömyyspunnintaa varten tarvitaan riittävät tiedot siitä, millaisissa ravitsemisliikkeissä tartunnat ovat hygieniavaatimuksista ja jo toteutetuista rajoituksista sekä muista toimista huolimatta levinneet.

Ravintolarajoituksia koskevissa muistiossa rajoitusten perusteena vedottiin vanhoihin tietoihin tai ulkomaisiin tutkimuksiin. Valtioneuvoston päättämien rajoitusten olisi tullut perustua Suomessa tehtyihin tutkimuksiin ja ajantasaiseen todennettuun tietoon siitä, missä tartuntoja on tapahtunut ja kuinka paljon. MaRa ei kuitenkaan lukuisista pyynnöistä huolimatta saanut tietoa STM:ltä ravintoloissa ja erityisesti ruokaravintoloissa tapahtuneiden tartuntojen määrästä.

Valtioneuvosto on asettanut koronapandemian aikana erittäin ankaria rajoituksia ravintolatoimintaan. Niiden seuraukset romahduttivat yrittäjien, työntekijöiden ja heidän perheidensä talouden. Valtioneuvosto tai STM eivät ole esittäneet minkäänlaista todennettua näyttöä Suomen ravintoloista siitä, kuinka paljon tartuntoja ravintoloista on lähtenyt. Tämä on erittäin epätydyttävä asiantila yrittäjien ja työntekijöiden perusoikeuksien kannalta.

Ravintolarajoituksissa ei noudatettu rajoitusten porrastamista

Rajoitustoimien porrastaminen lievimmästä kireämpään on ollut tartuntatautilain väliaikaisten säännösten ja ravintolarajoitusten tarkoituksena alusta alkaen. Yritysten oikeus-turva ei ole kuitenkaan toteutunut, koska rajoituksia määrättiin ja niitä kiristettiin, vaikka ei osoitettu, että aiemmat toimet olisivat ilmeisen riittämiä. Lähes ainoana perusteena rajoitustoimien kiristämiseksi oli ilmaantuvuusluvun nousu ja osin sairaalahoidon kuormituksen kasvu riippumatta siitä, onnistuivatko toimijat omavalvonnalla ja yleisillä hygieniatoimilla ehkäisemään tartuntoja tiloissaan. Toimien riittämättömyyttä on viranomaisten mukaan osoittanut se, että virus leviää yhteiskunnassa, vaikka todennettua tietoa siitä, että virus olisi levinnyt ravintoloissa ravintolatyyppit eristeltynä, ei ole pystytty esittämään. Valtioneuvosto on määrännyt ravintolarajoituksia ilman, että näyttöä siitä, että virus olisi levinnyt ravintoloissa. Yksi räikeimmistä tapauksista oli, kun ravintolarajoituksia kiristettiin Satakunnassa huomattavasti sen takia, että vi-rus levisi Harjavallan akkumateriaalitehtaalla eikä ravintoloissa.

Lainsäädännössä oleva rajoitustoimien porrastaminen ei toimi, jos käyttöönotetuille toimenpiteille ja niiden toimivuudelle viruksen leviämisen ehkäisemisessä ei anneta merkitystä. Rajoitustoimia voidaan kiristää vain, jos käytössä olleet toimenpiteet osoittautuvat ilmeisen riittämättömiksi. Toimien ilmeistä riittämättömyyttä ei koronapandemian aikana ole osoittanut se, että virus leviää väestön keskuudessa tai viruksen leviäminen väestössä on kiihtynyt. Oleellista toimien riittävyden tarkastelussa on se, onko virus levinnyt ravintoloissa toimenpiteistä huolimatta ja kuinka paljon. Jos tartunnanjäljityksen tai muiden tietojen perusteella ei voida osoittaa, että virus olisi levinnyt ravintoloissa, toimenpiteitä ei voida pitää ilmeisen riittämättöminä. Tarkastelu olisi tullut tehdä ravintolatyypeittäin eli anniskelu- ja ei-anniskelupainotteisten ravintoloiden kohdalla erikseen. Jos virus on levinnyt anniskelupainotteisissa ravintoloissa, mutta ei ruokaravintoloissa, ruokaravintoloiden toiminnan rajoittamiselle ei ole mitään perusteita. Tällaisen tarkastelun valtioneuvosto laiminlöi.

Valtioneuvosto laiminlöi kokonaisharkinnan

MaRa toteaa, että valtioneuvosto perusti kesästä 2021 alkaen ravintoloiden rajoitukset yksinomaan alueen koronakoordinaatioryhmien kannanottoihin. Eri alueilla olevien koronakoordinaatiotyöryhmien harkinta vaihteli. Jotkut ryhmät ottivat huomioon muitakin näkökohtia kuin pelkän ilmaantuvuusluvun, kuten rajoitusten erittäin negatiiviset vaikutukset ravintolayrittäjiin, työntekijöihin ja heidän perheisiinsä. Tästä aiheutti merkittävän epä-tasa-arvo

maan eri osissa toimivien yrittäjien ja työntekijöiden välillä. Valtioneuvoston tehtävänä oli tehdä kokonaisuarkki rajoitustoimien hyödyistä ja haitoista. Tämän tehtävän valtioneuvosto on laiminlyönyt.

MaRa pitää erityisen kohtuuttomana ja myös perustuslain vastaisena sitä, että ravintoloiden perustuslaissa suojattuun elinkeinovapauteen puututtiin sillä perusteella, että ravintoloiden toiminnan rajoituksilla ehkäistäisiin terveydenhuollon ylikuormittumista. Valtiovallan tulee huolehtia terveydenhuollon riittävästä resursseista eikä ravintoloita voida rajoittaa terveydenhuollon resurssien ylikuormittumisen uhan perusteella. Valtiolla oli mahdollisuus lisätä terveydenhuollon resursseja koronapandemia aikana vastaamaan koronaviruksen aiheuttamaa lisätarvetta, mutta toimenpiteisiin ei ole ryhdytty. Kohtuutonta oli myös se, että kun väestöllä oli mahdollisuus hankkia rokotus, joka suojasi vakavilta taudeilta, rajoitustoimia jatkettiin, kun sairaalahoito kuormittui rokottamattomista potilaista.

3.1.3 Kokoontumisrajoituksista (58 §)

Tartuntatautilain 58 §:n nojalla aluehallintovirasto voi kieltää yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien järjestämisen. Koronapandemian alussa asetetut yleisörajoitukset olivat tuntemattoman uhan edessä perusteltuja, mutta mitä pidemmälle koronapandemia eteni, sitä kohtuuttomiksi rajoitukset muuttuivat, koska niissä ei huomioitu ammattimaisesti tapahtumia järjestävien yritysten mahdollisuutta ehkäistä viruksen leviämistä tehokkailla hygieniatoimilla, rokotekattavuuden kasvua ja vapaaehtoisesti rokotuksesta kieltäytyvien aiheuttamaa sairaalahoidon kuormitusta. Vakavana ongelmana oli myös se, että tapahtumia rajoitettiin, vaikka näyttöä ei ollut siitä, että virus olisi levinnyt niissä tapahtumissa joihin rajoitukset kohdistuvat. Rajoituksissa ei myöskään huomioitu tilan kokoa. Sama henkilömäärärajoitus koski 1000 neliön tapahtumatilaa ja 100 neliön tapahtumatilaa, kun oikeasuhteinen ja riskiin perustuva rajoitus olisi ollut suhteuttua henkilömäärärajoitus tilan kokoon nähden. Näin toimittiin hetken aikaa vasta koronapandemian loppuvaiheessa alkutalvesta 2022.

Seuraavassa käydään läpi tarkemmin kokoontumisrajoitusten asettamista koronapandemian aikana ja missä vaiheissa rajoitukset olivat kohtuuttomia ja ylimitoitettuja.

Koronapandemian alettua Suomessa maaliskuussa 2020 valtioneuvosto teki päätöksen poikkeusoloista ja teki päätöksiä yhteiskunnan voimakkaista rajoituksista. Muun muassa kaikki yli 500 henkilön kokoontumiset suositeltiin kiellettäväksi. Aluehallintovirastot kielsivät alueillaan kaikki yli 500 henkilön tilaisuudet maaliskuusta lähtien ja kieltöjä jatkettiin aina kesän 2020 lopulle saakka. Kesän isot festivaalit jouduttiin perumaan rajoitusten vuoksi. Tuntemattoman uhan edessä rajoituksia voidaan pitää perusteltuna.

Kesän 2020 jälkeen yleisötilaisuusrajoituksia lähdettiin purkamaan, mutta rajoituksia kiristettiin pian sen jälkeen tartuntamäärien kasvaessa. OKM asetti lokakuussa 2020 työryhmän valmistelemaan periaatteita turvallisten tapahtumien järjestämiseksi. Työryhmän valmistelemat periaatteet vastuullisten tapahtumien järjestämiseksi valmistuivat 21.12.2020. Työryhmä jatkoi työtään valmistelemalla tiekarttaa yleisötilaisuuksien järjestämiseksi, johon myös MaRa osallistui asiantuntijajäsenenä. Tiekartta valmistui 22.3.2021, mutta sen työ jäi käytännössä merkityksettömäksi. Maaliskuusta 2021 alkaen tartuntojen määrä lähti selkeään laskuun, jolloin rokotusten edistyminen ja taudin kausivaihtelu paransivat tilannetta kesää kohti. Normaalina festivaalikesää ei pystytty järjestämään, koska festivaalien suunnittelu ja järjestäminen epävarmassa tilanteessa ei ollut mahdollista.

Loppukesälle 2021 oli kuitenkin vahvistettu muutamia festivaaleja. Tilanne näytti vielä kesäkuun puolessa välissä 2021 lupaavalta ravintoloiden ja tapahtumien järjestämisen osalta. Heinäkuun alusta lukien rajoitukset olisivat poistumassa koko Suomessa. Tilanne muuttui kuitenkin jalkapallon EM-kisoista Venäjältä palaavien takia. KymSote päästi 800 henkilöä palaamaan vapaasti Suomeen. Osa palaavista henkilöistä laiminlöi karanteenin ja muut koronaturvallisuustoimet, minkä vuoksi deltavariantti pääsi leviämään Suomeen. Yksittäisten henkilöiden vastuuttoman käytöksen takia tuhannet ravintola- ja tapahtuma-alan yrittäjät ja työntekijät joutuivat sijaiskärsijän asemaan.

Loppukesästä tartuntojen määrä kasvoi, mutta sairaalakuormitus pysyi matalana ja rokotukset etenivät. Siitä huolimatta aluehallintovirastot tekivät turvavälipäätöksiä asiakas- ja osallistujatiloihin ja yleisötilaisuuksiin, mikä teki asiakastiloissa sisällä järjestettävät tapahtumat mahdottomiksi järjestää tai ainakin taloudellisesti raskaasti tappiollisiksi. Eriyttämisjärjestelyjä koskevat määräykset, joita annettiin esimerkiksi pääkaupunkiseudulle, tekivät tapahtumien järjestämisestä mahdotonta.

Syksyllä 2021 koronapassisääntelyn tultua voimaan tapahtumia pystyttiin järjestämään edellyttämällä asiakkailta koronapassia. Omikronmuunnoksen seurauksena koronapassi jäädytettiin loppuvuodesta ja tapahtumien järjestäminen oli mahdotonta kireiden kokoontumisrajoitusten takia. Rokotekattavuus oli korkea, rokotus antoi hyvän suojan vakavaa tautia vastaan ja sairaalahoitoon joutuneet olivat lähes yksinomaan rokottamattomia. Kireille kokoontumisrajoituksille, jotka kohdistuivat yleisötilaisuuksiin niiden riskitasosta riippumatta, ei ollut perusteita. THL esitti tammikuussa 2023 valtioneuvostolle kantansa rajoitusten purkamisesta. THL totesi, että rajoitustoimet tulisi kohdistaa vain korkean riskin tilanteisiin. Siitä huolimatta aluehallintovirastot ylläpitivät tiukkoja kokoontumisrajoituksia.

Musiikkifestivaalien toiminta Suomessa kohdistuu kesälle. Festivaalit kärsivät etenkin loppukesällä 2021 voimaan saatetuista tiukoista rajoituksista (turvavälipäätös ja pääkaupunkiseudulla eriyttämismääräys). Tämä johti esimerkiksi Helsingin Juhlaviikkojen peruuntumisen aivan tapahtuman kynnyksellä.

Ympärivuotisten toimijoiden, kuten kongressien ja messujen liiketoiminta estettiin käytännössä lähes kahdeksi vuodeksi turvavälipäätöksin, ehdottomin henkilömäärärajoituksia tai eriyttämismääräyksin. Messut ja kongressit ovat matalan riskin tilaisuuksia, joissa koronaviruksen leviäminen voidaan estää hygieniavelvoittein, kasvomaskia edellyttämällä ja väljän oleskelun mahdollistamisella. Messuilla ja kongresseilla koronatartuntoja ei ole raportoitu eivätkä viranomaiset ole pystyneet osoittamaan, että koronavirus olisi levinnyt messuilla ja kongresseilla, kun messu- ja kongressiyritykset ovat valittaneet aluehallintoviraston kokoontumisrajoituksista hallinto-oikeuksiin. Messu- ja kongressitoimintaa rajoitettiin koronapandemian aikana kohtuuttoman ankarasti ja perusteettomasti.

3.1.4 Kokoavia huomioita

- Elinkeinotoimintaa tulee voida rajoittaa vasta viimeisenä keinona. Julkisella vallalla on velvollisuus pandemiatilanteessa huolehtia sairaalahoidon resurssien riittävydestä. Koronapandemian aikana valtio ei lisännyt sairaalahoidon ja tehohoidon kapasiteettia, vaikka siihen oli aikaa ja resursseja. Ongelmaa pahensi se, että yksityisen sektorin kapasiteettia ei otettu käyttöön. Lisäksi terveydenhuoltohenkilökuntaa pidettiin toisarvoisissa tehtävissä, esimerkiksi ottamalla näytteitä toisin kuin muissa maissa.
- Rokotuksille ja rokotekattavuudelle on annettava merkitystä. Siinä vaiheessa, kun vakavilta taudinmuodoilta suojaava rokote on ollut koko väestön saatavilla, elinkeinotoimintaa ei voida enää rajoittaa. Se, että ilman lääketieteellistä syytä rokotuksen ottamatta jättävät henkilöt kuormittavat sairaalahoitoa, ei ole peruste rajoittaa elinkeinotoimintaa.
- Kansalaisten omaehtoinen suojautuminen virukselta ja siihen kannustaminen tulee olla ensisijainen rajoituksiin nähden. Esimerkiksi Suomessa maskin käyttöä ei suositeltu kuin vasta omikronvirusmuunnosvaiheessa syksyllä 2021. Maskin käyttöä vähäteltiin aluksi, vaikka tiedettiin, että koronavirus leviää ilmvälitteisesti pisaratartuntoina. Koronapandemian loppuvaiheessa rokotekattavuus oli korkeaa ja maskin käyttö oli yleistä, mutta siitä huolimatta tiukkoja rajoituksia jatkettiin.
- Jos rajoituksia kohdistetaan elinkeinotoimintaan, rajoituksia ei voida kohdistaa umpimähkäisesti kaikkiin toimintoihin tilojen ja toimintojen riskipitoisuudesta välittämättä. Rajoitusten kohdentamisessa olennaista on tieto siitä, missä tiloissa ja toiminnoissa virus on tosiasiaa levinnyt. Tietopohjana tulee käyttää Suomen olosuhteita eikä ulkomailta saatuja tutkimuksia tai selvityksiä, kuten toimittiin ravintolarajoituksia määrättäessä.
- Rajoituksia ei voida määrätä, jos ne eivät ole todennettuun faktatietopohjaan perustuen välttämättömiä ja oikeasuhtaisia.

4. Yksityistilaisuudet

STM:n muistiossa todetaan, että tartuntatautilakiin ei toistaiseksi sisälly sääntelyä yksityisten tilaisuuksien rajoittamiseen liittyen. Covid-19-pandemian aikana jouduttiin rajoittamaan

elinkeinotoimintaa, mutta yksityistilaisuuksien rajoituksiin ei pandemian aikana lainsäädännöllisin keinoin ryhdytty. Pandemian aikana viranomaiset antoivat suosituksia, ettei yksityistilaisuuksia järjestettäisi silloin, kun epidemiatilanne oli alueella huono. Tartuntatautilain laajassa uudistuksessa voi olla tarpeen arvioida, miten ja millä edellytyksillä erilaisten yksityistilaisuuksien järjestämistä olisi mahdollista rajoittaa tilanteessa, jossa se olisi välttämätöntä vaarallisen tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi.

MaRa toteaa, että elinkeinotoimintaan kohdistuvat rajoitukset siirsivät koronapandemian aikana kokoontumisia ja juhlimista yksityistilaisuuksiin, joita järjestettiin muualla kuin rajoitusten piirissä olevissa kohteissa. Näissä paikoissa (esimerkiksi anniskeluluvattomat laittomat tilausravintolat ja mökit) ei ollut mitään valvontaa tai velvoitteita viruksen leviämisen ehkäisemiseen. Koronapandemian aikana yksityisti-laisuudet olivat kotimassa tapahtuvien tartuntojen osalta merkittävin tartunnanlähde perhepiirin ohella.

STM ja terveysturvallisuusviranomaiset sulki koronapandemian aikana silmänsä yksityistilaisuuksien aiheuttamista ongelmista. Yksi iso MaRan mökkejä vuokraava jäsen kertoi, että aina kun yöravintoloille asetettiin rajoituksia, juhlinta siirtyi mökkeihin. Yrityksen 20 henkilöä majoittavissa mökkeissä oli parhaillaan 200 juhlijaa. Tilaisuuteen oli myyty lippuja, siellä oli valo- ja savukoneet sekä dj soittamassa musiikkia. Yritys sai tietää tällaisesta joko sosiaalisesta mediasta tai poliisin ollessa yhteydessä yritykseen. MaRa toi koko pandemian ajan STM:n tietoon yksityistilaisuuksissa tapahtuvaa juhlimista, mutta sillä ei ollut mitään merkitystä.

Rajoituksia asetettaessa on arvioitava, mihin elinkeinotoimintaan kohdistuvat rajoitustoimenpiteet voivat johtaa. Koronapandemian aikana juhlien siirtyminen yksityistiloihin saattoi tuottaa enemmän tartuntoja, kuin rajoituksia asettamalla pyrittiin välttämään. Yksityistilaisuuksien riskialttiuden takia myös ne on saatettava lainsäädännön piiriin.

5. Rajojen terveysturvallisuus

Muistion mukaan Covid-19-pandemian aikana rajojen terveysturvallisuustoimilla pyrittiin estämään ulkomaista alkuperää olevien tartuntojen leviämistä Suomeen, hidastamaan epidemian leviämistä Suomessa sekä estämään muuntuneiden viruskantojen leviämistä.

Suomessa oli kireät matkustusrajoitukset koko koronapandemian aikana. Maahantulorajoitukset ja myöhemmin raskaat terveysturvallisuustoimet lähes kaikkiin matkustajiin kohdistuen syvensivät matkailu-, ravintola- ja tapahtuma-alan ahdinkoa.

Valtioneuvosto rajoitti koronapandemia alettua vapaa-ajan matkustamista (lähes) kaikista maista. Rajojen terveysturvallisuutta koskevan lainsäädännön valmistelu kesti kohtuuttoman kauan. Tartuntatautilakiin riskimaita, koronatestejä ja testaamista koskevat säännökset saatiin voimaan vasta heinäkuussa 2021. EU-maiden kesken pyrittiin koordinoimaan maahantulorajoituksista (esimerkiksi liikennevalomalli), mutta käytännössä rajoituksissa oli huomattavaa vaihtelua. Suomi oli tässä suhteessa toimijana tiukimmasta päästä. Suomi sovelsi esimerkiksi vihreiden maiden ilmaantuvuusrajakriteerissä yhteisesti sovitusta tiukempaa linjaa, vaikka Suomi oli ollut yhteisestä rajakriteeristä päättämässä. Vihreiden maiden ilmaantuvuusluku oli kansallisesti päätetty erittäin matalaksi, ensin 25 ja myöhemmin jopa tätäkin alhaisempi eli 10, ja tätä korkeamman ilmaantuvuuden maista saapuviin kohdistettiin terveysturvallisuustoimia, käytännössä siis kaikkiin matkustajiin.

Matkustusrajoituksia perusteltiin etenkin sillä, että ne ovat tarpeen virusmuunnosten leviämisen estämiseksi. Mantrana oli, että joko virus pysäytetään rajalla tai se leviää Suomeen. Suhteetonta oli, että matkustusrajoitukset ja terveysturvallisuusvaatimukset koskivat myös maita, jossa epidemiatilanne oli Suomea parempi tai ei juuri poikennut Suomesta huonompaan suuntaan.

Matkailijoiden todistusten tarkastaminen ja testaaminen rajanylityspisteillä kaikista maista saapuvien kohdalla aiheutti kohtuuttomia kustannuksia. Valvonta rajanylityspisteillä kuormitti terveydenhuollon resursseja. Resurssit olivat pois muualta tärkeämmistä tehtävistä. Parempi malli olisi ollut LVM:n alkuperäinen ehdotus, jossa todistukset tarkistetaan jo lähtömaassa esimerkiksi liikennevälineeseen noustessa, jolloin Suomen päässä olisi välttytty raskaalta maahantulo prosessilta.

Laajat lähes kaikki maat kattavat matkustusrajoitukset olivat hyöty-kustannusarviossa täysin ylimitoitettut. Oikeasuhtainen keino olisi ollut kohdistaa toimenpiteitä riskialttiisiin tilanteisiin ja turvata tähän valvontaan riittävä resurssit. Tässä epäonnistuttiin. Kesällä 2021 Suomessa koronavirustilanne oli kääntynyt parempaan suuntaan. Kymsojen epäonnistuminen valvonnan toteuttamisessa ja sen resursoinnissa itärajan rajanylityspaikoilla johti epidemiatilanteen heikkenemiseen Suomessa, kun suuri määrä pahalle epidemia-alueelle Pietariin matkanneita jalkapalloturisteja päästettiin ilman terveystarkastusta ja testiä palamaan Suomeen.

6. Rajoituspäätösten voimaantulo ja tiedoksianto

Arviomuistion kohdassa 3.2.7 käsitellään viranomaisten päätösten tiedoksiantoa. Pandemian aikana havaittiin, että tartuntatautilain mukainen leviämisen ehkäiseminen edellyttää usein nopeita ja oikea-aikaisia toimia, minkä vuoksi hallintolain yleiset säännökset päätösten tiedoksiannosta eivät riittävällä tavalla tukeneet tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi tarvittavien toimien oikea-aikaista toteuttamista.

Perustelumuistio antaa tilanteesta väärän kuvan eikä siinä käsitellä asiaa rajoitusten kohteena olevien yritysten näkökulmasta. Rajoitusten kohteeksi joutuvat yritykset tarvitsevat aikaa, jotta ne voivat suunnitella toimintansa rajoitusten mukaisesti ja mahdollisuuksien mukaan minimoida tappioita ja vahinkoja, joita rajoitustoimet aiheuttavat. Valtioneuvosto ja aluehallintovirastot antoivat rajoituspäätöksiä, valtioneuvosto ravintolarajoituksia ja aluehallintovirastot asiakastilojen tai kokoontumisten rajoittamisesta täysin kohtuuttomilla aikatauluilla.

Ravintolat saivat usein vasta rajoitusten voimaantuloa edeltävänä päivänä tietoonsa alueelleen tulevat rajoitukset. Tilanne saattoi olla se, että alueella olevilla ravintoloilla ei ollut lainkaan aukiolo- tai anniskeluaikarajoituksia (perustaso), mutta jo seuraavana päivänä ravintoloita koskivat kireät aukioloaika- ja anniskeluaikarajoitukset. Ravintolat ja niiden työntekijät joutuivat elämään koronapandemian aikana jatkuvassa epävarmuudessa ja päätökset uusista rajoituksista annettiin erittäin lyhyillä varajoilla.

Myös tapahtumat, kuten festivaalit, kongressit ja messut sekä muut asiakastilat kärsivät rajoituspäätösten nopeasta ja ennakoimattomasta voimaantulosta. Esimerkiksi kesällä 2021 tapahtumien järjestämiseen vaikuttavia rajoituspäätöksiä ryhdyttiin tekemään nopealla aikataululla, kun tartuntamäärät olivat kasvaneet herkästi tarttuvan viruksen Deltavariantin takia, mutta sairaala- ja tehohoidon määrät ovat pysyneet maltillisina. Riskiryhmät oli rokotettu kattavasti ja rokotukset etenevät. Valtaosa sairaalahoidossa olevista oli rokottamattomia. Siitä huolimatta aluehallintovirastot tekivät nopealla aikataululla turvaväliä rajoituksia ja eriyttämisvaatimuksia, jotka johtivat tapahtumien peruuntumiseen tai niiden järjestämisen olennaiseen vaikeutumiseen. Talvella 2021/2022 omikronvirusvaiheessa asiakas- ja osallistujatiloja ryhdyttiin sulkemaan kohtuuttomilla aikatauluilla. Kylpylöitä määrättiin suljettavaksi pahimmillaan niin, että kylpylä piti sulkea päätöstä seuraavana päivänä.

Rajoituspäätösten sisällöstä ja niiden erittäin nopeasta voimaantulosta huokui välinpitämättömyys yritysten ja niiden työntekijöiden perustuslaillisia oikeuksia kohtaan.

7. Kansallinen rokotetodistus

STM:n muistiossa todetaan, että covid-19 – pandemiasta ihmisille ja yhteiskunnalle aiheutuvien haittojen minimoimiseksi etsittiin ratkaisua, jonka avulla eri palvelujen käyttäminen olisi mahdollista turvallisesti ilman, että palvelujen käyttö lisäisi riskiä epidemian leviämisestä. Tähän tarkoitukseen säädettiin EU:n digitaalisesta koronatodistuksesta (nk. koronapassi), jonka elinkeinonharjoittaja saattoi ottaa käyttöönsä eräiden rajoitustoimien vaihtoehtona.

Koronapassia koskeva lainsäädäntöä ryhdyttiin valmistelemaan alkusyksystä 2021 ja se saatiin voimaan lokakuun puolella välissä. Koronapassilla tapahtumia voitiin järjestää normaalisti ja myös ravintolat pystyivät koronapassia edellyttämällä välttämään aukiolo-aikaa, anniskeluaikaa ja

asiakaspaikkoja koskevat rajoitukset. Koronapassin tarkistaminen jokaiselta asiakkaalta lisäsi henkilökunnan ja järjestyksenvalvojen työmäärää ja ravintoloiden kustannuksia. Omikronvirusmuunnoksen levitessä Suomeen talvella 2021–2022, valtioneuvosto antoi asetuksen koronapassin käytön väliaikaisesta hyllyttämisestä ja kireät ravintolarajoitukset ja tapahtumarajoitukset palasivat. Koronapassia ei otettu enää käyttöön ennen rajoitusten poistamista. Koronapassin hyllyttämiselle helmikuussa ei enää ollut perusteita THL:n antamien lausuntojen perusteella.

STM muistossa todetaan, että keväällä 2022 STM asetti työryhmän arvioimaan koronatodistuksen kansallista käyttöä koskevan lainsäädännön kehittämistä varten. Koronapassi-työryhmä arvioi THL:n työryhmälle toimittaman muistion perusteella, ettei koronatodistuksen kansallista käyttöä koskevan sääntelyn kehittäminen kiireisellä aikataululla ja tavanomaisia hyvään lainvalmisteluun kuuluvia menettelytapoja noudattamatta ollut silloisessa epidemiatilanteessa perusteltua. Työryhmä kuitenkin katsoi, että jos koronatodistuksen käyttömahdollisuus haluttaisiin säilyttää yhtenä keinona epidemian leviämisen ehkäisemisessä tai tartuntataudeista yhteiskunnalle aiheutuvien haittojen minimoimisessa, sääntelyä valmisteltaessa tulisi pohtia mahdollisen yleisemmän terveysturvallisuusinstrumentin lisäämistä pysyvästi esimerkiksi tartuntatautilainsäädäntöön. Tällaisella terveysturvallisuusinstrumentilla voitaisiin varautua myös muiden mahdollisten taudinaiheuttajien aiheuttamiin epidemioihin. Elinkeinotoiminnan jatkuvuuden ja ennakoitavuuden näkökulmasta olisi toivottavaa, että valmis instrumentti olisi olemassa käyttöönotettavaksi tarvittaessa myös vapaaehtoisesti. Instrumentin käyttöönoton tulisi olla joustavaa ja esimerkiksi täytäntöönpanolakiin tai -asetukseen perustuvaa.

Kun koronapassi jäädytettiin, oikeudenmukainen ratkaisu rokottamattomien kansalaisten suojelemiseksi olisi ollut ottaa käyttöön rokotustodistus, jonka avulla rokotetut kansalaiset olisivat voineet käyttää ravintola-, kylpylä-, sisäleikkipuisto- ja muita rajoitusten ja sulkujen piirissä olevia palveluja. Näin toimien myös yrittäjät olisivat voineet tarjota palveluja rokotetuille kansalaisille ja työntekijät olisivat voineet harjoittaa ammittiaan sekä saada toimeentulon perheelleen.

MaRa katsoo, että tartuntatautilain kokonaisuudistuksessa on perusteltua valmistella lakiin instrumentti, jota edellyttämällä valtioneuvoston, aluehallintoviraston, kunnan tilaan/toimintaan tai yleisötilaisuuteen kohdistamista rajoituksista ja suluista voi aina vapautua. Rokotukseen tulee rinnastaa myös sairastettu tauti, jos se antaa suojaa vakavaa tautia vastaan. Tämä instrumentti voidaan mahdollisessa toisessa pandemiatilanteessa ottaa käyttöön heti, kun vakavalta taudilta suojaava rokote on ollut väestön saatavilla.

8. Pandemian johtaminen ja hallinta ja viranomaisten toimivaltuuksista

Muistion kohdassa 3.2.4 on käsitelty pandemian johtamista ja hallintaa. Kohdassa 3.1.2 on käsitelty viranomaisten toimivaltuuksia.

8.1 STM:n rooli

Olemme käsitelleet STM:n toimintaan liittyviä ongelmia aiemmin kohdassa ”Yleistä”. Todettakoon tässä vain lyhyesti STM:n toimintaan liittyviä ongelmia.

Koronapandemian kaltaisen laajasti yhteiskuntaan vaikuttavan pandemian johtoa ei voida antaa niin kapea-alaiselle ministeriölle kuin STM on. STM:n toiminnasta koronapandemian johdossa tulisi tehdä laaja puolueeton selvitys.

Rajoitusten valmistelun avoimuudessa oli ministeriön sisällä suuria eroja. Ravintola-rajoituksia koskevan lainsäädännön ja rajoitusten valmistelu oli aivan pandemian loppua lukuun ottamatta avointa. Sen sijaan muiden rajoitusten valmistelu oli salailevaa. Silloin kun STM järjesti lausuntokierroksia ja kuulemistilaisuuksia, ne olivat pikemmin muodollisuuksia kuin että niillä olisi ollut jotakin vaikutusta sääntelyyn. Avoimuus heikkeni merkittävästi pandemian loppua kohti mentäessä.

STM:n lainsäädännön ja rajoitusten valmistelu oli ajoittain tarkoituksellisen hidasta. Tarkoituksena oli jättää keskustelulle mahdollisimman vähän aikaa esimerkiksi silloin, kun jonkin rajoituksen voimassaolo oli päättyvässä.

8.2 THL:n näkemykset sivuutettiin, kun ne eivät tukeneet rajoituksia.

MaRa toteaa, että koronapandemian aikana THL:n näkemyksiä on käytetty tarkoitushakuisesti ja valikoivasti. THL:n näkemyksiin on vedottu, kun ne ovat tukeneet kaavailtuja rajoitustoimia. Kun THL:n näkemykset eivät ole tukeneet kaavailtuja rajoitustoimia, ne on sivuutettu. Näin tapahtui useita kertoja muun muassa ravintolarajoituksia koskevassa päätöksenteossa. THL:n näkemyksille ei annettu enää koronapandemian loppuvaiheessa juuri mitään merkitystä, jolloin väestön korkean rokotekattavuuden myötä rajoituksia olisi pitänyt purkaa nopeammin ja kohdistaa rajoitukset riskiperusteisesti.

THL esimerkiksi antoi valtioneuvoston kanslialle pääministeri Marinin pyynnöstä 17.1.2022 lausunnon, jossa THL kuvasi tarkasti epidemiatilannetta ja sen kehitystä sekä sairaalakuormituksen laskua. THL totesi, että nykytilanteessa epidemian torjunnassa toiminnan strategisten painopisteiden olisi oltava rokotusten edistäminen ja toteuttaminen ja aikuisväestön korkean riskin tilanteiden rajoittaminen tartunnan mahdollistamien kontaktien vähentämiseksi, kunnes ylikuormittumisen uhka sairaaloissa väistyy. THL:n näkemyksestä poiketen STM ei luopunut ankarista ravintolarajoituksista ja jatkoi myös matalan riskin eli ruokaravintoloiden toiminnan rajoittamista.

Valtioneuvosto rajoitti omikronmuunnoksen leviämisen seurauksena vuoden 2021 lopussa ja vuoden 2022 alussa koronatodistuksen käyttöä rajoitusten vaihtoehtona. Koronatodistuksen käytön rajoittaminen oli sidottu tarkkarajaisiin ja täsmällisiin säännöksiin 58 i §:ssä. Valtioneuvosto suositteli helmikuun 2022 alussa kaikkien kokoontumisrajoitusten purkamista 14.2. lukien, mutta se päätti 11.2. jatkaa 28.2. saakka ankaria ravintolarajoituksia niin, että ravintolat eivät pystyneet välttämään rajoituksia koronapassilla. Koronatodistuksen rajoittamista koskeva päätös olisi edellyttänyt tartuntatautilain 58 i §:n 5 momentin nojalla sitä, että covid-19 -rokotusohjelman vaikuttavuuden yllättävän ja merkittävän heikentymisen vuoksi on ilmeistä, ettei pelkkä 1 momentissa säädetty todistuksen esittämedellytys estä riittäväällä tavalla covid-19-taudin leviämistä, ja että se on taudin leviämisen sekä väestön terveyden vaarantavan vakavan terveydenhuollon ylikuormittumisen estämiseksi joko valtakunnallisesti tai tietyllä alueella välttämätöntä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen oli 58 i §:n 5 momentin nojalla viipymättä ilmoitettava valtio-neuvostolle, jos se katsoo, että mainittu tilanne tai sen perusteltu uhka on olemassa. THL:n antaman muistion (7.2) tai lausunnon (9.2.) perusteella ei voida tehdä johto-päätöstä, että lain tarkoittama tilanne olisi ollut käsillä. Tässäkään tapauksessa rajoituksia koskeva päätöksenteko ei perustunut THL:n näkemykseen. MaRa kanteli asiasta eduskunnan oikeusasiamiehelle.

THL näkemyksiä sivuutettiin myös, kun aluehallintovirastot sulki vuoden 2021 lopussa ja vuoden 2022 alussa asiakastiloja kuten kylpylätiloja. THL:n riskipotentiaalitaulukosta poiketen aluehallintovirastot sulki 58 g §:n nojalla myös matalan riskin tiloja. Aluehallintovirastot eivät myöskään noudattaneet THL:n perusteltua näkemystä rajoitusten kohdentamisessa. THL totesi 21.12.2021 lausunnossaan Etelä-Suomen aluehallintovirastolle, että alueellisesti on arvioitava olemassa olevaan tietoon perustuen, liittyykö paikallisiin 58 g §:n 4 momentissa mainittuihin tiloihin erityinen mahdollisuus merkittävien tartuntaketjujen syntymiselle. Tähän on ensisijaisesti käytettävissä paikallisten terveystoimijain keräämää epidemiologista tietoa tartuntojen alkuperästä. Arvioinnissa on hyvä käyttää apuna edellä mainittua riskipotentiaalinarviointitaulukkoa. Kylpylätiloja suljettiin vastoin THL:n näkemystä, vaikka niissä ei ollut tapahtunut tartuntoja.

Yhteenvedon voidaan todeta, että sosiaali- ja terveysministeriö ja aluehallintovirastot eivät ottaneet huomioon THL:n näkemyksiä, kun ne eivät tukeneet ennakkoon kaavailtuja rajoitustoimia.

8.3. Rajoitustoimia koskeva päätöksenteko

Tartuntatautilaissa asiakas- ja osallistujatilojen rajoituksista päättäminen säädettiin aluehallintoviraston tai kunnan tehtäväksi. Tartuntatautilain 58 §:n nojalla myös kokoontumisrajoituksista päättää kunta tai aluehallintovirasto.

Koronapandemian aikana päätöksenteko kuitenkin siirtyi käytännössä näissäkin asioissa STM:lle, joka muun muassa ohjauskirjeillään antoi tarkkoja ohjeita aluehallintovirastoille tarpeellisista rajoitustoimista. Aluehallintoviraston mahdollisuudet poiketa STM:n ohjeista olivat rajalliset.

Aluehallintovirastot noudattivat hyvin pitkälti STM:n antamia ohjauskirjeitä esimerkiksi yleisötapahtumien yleisömäärärajoituksissa. Kesällä 2021 STM ohjeisti tekemään yleisötilaisuuksiin yleisön eriyttämismääräyksiä, joita aluehallintovirastot esimerkiksi pääkaupunkiseudulla myös noudattivat.

Koronapandemian aika koronakoordinaatioryhmillä oli merkittävä lakiin perustumaton rooli aluehallintoviraston asettamien rajoitusten sisällöstä päätettäessä. Koronakoordinaatioryhmissä ei arvioitu rajoitushaittojen hyötyjä tai haittoja tai selvitetty huolella sitä, missä tiloissa virus olisi levinnyt ja mihin rajoituksia tämän tiedon perusteella olisi tarpeen kohdistaa. Ryhmät antoivat suosituksia rajoitustoimista, jotka sitten siirtyivät aluehallintoviraston rajoituspäätöksiin melkein sen sisältöisenä kuin mitä ryhmä oli suosittanut. Vaikuttaa siltä, että aluehallintovirastot eivät pystyneet arvioimaan riskejä riittävästi omista lähtökohdistaan. Aluehallintovirastot toimivat STM:n ja koronakoordinaatioryhmien tahtotilan mukaisesti, mikä oli tartuntatautilain vastainen asiantila.

Koronakoordinaatioryhmät ja sairaanhoitopiirit tekivät myös korona-aikana suositusluonteisia päätöksiä, jotka vaikuttivat erittäin kielteisesti tuhansien yritysten ja kymmenien tuhansien työntekijöiden taloudelliseen asemaan. Niiden etätyöhön siirtymistä koskevat päätökset, jotka olivat oikeudellisesti suosituksia, vaikuttivat eräisiin matkailu- ja ravintola-alan osa-alueisiin enemmän kuin valtioneuvoston ja aluehallintovirastojen oikeudellisesti sitovat päätökset. Erityisen kohtuuton oli henkilöstöravintoloiden asema, kun yritykset ja julkinen hallinto siirtyivät koronakoordinaatioryhmien etätyösuositusten perusteella laajasti etätyöhön. Juuri valmistuneen Luonnonvara-keskuksen ja REINU econ tutkimusyhtiön tekemän tutkimuksen mukaan henkilöstöravintoloiden liikevaihto pieneni yli 50 prosenttia vuosina 2020 ja 2021 verrattuna vuoteen 2019. Ne saivat valtiolta tukea kaikkein vähiten, vain 2,1 prosenttia, liikevaihdon menetyksestä. Tämä aiheutui siitä, ettei valtio maksanut tukea liikevaihdon vähenemisestä, kun se perustui viranomaisen suositukseen.

Koronakoordinaatioryhmät ja sairaanhoitopiirit tekivät siis korona-aikana merkittäviä päätöksiä. Niiden päätöksentekoa näissä asioissa ei ole säädelty. Niiden kokoonpano on yleensä hyvin yksipuolinen. Niihin kuuluu yleensä vain lääkinnällisen koulutuksen saaneita henkilöitä ja muita julkishallinnon edustajia. Näkökulma on sen takia suppea. Päätösten valmistelu ei ollut avointa. Päätösluonnoksia ei lähetetty kommenteille niille, joita ne koskevat. Niiden kokoonpano ja valmistelun avoimuus eivät täytä hyvälle hallinnolle asetettavia vaatimuksia. Niiden asemasta ja toimintatavoista tulee säätää tarkemmin laissa siten, että hyvän hallintotavan vaatimukset toteutuvat.

9. Määritelmistä

Muistiossa todetaan, että apulaisoikeuskansleri totesi 22.4.2020 antamassaan ratkaisussaan OKV/244/1/2020, että tartuntatautilaissa ei ole määritelty yleisvaaralliseksi perustellusti epäiltyä tartuntatautia (3 §). Apulaisoikeuskansleri totesi, että myöskään menettelyä, jolla tauti voidaan

sellaiseksi määritellä, ei ole tarkemmin säännelty. Tartuntatautilain 5 §:n nojalla yleisvaarallisesta tartuntataudista voidaan säätää asetuksella.

MaRa toteaa, että tartuntatautilakia muutettaessa sääntelyä tulee muuttaa. Valtioneuvosto on perusteettomasti ylläpitänyt koronaviruksen edelleen yleisvaarallisena tartuntatautina, vaikka moni muu maa on poistanut sen yleisvaarallisista tartuntataudeista.

10. Tartuntatautilain kokonaisuudistus

Arviomuistiossa on tartuntatautilain muutosten ja kokonaisuudistusten lisäksi pohdittu myös erillisen pandemialain tarvetta joko niin, että säädettäisiin tartuntatautilaista erillinen pandemialaki, tai tartuntatautilakiin sisällytettäisiin erillinen pandemialuku. Lisäksi oikeusministeriö on ehdottanut harkittavaksi, että pandemialainsäädäntö sisällytettäisiin valmiuslakiin.

MaRa vastustaa ehdotusta, jonka mukaan pandemian ehkäisemisestä ja rajoituksista säädettäisiin valmiuslaissa. Lähtökohtana tulee olla, että pandemian ehkäisemisestä ja mahdollisista rajoituksista säädetään normaaliajan lainsäädännössä eikä valmiuslaissa.

Arviomuistion mukaan tartuntatautilainsäädäntöön sisältyy runsaasti erilaisia kehitys-, muutos- ja uudistustarpeita. Tartuntatautilain sovellettavuuden sekä lain yleisen systematiikan näkökulmasta voisi olla tarkoituksenmukaisempaa valmistella tartunta-tautilainsäädännön kokonaisuudistus kuin muuttaa voimassa olevaa lainsäädäntöä. Kokonaisuudistuksessa olisi mahdollista korjata myös tartuntatautilain rakenteeseen mahdollisesti liittyviä ongelmia. Voimassa olevan tartuntatautilain muuttaminen tarkoittaisi käytännössä sitä, että lakiin valmisteltaisiin uusia ”kirjainpykäliä” ja lain rakenne pysyisi ennallaan. Voimassa olevan lain korjaileminen voisi tehdä laista sekavan ja vaikeaselkoisen, mikä voisi aiheuttaa haasteita lain soveltamisessa

käytännön tasolla.

MaRa pitää perustelluimpana vaihtoehtona, että pandemiaan varaudutaan tartuntatautilain kokonaisuudistuksella. Sääntelyä laadittaessa on varmistuttava siitä, että tässä lausunnossa kuvattuja ongelmia rajoituksien asettamisessa ja niiden sisällössä ei synny, jos rajoituksia jouduttaisiin tekemään mahdollisessa uudessa pandemiassa-

Arviomuistiossa todetaan, että kokonaisuudistusta valmistelemaan on perusteltua asettaa työryhmä, jossa on tasapuolisesti edustettuna niin julkinen kuin yksityinen sektori ja erityisesti elinkeinoelämän edustajat, joihin mahdolliset rajoitustoimet voivat kohdistua. On välttämätöntä, että työryhmässä on edustettuna koronapandemian aikana eniten rajoituksista kärsinyt matkailu-, ravintola-alaa ja tapahtuma-alaa edustava MaRa.

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry

Timo Lappi

toimitusjohtaja

Kai Massa

lakimies

Massa Kai

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry