



Hybridistrategian toimintasuunnitelman täydennys 1/2021

Toimenpiteet epidemian uhkaavan nopean kiihtymisen ja tartuttavampien virusmuunnosten yleistymisen estämiseksi

Hybridistrategian toimintasuunnitelman täydennys 1/2021

Toimenpiteet epidemian uhkaavan
nopean kiihtymisen ja tartuttavampien
virusmuunnosten yleistymisen estämiseksi

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Sosiaali- ja terveysministeriö

© 2021 tekijät ja sosiaali- ja terveysministeriö

ISBN pdf: 978-952-00-8670-1

ISSN pdf:1797-9854

Kannen kuvat: Tuula Holopainen, Irmeli Huhtala, Kuvatoimisto Rodeo,
Shutterstock

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Hybridistrategian toimintasuunnitelman täydennys 1/2021 Toimenpiteet epidemian uhkaavan nopean kiihtymisen ja tartuttavampien virusmuunnosten leistyksen estämiseksi

Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2021:11

Julkaisija Sosiaali- ja terveysministeriö

Tekijä/t Liisa-Maria Voipio-Pulkki ja Pasi Pohjola

Toimittaja/t Anne Arvonon

Kieli suomi

Sivumäärä

52

Tiivistelmä

Hybridistrategian toimintasuunnitelma päivitettiin valtioneuvoston periaatepäätöksen puoltamana 22.12.2020. Globaalin pandemian jatkuessa ja epidemian uudelleen kiihtyessä myös Suomessa toimintasuunnitelman päivitys tehtiin tammi-toukokuuksi (STM 2021:1).

Toimintasuunnitelman tavoitteena on hybridistrategian mukaisesti estää viruksen leviämistä yhteiskunnassa, turvata terveydenhuollon kantokyky ja suojella erityisesti riskiryhmiin kuuluvia ihmisiä. Jotta tartuntojen leviämistä voidaan tehokkaasti estää, hybridistrategian mukaisten toimenpiteiden on oltava epidemiologisesti perusteltuja sekä ennakkollisia ja riittävän laaja-alaisia.

Uutena merkittävänä epidemiologisena uhkatekijänä on ilmennyt SARS-COV-2 virusmuunnoksia. Euroopan tautien valvonnan ja ehkäisyn keskus ECDC arvioi 29.12.2020 julkaisemassa riskinarviossa, että uusi Covid-19 -muunnos (SARS-CoV-2 VOC 202012/01) leviää selvästi nopeammin kuin koronavirusen aiemmat alatyypit. Yleistyessään uudet virusmuunnokset voivat aiheuttaa selvästi aiempaa nopeammin leviävän epidemian ja lisääntyneen tapausmäärän johdosta vakavasti vaarantaa terveydenhuoltojärjestelmän kantokyvyn.

Epidemian nopean kiihtymisen uhan vuoksi valtioneuvosto puolsi 26.1.2021 hybridistrategian toteuttamisesta annetun toimintasuunnitelmaan täydentämistä.

Toimintasuunnitelman täydennyksessä kuvataan kolme toimenpidetasoa. Kuvattujen toimenpidekokonaisuuksien tavoitteena on torjua epidemian kasvun uudelleen kiihtyminen ja herkemmin tarttuvan virusmuunnosten leviäminen ja siten saada lisääntymis- ja vuodenaikavaihtelun yhteisvaikutukselle epidemian hillitsemisessä. Toimenpiteitä käytetään niihin soveltuvan lainsäädännön mukaisesti kussakin suunnitelmassa esitetyssä tilanteessa.

Asiasanat koronavirus, strategiat, suositukset, rajoitukset, sosiaali- ja terveysministeriö

ISBN PDF 978-952-00-8670-1

ISSN PDF

1797-9854

Julkaisun osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8670-1>

Komplettering av handlingsplanen för hybridstrategin 1/2021

Åtgärder för att förhindra att epidemin accelererar snabbt och att nya smittsammare virusvarianter sprider sig

Social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2021:11

Utgivare Social- och hälsovårdsministeriet

Författare Liisa-Maria Voipio-Pulkki och Pasi Pohjola

Redigerare Anne Arvonen

Språk finska

Sidantal

52

Referat

Handlingsplanen för genomförandet av hybridstrategin uppdaterades den 22 december 2020 i enlighet med vad som förordades i statsrådets principbeslut. Handlingsplanen uppdaterades för perioden januari–maj eftersom den globala pandemin fortsatte och epidemin på nytt tog fart även i Finland (Social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2021:1).

Syftet med handlingsplanen är att i enlighet med hybridstrategin förhindra spridningen av viruset i samhället, trygga hälso- och sjukvårdens bärkraft och skydda särskilt personer som hör till riskgrupperna. För att man effektivt ska kunna hindra smittspridningen bör åtgärderna enligt hybridstrategin vara epidemiologiskt motiverade, preventiva och tillräckligt omfattande.

En ny betydande epidemiologisk riskfaktor är de nya varianter av SARS-CoV-2 som har upptäckts. Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar (ECDC) uppskattar i sin riskbedömning den 29 december 2020 att den nya varianten (SARS-CoV-2 med beteckningen VOC 202012/01) sprider sig betydligt snabbare än coronavirusets tidigare subtyper. De nya virusvarianterna kan leda till att epidemin sprider sig klart snabbare än tidigare och till att hälso- och sjukvårdssystemets bärkraft allvarligt äventyras när sjukdomsfallen ökar.

Eftersom epidemin hotade att börja accelerera förordade statsrådet en komplettering av handlingsplanen för genomförandet av hybridstrategin den 26 januari 2021.

I kompletteringen av handlingsplanen redogörs det för tre åtgärdsnivåer. Syftet med åtgärdspaketet är att motverka att epidemin accelererar på nytt och att nya smittsammare virusvarianter sprider sig. De föreslagna åtgärderna ska ge tilläggstid för att genomföra vaccinationerna samtidigt som årstidsväxlingarna medverkar till att bromsa epidemins framfart. Åtgärderna ska genomföras i de situationer som beskrivs i planen i enlighet med tillämplig lagstiftning.

Nyckelord coronavirus, strategier, rekommendationer, begränsningar, social- och hälsovårdsministeriet

ISBN PDF 978-952-00-8670-1

ISSN PDF

1797-9854

URN-adress <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8670-1>

Action plan implementing the hybrid strategy to manage the COVID-19 crisis, update 1/2021

Measures to prevent an impending rapid re-escalation of the epidemic and the spread of more transmissible virus variants

Publications of the Ministry of Social Affairs and Health 2021:11

Publisher Ministry of Social Affairs and Health

Authors Liisa-Maria Voipio-Pulkki and Pasi Pohjola

Editor Anne Arvonen

Language Finnish

Pages

52

Abstract

The action plan implementing the hybrid strategy to manage the COVID-19 crisis was updated based on a Government resolution adopted on 22 December 2020. The updated action plan applies from January to May as a response to the continuing global pandemic and the re-escalation of the epidemic in Finland (Publications of the Ministry of Social Affairs and Health 2021:1).

The aim of the action plan is to prevent the spread of the virus in Finland, protect the capacity of the healthcare system and shield and protect people, especially those who are most at risk. To effectively prevent the spread of infections, the measures based on the hybrid strategy must be epidemiologically justified, proactive and sufficiently broad in scope.

New SARS-CoV-2 variants have emerged as a major epidemiological concern. The European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC) estimated in its risk assessment of 29 December 2020 that the SARS-CoV-2 variant VOC 202012/01 has increased transmissibility compared to previously circulating variants. As new variants of concern become more common, they can accelerate the epidemic and the growing number of cases may jeopardise the healthcare system capacity.

In response to the risk of a rapid escalation of the epidemic, the Finnish Government recommended an update to the action plan implementing the hybrid strategy on 26 January 2021.

Three levels of measures are introduced in the action plan update. The sets of measures aim to prevent a re-escalation of the epidemic, curtail the spread of the more transmissible virus variants and thereby gain time for the combined effect of COVID-19 vaccinations and seasonality in curbing the epidemic. The measures will be used in accordance with the applicable legislation in each of the situations presented in the plan.

Keywords coronavirus, strategies, recommendations, restrictions, Ministry of Social Affairs and Health

ISBN PDF 978-952-00-8670-1

ISSN PDF

1797-9854

URN address <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8670-1>

Sisältö

1	Linjaukset	7
2	COVID-19 pandemian tilanne tammikuussa 2021	10
3	Suomen epidemiologinen tilannekuva ja skenaariot keväällä 2021	13
4	Epidemian nopean kiihtymisen estämisen toimenpidetasot	16
4.1	Nykyisen rajoitustason ylläpito ja kaikkien leviämisvaiheiden toimenpiteiden toteuttaminen leviämisvaiheessa olevilla alueilla	17
4.2	Leviämisvaiheen toimenpiteiden määräaikaisen ja laajamittaisen käyttöönoton ohjaus	18
4.3	Poikkeusolojen ja liikkumisrajoitusten käyttöönotto	20
5	Toimenpidetasojen mukaisten rajoitusten purkaminen ja seuranta	23
6	Vaikutusten kokonaisarviointi, viestintä ja väestön kriinkestävyys	25
6.1	Terveydelliset, sosiaaliset ja hyvinvointivaikutukset	25
6.2	Perusopetukseen ja toisen asteen koulutukseen kohdistuvat vaikutukset	27
6.3	Kansantaloudelliset vaikutukset	29
6.4	Yritys- ja työllisyysvaikutukset	30
6.5	Tapahtuma-ala	33
6.6	Kansalaisviestintä ja väestön kriinkestävyys	34
LIITTEET		
	Liite 1. Toimenpidetasojen oikeudellista arviointia	35
	A. Leviämisvaiheen lisätoimenpiteet	35
1.1	Peruskoulun yläluokkien opetukseen suositeltavat päätökset erityisrajoituksista	35
1.2	Lasten ja nuorten ryhmäharrastustoimintaan suositeltavat päätökset ja suositukset erityisrajoituksista	37
1.3	Yleisötilaisuuksien järjestämistä koskevat tartuntatautilain mukaiset rajoituspäätökset ja kokoontumiseen liittyvät suositukset	39
1.4	Karanteenin ja eristyksen seurantaan liittyvät suositukset lainsäädännön edellyttämistä toimenpiteistä	40
	B. Valmiuslain käyttöönoton edellytyksistä	42
	Liite 2. Ravitsemisliikkeitä koskeva sääntely	44
	Liite 3. Voimakkaiden rajoitustoimien ajoituksen mallinnus	47
	Liite 4. COVID-19 muunnosten esiintymisen seuranta	52

1 Linjaukset

Valtioneuvoston periaatepäätöksen 3.9.2020 puoltamana annettu sosiaali- ja terveystieteiden toimintasuunnitelma 7.9.2020 (STM 2020:26) ohjasi tartuntatautilain toimeenpanosta vastaavia toimivaltaisia viranomaisia COVID-19 epidemian torjumiseen pyrkivien suositusten ja rajoitusten epidemiologisesti tarkoituksenmukaisessa käytössä. Koska globaali pandemia odotetusti voimistui pohjoisen pallonpuoliskon talvikaudella ja epidemia kiihtyi uudelleen myös Suomessa, toimintasuunnitelma päivitettiin valtioneuvoston periaatepäätöksen 22.12.2020 puoltamana vuoden 2021 tammi–toukokuuksi (STM 2021:1).

Toimintasuunnitelman tavoitteena on hybridistrategian mukaisesti estää viruksen leviämistä yhteiskunnassa, turvata terveydenhuollon kantokyky ja suojella erityisesti riskiryhmiin kuuluvia ihmisiä. Jotta tartuntojen leviämistä voidaan tehokkaasti estää, hybridistrategian mukaisten toimenpiteiden on oltava epidemiologisesti perusteltuja sekä ennakollisia ja riittävän laaja-alaisia.

Uutena merkittävänä epidemiologisena uhkatekijänä on ilmennyt SARS-CoV-2 virusmuunnoksia. Euroopan tautien valvonnan ja ehkäisyn keskus ECDC on arvioinut 29.12.2020 julkaisemassa riskinarviossa, että uusi COVID-19 -muunnos (SARS-CoV-2 VOC 202012/01) leviää selvästi nopeammin kuin koronaviruksen aiemman alatyypit. Vaikka tapauskuolleisuus ei vaikuta lisääntyneeltä, voi uusi virusmuunnos yleistyessään aiheuttaa selvästi aiempaa nopeammin leviävän epidemian ja lisääntyneen tapausmäärän johdosta vakavasti vaarantaa terveydenhuoltojärjestelmän kantokyvyn.

Toimintasuunnitelman täydennyksessä kuvattujen toimenpidekokonaisuuksien tavoitteena on torjua epidemian kasvun uudelleen kiihtyminen ja herkemmin tarttuvan virusmuunnosten leviäminen ja siten saada lisää aikaa rokotusten ja vuodenaikavaihtelun yhteisvaikutukselle epidemian hillitsemisessä. Toimenpiteitä käytetään niihin soveltuvan lainsäädännön mukaisesti kussakin jäljempänä esitetystä tilanteesta:

1. *Nykyisen rajoitustason ylläpito ja kaikkien leviämisvaiheen toimenpiteiden toteuttaminen leviämisvaiheessa olevilla alueilla:* Voimassa olevat rajoitustoimenpiteet on pysytettävä vähintään nykyisellä tasollaan, kunnes virusmuunnoksen leviämistä ja sen estämiseksi tehtyjen toimenpiteiden vaikuttavuutta on voitu edelleen arvioida. Kaikilla leviämisvaiheessa olevilla alueilla on perusteltua ottaa käyttöön täysimääräisinä kaikki leviämisvaiheen toimenpiteet epidemian nopean kiihtymisen estämiseksi.

2. *Leviämisvaiheen toimenpiteiden määräaikaisen ja laajamittaisen käyttöön-oton ohjaus:* Epidemian nopean kiihtymisen tai muuntuneen viruksen leviämisen uhan perusteella sosiaali- ja terveysministeriö voi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen lausuntoon perustuen ohjata alueita ottamaan käyttöön leviämisvaiheen suositukset ja toimenpiteet ottaen huomioon toimien oikeasuhtaisuus. Erityisesti virusmuunnosten leviämisen riskin pienentämiseksi voi olla perusteltua ottaa käyttöön eräitä leviämisvaiheen lisätoimenpiteitä, jotta tavoiteltu nopea ja tehokas kontaktien väheneminen saavutetaan.
3. *Poikkeusolojen ja liikkumisrajoitusten käyttöönotto:* Tarkoitetaan poikkeusoloja ja eri asteisten liikkumisrajoitusten käyttöönottoa edellisten toimenpiteiden lisäksi. Kyseessä on äärimmäinen toimenpide ja perusteltavissa vain, mikäli kaikki edellä kuvatut toimenpidekokonaisuudet ovat joko osoittautuneet riittämättömiksi ja epidemiatilanteen voidaan osoittaa aiheuttavan välittömän terveydenhuollon kantokyvyn ylittymisen uhan, tai väestön hengen tai terveyden turvaamiseksi se on muutoin välttämätön.

Edellä mainittujen toimenpiteiden lisäksi valtioneuvosto voi säätää asetuksella ravitsemisliikkeille enintään tartuntatautilain 58 a §:ssä säädettyt rajoitukset. Jos maksimirajoitusten säätäminen on välttämätöntä koko maassa, ne voidaan säätää voimaan kaikissa maakunnissa. Väliaikaiset pykälät ovat voimassa 28.2.2021 saakka, joten lähiviikkoina ravitsemisliikkeitä koskeva sääntelyn tarve arvioidaan ja eduskunnalle annetaan rajoituksia koskeva uusi hallituksen esitys.

Kiireellisin tehtävä virusmuunnoksen Suomeen leviämisen hidastamiseksi on rajoittaa nopeasti ja tehokkaasti matkailua ja parantaa rajojen terveysturvallisuutta. Virusmuunnoksen leviämisen aiheuttamasta uhasta johtuen maahantuloedellytyksiä on valtioneuvoston 22.1.2021 tekemällä päätöksellä tiukennettu ajalle 27.1.–25.2.2021 muun muassa siten, sisärajoilla sallitaan työmatkaliikenteenä vain huoltovarmuuden ja yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämätön työmatkaliikenne ja tiettyjä erikseen mainittuja erityisryhmiä (<https://raja.fi/rajaliikenne-ohjeet-korona>). Rajat ylittävä matkustajamäärä vähenee selvästi nykyiseen verrattuna. Myös rajojen terveysturvallisuutta vahvistetaan; ajankohtainen ohjeistus on kuvattuna Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen [verkkosivuilla](#). Sosiaali- ja terveysministeriössä jatketaan rajat ylittävän liikenteen terveysturvallisuuden varmistamista koskevan tartuntatautilain muutoksen valmistelua.

Hybridistrategian nykyisten toimenpiteiden vaikuttavuutta vahvistetaan ajantasaisella, ymmärrettävällä, riittävän yksityiskohtaisella ja toimenpiteitä taustoittavalla kansalaiset osallistavalla viestinnällä. Lisäksi testausta koskeva strategia päivitetään, ja sen jäljitystä koskevaa osiota laajennetaan. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos ohjeistaa tartuntataudeista vastaavat toimivaltaiset tartuntatautiviranomaiset muuntuneiden virusten seurannan toteuttamisesta. Seuranta ulotetaan myös yksityisten terveydenhoidon alan toimijoihin.

Tavoitteena on luoda kansallinen valmius havaita myös muita tulevaisuudessa ilmeneviä muuntuneita virusmuotoja.

Epidemian rajoitustoimilla on hyötyjen ohella haitallisia sosiaalisia, yhteiskunnallisia ja taloudellisia vaikutuksia, joita voi olla vaikea erottaa epidemian itsensä vaikutuksista. Kriisin pitkittyessä sen sosiaaliset ja väestön kriisinkestävyteen kohdistuvat vaikutukset korostuvat. Tavoite on, että epidemian hillinnästä aiheutuisi mahdollisimman vähän pitkäaikaisia haittoja ihmisille ja yhteiskunnalle kokonaisuutena. Haitallisia vaikutuksia on pyritty lieventämään hallituksen päättämällä useilla tukitoimilla, joilla on autettu ihmisiä, yhteisöjä ja yrityksiä koronakriisin keskellä. Opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitos selvittävät, mitä lapsia ja nuoria tukevia ennakoivia toimia tehdään, jotta lasten ja nuorten toimintakyvylle ja hyvinvoinnille aiheutuvia haittoja voidaan minimoida.

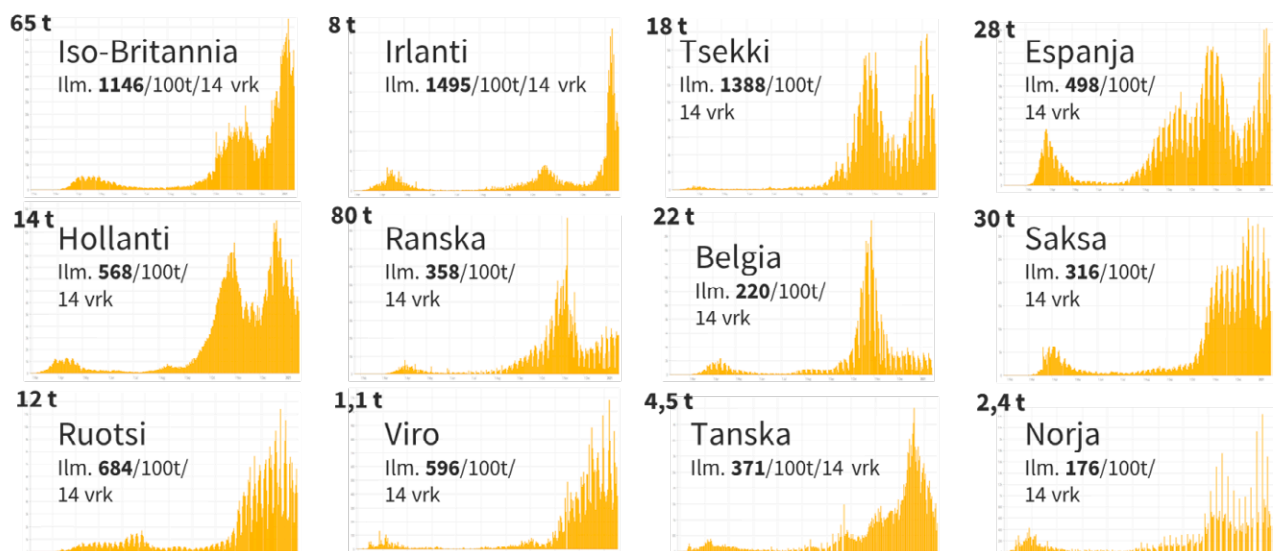
Toimenpidekokonaisuuden purkamisen ja purkamisen sisältö tulee perustaa monipuoliseen ja laajaan arviointiin purkamisen vaikutuksista sekä sen pohjalta huolellisesti suunniteltuun korvaavaan toimenpidekokonaisuuteen tai perusteltuun arvioon välittömän leviämisen uhan väistymisestä, jotta voidaan uudessa tilanteessa turvata epidemian leviämisen hillintä. Rajoitustoimien purkamisesta päätettäessä on suojeltava haavoittuvaisimpia ryhmiä ja vaiheistettava rajoitustoimien purkamisen siten, että niiden vaikutuksia epidemian etenemiseen on mahdollista seurata.

2 COVID-19 pandemian tilanne tammikuussa 2021

Pandemian globaali epidemiologinen tilanne ei ole merkittävästi muuttunut verrattuna 10.12.2020 hallitukselle esitettyyn koronaepidemian skenaarioraporttiin¹. Pandemian aikana on Maailman terveysjärjestö WHO:n mukaan 17.1.2021 mennessä todettu yli 93 miljoonaa varmistettua COVID-19 tapausta, joista jo yli 2 miljoonaa henkeä on menetetty taudille².

EU:n alueella on tähän mennessä todettu lähes 21,5 miljoonaa COVID-19 tapausta ja yli puoli miljoonaa kuolemantapausta. Useassa maassa on käynnissä voimakas toinen, kolmas tai jopa neljäs epidemian selvä kiihtymisvaihe, jossa tapaukset ovat tilapäisen voimakkaan laskun jälkeen kääntyneet uuteen nopeaan kasvuun (Kuva 1)³.

Kuva 1. EU-tilanne – esimerkkejä 16.1.2021



1 COVID-19-epidemian kehittyminen Suomessa. Lyhyen aikavälin skenarioita varautumista varten. Valtioneuvosto 2020 https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/0/VN_2020_Covid19_skenaariot.pdf

2 WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard <https://covid19.who.int/>

3 ECDC ja WHO

Rokotusten käynnistyminen on tuonut toivoa epidemian suunnan vähitellen tapahtuvaan käännteeseen erityisesti niiden maiden kohdalla, joissa rokotukset etenevät ripeästi kesään 2021 mennessä. Rokotukset eivät kuitenkaan vielä aivan lähikuukausien aikana vaikuta merkittävästi epidemiologiseen tilanteeseen.

Uutena merkittävänä epidemiologisena uhkatekijänä on ilmennyt SARS-COV-2 virusmuunnoksia (Iso-Britanniassa havaittu SARS-CoV-2 VOC 202012/01 ja Etelä-Afrikan vastaava virusmuunnos V501.V2), joiden on tämän hetkissä seuranta- ja mallinnustutkimuksissa osoitettu leviävän nopeammin kuin aiemmat SARS-COV-2 viruskannat. Levämisnopeus on tutkimusten mukaan 30–50%, mahdollisesti jopa 70% aiempaa nopeampaa johtaen R-arvon lisääntymiseen⁴. Muuntuneen viruskannan aiheuttaman taudin vakavuudessa, kuolleisuudessa tai uusintainfektioiden riskissä ei kuitenkaan ole havaittu muutoksia⁵. Arvioihin liittyy edelleen epävarmuutta, sillä seurantatietoa muualta kuin Iso-Britanniasta on rajallisesti. Sairastuneiden ikärakenteessa ei ole havaittu muutoksia⁶.

Iso-Britannian lisäksi sama B.1.1.7 virusmuunnos on aiheuttanut myös Irlannissa merkittävän osan joulutammikuussa todetuista tautitapauksista. Irlannin epidemian kiihtyminen Suomen nykyisestä tasosta aina ilmaantuvuuteen 1200 per 100 000 väestö kahden viikon tarkastelujaksolla on ollut erityisen huolestuttavaa, joskin myös muutkin seikat kuin vain muuntunut viruskanta ovat todennäköisesti vaikuttaneet tapausmäärien nopeaan kasvuun (kuva 1). Esimerkiksi WHO:n johtaja Mike Ryan on pitänyt rajoitusten noudattamatta jättämistä tärkeänä syynä Irlannin epidemian kiihtymiselle.

Suomessa on havaittu 21.1.2020 mennessä yhteensä 86 muuntuneen viruskannan aiheuttamaa COVID-19 tapausta. Valtaosa tapauksista liittyy matkustukseen Iso-Britanniassa tai näiden tapausten jatkotartuntoihin lähipiirissä. Erityisen huolestuttavaa ovat toisaalta havaitut kolme tapausta, joille ei huolellisesta tartunnan jäljityksestä huolimatta ole löytenyt matkustusyhteyttä sekä toisaalta matkustukseen liittyvien tapausten jatkotartuntojen yleisyys, joka vaikuttaa tämän hetkisten arvioiden perusteella aikaisempaa suuremmalta. Havainto sopii virusmuunnoksen lisääntyneeseen tartuttavuuteen; tosin varmoja johtopäätöksiä ei voi vielä tehdä rajallisesta tapausmäärästä.

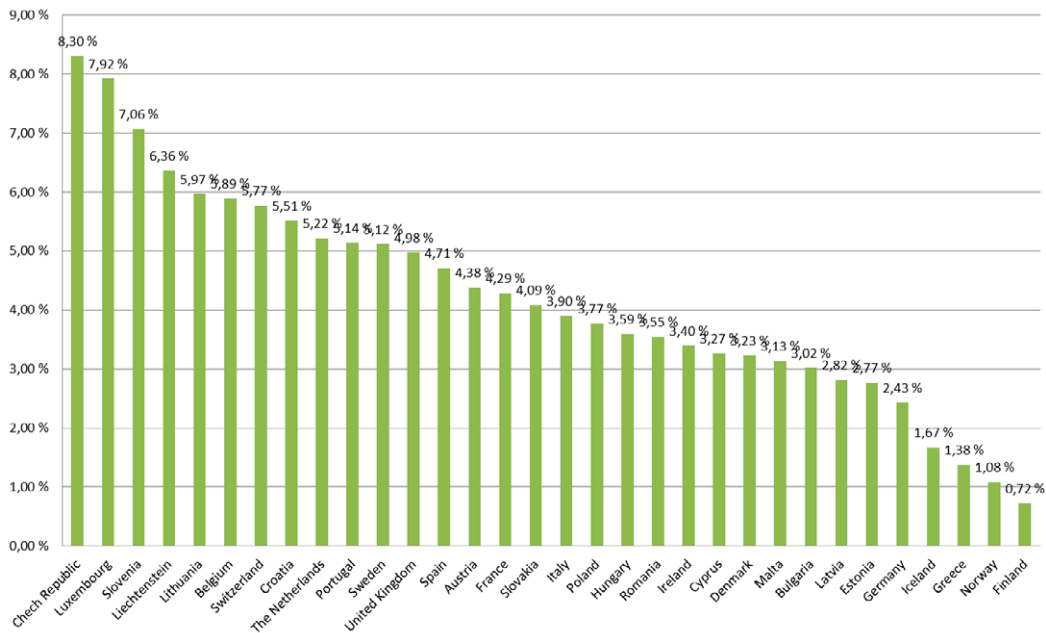
4 Davies NG, Barnard RC, Jarvis CI, et al Estimated transmissibility and severity of novel SARS-CoV-2 Variant of Concern 202012/01 in England. CMMID. Preprint published online December 23, 2020. Updated December 31, 2020. doi:10.1101/2020.12.24.20248822
56%–70% ja R 0,4–0,7 ECDC RRA 29.12.2020 perustuen useisiin mallinnuksiin mm LSHTM ja Imperial College

5 https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/949639/Technical_Briefing_VOC202012-2_Briefing_2_FINAL.pdf

6 (https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/952490/Variant_of_Concern_VOC_202012_01_Technical_Briefing_4_England.pdf)

Monessa EU -maissa jo melko merkittävä osa väestöstä on sairastanut varmistetusti COVID-19 taudin (kuva 2)⁷. Kaikkein suurin väestöosuus on Tsekin tasavallassa, jossa laskennallisesti jo 8,3 % väestöstä on sairastanut taudin. Yhdessätoista maassa tapausten kumulatiivinen määrä ylittää 5 % väestöstä. Vaikka nämä luvut todennäköisesti ovat aliarvioita todellisesta sairastuneiden osuudesta, suurin osa EU-maiden väestöstä on edelleen alttiina tartunnalle. Suomessa laskennallinen osuus taudin sairastaneista on EU:n matalin 0,72% väestöstä.

Kuva 2. Varmistettujen COVID-19 tapausten väestö-osuus EU-maissa per 16.1.2021



7 Aineiston lähde: COVID-19 situation in the WHO European Region, per 16.1.2021 <https://who.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/?e=ead3c6475654481ca51c248d52ab9c61>

3 Suomen epidemiologinen tilannekuva ja skenaariot keväällä 2021

Suomessa COVID-19 tapausmäärät laskivat joulua edeltävinä viikkoina niin, että 14 vuorokauden ilmaantuvuus on tällä hetkellä noin 65/100 000 väestö (kuva 3). R-arvo on tällä hetkellä 0,7–0,9. Päivittäiset tapausmäärät ovat viimeisen neljän viikon aikana tasaantuneet keskimäärin noin 200–300 tapaukseen. Erityisen selvä ilmaantuvuuden lasku on tapahtunut Helsingin ja Uudenmaan sekä Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin alueilla. Epidemiologinen tilanne on ollut alueittain vaihtelevaa, ja tapausmäärät ovat joillakin alueilla myös nousseet.

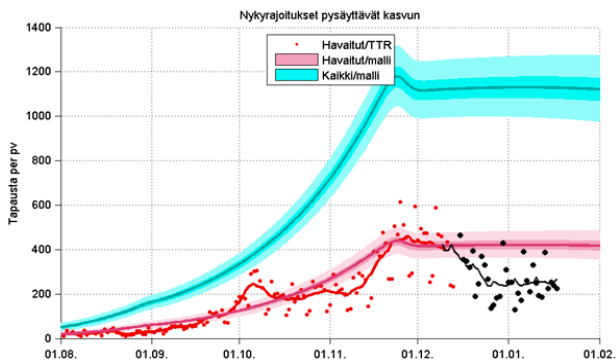
Kuva 3. Suomessa todetut COVID-19 -tapaukset tilastointipäivän mukaan. Lähde: THL



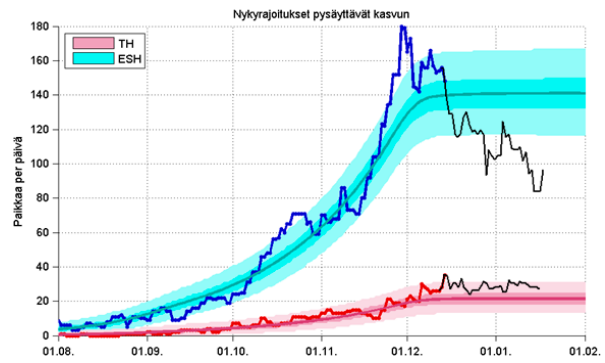
Suomen epidemiologinen kehitys on toistaiseksi vastannut melko hyvin valtioneuvostolle 10.12.2020 luovutetussa lyhyen aikavälin skenaarioreportissa¹ esitettyä skenaariota 1. Lisärajoitukset, jotka otettiin alueellisesti käyttöön marraskuun lopulla, näyttävät Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen ja Turun yliopiston kyselytutkimuksen mukaan vähentäneen ihmisten välisiä kontakteja tavoitellulla tavalla, joskin tapausmäärät eivät ole laskeneet aivan sille tasolle, joka edelsi marraskuussa tapahtunutta ilmaantuvuuden selvää nousua (kuvat 3 ja 4). Myös valtakunnallinen sairaalakuormitus on joulutammikuussa laskenut, tosin ei tehohoidon osalla (kuva 4). Tehohoidon kuormitus ollut jo yli kuukauden ajan noin 30 potilaan tasoa valtakunnallisesti.

Kuva 4. VNK skenaario 1 päivitetty uusien toteutuneiden tapausmäärien, rajoitukset pysäyttivät epidemian kasvun. Lähde: THL mallinnustiimi, Simopekka Vänskä, ja Anna Suomenrinne-Nordvik, THL.

Tartunnat



Sairaalakuormitus (ESH)



COVID-19 epidemiologinen tilanne on koko kuluvan talvikauden ajan altis ilmaantuvuuden nopealle kotoperäiselle kasvulle. Kuten skenaarioreportissa todetaan, kevään ja kesän lähestyminen voi huhti–toukokuussa vähentää tätä uhkaa. Toisaalta virusmuunnoksen leviäminen Suomeen aiheuttaa uuden vakavan riskin epidemian kiihtymiseen vuodenajasta riippumatta. Jos epidemia kiihtyy, oli syynä joko virusmuunnoksen leviäminen, rajoitusten tehon hiipuminen, väestön käyttäytymisen muutos tai näiden yhdistelmä, on terveydenhuollon ylikuormittumisen ja kuolleisuuden lisääntymisen riski edelleen hyvin huomattava. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos katsoo, että nykytiedon perusteella on välttämättömyyttä ja epidemiauhkaan nähden oikeasuhtaista tehostaa COVID-19 torjuntaa, erityisesti huomioiden virusmuunnoksen mahdollinen vaikutus.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen epidemiologinen mallinnusryhmä on tarkastellut erilaisia skenaarioita, joissa Suomeen rantautuisi herkemmin leviävä virusmuunnos tai epidemia muista syistä kiihtyisi (liite 3). Kuten johdannossa todettiin, epidemian kasvu on tällä hetkellä pysähdyksissä, ja pysähtyminen ajoittuu ajankohtaan, jossa nykyiset rajoitukset on otettu käyttöön. Näiden rajoitusten on arvioitu vähentäneen kaikkia ihmisten välisiä kontakteja ainakin 60 %.

Mallinnuksen perusteella on oletettavaa, että toimintasuunnitelman mukaisten rajoitusten voimassa ollessa epidemia ei kiihdy, vaan saattaa jopa hiipua entisestään, erityisesti jos rajoituksia otetaan käyttöön ja noudatetaan hyvin kaikilla alueilla, joissa niitä tarvitaan. Jos kuitenkin Suomessa käynnistyy uuden, herkemmin tarttuvan virusmuunnoksen leviäminen, tilanne muuttuu. Herkemmin tarttuva virus syrjäyttää vähitellen aiemmat virusmuodot, ja epidemia alkaa taas kiihtyä. Jos nykyrajoitukset ovat voimassa, kiihtyminen ei kuitenkaan ole kovin nopeaa, vaan kestää maaliskuulle asti, kunnes tapausmäärät kääntyvät taas kasvuun.

Mallinnuksessa tutkittiin tiukempien rajoitusten (4 viikkoa, 25% lisävähennys kontakteihin, "lock down") vaikutusta edellä mainittuun tilanteeseen alkaen esimerkinomaisesti joko 18.1.2021 tai 1.4.2021. Epidemiologisesti tällaisen sulun tarkoitus on hallitsemattomasti kiertävän viruksen eristäminen pieniin yhteisöihin, joiden väliset linkit katkaistaan silloin, kun virus liikkuu väestössä niin laajasti, ettei torjuntatoimia pystytä kohdentamaan. Jos virusta ei merkittävästi liiku, linkkien summittainen katkaisu koko väestössä ei juuri estä mitään lisää verrattuna kohdennettuihin toimiin.

Eri skenaariot, jossa uusi kanta leviää Suomessa, ovat yhtäpitäviä siinä, että vanha kanta dominoi epidemiaa vielä pari kuukautta, vaikka uusi muunnos lähtisikin leviämään. Mahdollisesta lock downista huolimatta muunnoksen osuus nousee, sillä muunnos ottaa osuuttaan epidemiasta joka tapauksessa ominaisuuksiensa mukaisesti. Nykyinen hidas lasku kääntyisi tartuttavamman muunnoksen vuoksi nousuksi kevättalven aikana, ja arviolta huhtikuussa saavutettaisiin joulukuun alun taso.

Tammikuussa toteutettava "lock down" jyrkentäisi kyllä epidemian alenemista, mutta nousu alkaisi kohta sulun päätyttyä, jolloin joulukuun alun taso saavutettaisiin vapun tienoilla. Uusi "lock down" olisi ehkä tarpeen, jotta kuolleisuus ja terveydenhuollon kuormitus eivät lisääntyisi enemmän kuin vasta huhtikuun alussa – tarpeen niin vaatiessa – tehtävällä "lock down" -toimella, joka pysäyttäisi kuitenkin epidemian kasvun. Mallinnuksen perusteella liian aikaisin toteutettuna voimakas sulkua ei siis ole epidemiologisesti perusteltu keino virusmuunnoksen leviämisestä johtuvan epidemian kiihtymisen estämiseksi.

Kaikkein kiireellisimmän virusmuunnoksen leviämisen ehkäisy vaatii tehokkaita toimia, joilla sekä vähennetään Suomeen kohdistuvaa matkustajamäärää, että edelleen lisätään rajojen terveysturvallisuutta. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos katsoo, että kaikki Suomeen matkustavat tai maahan palaavat tulisi testata ja ohjata karanteeniin, kunnes myös toinen, aikaisintaan 72 tuntia maahan saapumisesta otettu testi on negatiivinen. Rajat ylittävän liikenteen terveysturvallisuustoimien lainsäädäntöperustan vahvistamiseen on varauduttava.

Myös Suomen sisäisiä torjuntatoimia tulee tehostaa. Toimintasuunnitelman tavoite on pitää tapausmäärät mahdollisimman matalina, kuitenkin suhteessa rajoitusten aiheuttamiin hyväksyttävissä oleviin haitallisiin vaikutuksiin. Tavoite on, että epidemian hillinnästä aiheutuisi mahdollisimman vähän pitkäaikaisia haittoja ihmisille (erityisesti nuorille ja lapsille) ja yhteiskunnalle kokonaisuutena. Valtionvarainministeriön mallinnus⁸ on osoittanut, että kansantaloudellisesta näkökulmasta on edullisinta pitää tapausmäärät ja siten sairaalahoidon kuormitus kevään 2021 aikana kurissa. Kokonaisarvion aikajänne ulottuuukin tässä vaiheessa kesän 2021 alkuun saakka, koska siihen mennessä todennäköisyys epidemian laantumiseen kasvaa vuodenaikavaihtelun ja rokotusten etenemisen johdosta.

8 https://vnk.fi/documents/10616/0/VN_2020_Covid19_skenaariot.pdf/c82d65aa-f0cf-8d8e-987c-b408bf733fd0/VN_2020_Covid19_skenaariot.pdf?t=1607586913049%20

4 Epidemian nopean kiihtymisen estämisen toimenpidetasot

Hybridistrategian toimintasuunnitelman mukaan epidemian tilannekuva jaetaan kolmeen vaiheeseen: perustasoon, kiihtymisvaiheeseen ja leviämisvaiheeseen. Toimintasuunnitelman päivityksessä (STM 2021:1) kiinnitettiin huomiota siihen, että vaikka epidemialuokitukselta on saatu tukea tartuntojen estämistä koskeville suosituksille ja päätöksille, luokitusten käyttö ei ole ollut täysin yhdenmukaista kautta maan. Lisäksi kokemuksen mukaan kiihtymisvaiheen toimenpiteet voivat olla perusteltuja jo perustasolla, mikäli valtakunnallinen ja lähialueiden epidemiologinen tilanne on vaikeutuva, ja leviämisvaiheen uhatessa on perusteltua ottaa viipymättä käyttöön kaikki tarpeelliset toimenpiteet.

Epidemian nopean kiihtymisen uhka on tammikuussa 2021 olemassa sekä kotoperäisesti että erityisesti joulukuusta 2020 alkaen havaittujen muuntoviruksen aiheuttamien tartuntojen takia, mikäli ne pääsevät leviämään väestössä. Nämä viruskannat ovat peräisin rajat ylittävästä matkustuksesta. Ajantasaisia toimenpiteitä rajat ylittävien tartuntojen estämiseksi kuvataan [Rajan, Traficom](#) ja [Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen](#) sivuilla.

Tässä toimintasuunnitelman täydennyksessä kuvataan kolme toimenpidetasoa epidemian nopean kiihtymisen ja koko maata uhkaavan leviämisvaiheen estämiseksi eri tilanteissa:

1. nykyisen rajoitustason ylläpito ja kaikkien leviämisvaiheen toimenpiteiden toteuttaminen leviämisvaiheessa olevilla alueilla
2. leviämisvaiheen toimenpiteiden määräaikaisen ja laajamittaisen käyttöönoton ohjaus
3. poikkeusolojen ja liikkumisrajoitusten käyttöönotto

Tasolle 2 siirtyminen edellyttää erillistä valtioneuvoston puolta.

4.1 Nykyisen rajoitustason ylläpito ja kaikkien leviämisvaiheiden toimenpiteiden toteuttaminen leviämisvaiheessa olevilla alueilla

Tällä hetkellä rajanylitykseen liittyvien toimenpiteiden ohella on olennaista torjua maassa jo mahdollisesti olevan virusmuunnoksen leviämistä, epidemian kääntymistä uudelleen kiihtyvään kasvuun ja COVID-19 -taudin leviämistä. Näin ollen voimassaolevat rajoitustoimenpiteet alueilla niiden eri epidemiatasoilla on pysytettävä vähintään nykyisellä tasolla, kunnes virusmuunnoksen leviämistä ja sen estämiseksi tehtyjen toimenpiteiden vaikuttavuutta on voitu edelleen arvioida. Virusmuunnoksen esiintymisen seurannan edellyttämät toimet on kuvattu liitteessä 4.

Leviämisvaiheen toimenpiteistä koko väestöön kohdistuvat suositukset ovat kontakteja yleisesti vähentäviä (fyysisen etäisyyden ylläpito, etätyösuositus), viruksen tarttumismahdollisuuksia arjessa pienentäviä (yskimishygieneia, kasvomaskisuositus) ja tartunnanjäljitystä tarvittaessa helpottavia (koronavilkku). Leviämisvaiheessa olevilla alueilla on perusteltua ottaa aina käyttöön maksimaalinen Valtionvarainministeriön etätyösuositus ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen laajin [kasvomaskisuositus](#). Leviämisvaiheen toimenpiteiden kokonaisuus on kuvattu valtioneuvoston [periaatepäätöksen](#) 23.10.2020 nojalla annetuissa suosituksissa.

Alueellista päätöksentekoa edellyttävät toimenpiteet on esitetty kuvassa 5. Koska epidemiologisen tilanteen nopeat alueelliset vaihtelut ovat jatkuneet, kaikilla leviämisvaiheessa olevilla alueilla on toistaiseksi perusteltua ottaa käyttöön täysimääräisinä kaikki leviämisvaiheen toimenpiteet epidemian nopean kiihtymisen estämiseksi. Toiminnanharjoittajien julkisilla tiloilla tarkoitetaan tässä yhteydessä myös suosituksia yksityisten toimijoiden yleisölle avoimien tilojen osalta.

Aikuisten ryhmäharrastustoiminta ja siihen osallistuminen suositellaan keskeytettäväksi tilapäisesti kokonaan; alle 18-vuotiaiden lasten ja nuorten ryhmäharrastusten kohdalla on kuitenkin syytä käyttää erityistä harkintaa.

Koronaepidemian aikana käyttöön otetut rajoitustoimet ja etäopetus ovat vaikuttaneet erityisen paljon lapsiin ja nuoriin. Opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitos selvittävät, mitä lapsia ja nuoria tukevia ennakoivia toimia tehdään, jotta lasten ja nuorten toimintakyvyille ja hyvinvoinnille aiheutuvia haittoja voidaan minimoida.

Kuva 5. Alueelliset toimenpiteet epidemian eri vaiheissa (STM 2021:1).

Toimenpide	Perustaso	Kiihtymisvaihe	Leviämisvaihe
Julkisten tilojen käytön rajoittaminen/sulkeminen	✓ (lähikontaktin välttäminen)	✓ (asiakas- tai paikkamäärän rajaaminen puoleen)	✓ (tilojen sulkeminen)
Harrastetoiminnan rajoittaminen/keskeyttäminen	✓ (lähikontaktin välttäminen)	✓ (aikuisten korkean riskin harrastustoiminnan rajoittaminen sisätiloissa)	✓ (aikuisten ryhmäharrastustoiminnan keskeyttäminen)
Yleisötilaisuuksien rajoittaminen	✓	✓	✓ max. 10 hlöä
Suositus yksityistilaisuuksien rajoittamiseksi		✓ max. 20 hlöä	✓ max. 10 hlöä
Etäopetus korkeakouluissa		✓	✓
Etäopetus toisella asteella			✓
Suositus toiminnanharjoittajille julkisten tilojen sulkemiseksi			✓

Hybridistrategian nykyisten toimenpiteiden vaikuttavuutta vahvistetaan viestinnällä ja päivittämällä testausstrategia, jonka jäljitystä koskevaa osiota laajennetaan. Ajantasaisen, ymmärrettävän, riittävän yksityiskohtaisen ja toimenpiteitä taustoittavan tilannekuvan välittäminen on kansalaisviestinnän kulmakivi. Motivoiva, empatiaa ja yhteisöllisyyttä vahvistava viestintä ja faktoihin perustuva rokoteviestintä ovat ensisijaiset keinot vaikuttaa kansalaisten kriisinkestävytyteen. Positiivisen, epidemiaolosuhteissa jaksamista vahvistavan viestinnän lisäksi on kuitenkin varauduttava kertomaan ja perustelemaan, miksi tiukempia rajoituksia ja jopa poikkeusolojen toteamista ja liikkumisrajoituksia voidaan joutua harkitsemaan, mikäli epidemia alkaa uudelleen kiihtyä. Viestinnässä on syytä kiinnittää huomiota myös rajoitusten ja karanteeniohjeiden noudattamisen tärkeyteen ja siihen mitä kansalaiset voivat tehdä taudin leviämisen hidastamiseksi.

Alueen epidemiologisen tilanteen kohentuessa rajoitteiden lievennys tulee toteuttaa asteittain ottaen huomioon valtakunnallinen epidemiatilanne, epidemian kiihtymisen alueelliset juurisyyt, tartuntojen määrän kehitys ja vaikutusten kokonaisarviointi.

4.2 Leviämisvaiheen toimenpiteiden määräaikaisen ja laajamittaisen käyttöönoton ohjaus

Epidemian nopean kiihtymisen tai muuntuneen viruksen leviämisen uhan perusteella sosiaali- ja terveysministeriö voi Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen lausuntoon perustuen ohjata alueita ottamaan käyttöön leviämisvaiheen suositukset ja toimenpiteet ottaen huomioon toimien oikeasuhtaisuus.

Toimenpidekokonaisuuden tavoitteena on *torjua epidemian kasvun uudelleen kiihtyminen ja herkemmin tarttuvien virusmuunnosten leviäminen*, ja siten saada lisää aikaa rokotusten ja vuodenaikavaihtelun yhteisvaikutukselle epidemian hillitsemisessä. Tavoitteena on toisin sanoen valtakunnallisen leviämisvaiheen uhkan torjuminen ja pysyminen mahdollisimman lähellä skenaario 1:n mukaista tartuntojen ja terveydenhuollon kuormituksen tasoa. Seuraavia kriteerejä voidaan käyttää suuntaa antavasti tukena, kun Terveyden ja hyvinvoinnin laitos arvioi koko maan väestön tasolla uhkaa epidemian kehittymisestä valtakunnallisesti leviämisvaiheeseen:

1. B.1.1.7 muunnosta löytyy alueellisesti ja määrällisesti lisääntyvästi niin että epidemian leviämisen estäminen vaatii välittömiä toimenpiteitä (muuntoviruksen seurannasta ks. liite 4) TAI
2. leviämisvaiheen kriteerit täyttyvät noin puolessa sairaanhoitopiireistä (ml Ahvenanmaan maakunta) JA
3. rokotukset eivät vielä ole saavuttaneet riittävän laajaa kattavuutta (koskien kriteereitä 1–2)

Tasolle 2 siirtyminen edellyttää erillistä valtioneuvoston puolta. Toimien on oltava välttämättömiä ja alueellisesti oikeasuhtaisia.

Toimenpidekokonaisuuden käyttöönoton välttämättömyyttä ja sen ajoitusta arvioidaan jatkuvasti yhteistyössä ohjaavien tahojen (sosiaali- ja terveysministeriö, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos) sekä alueellisten viranomaisten kanssa. Toimenpiteiden käynnistämiseen ohjataan yhdenmukaisten perusteiden sekä yhdenmukaisuuden varmistamiseksi myös sosiaali- ja terveysministeriön ohjauskirjeellä, jossa kuvataan toimenpiteiden välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden perustelut, tavoiteltu aikataulu, epidemiologisten ja kokonaisvaikutusten arviointi sekä seurannan toteutus. Aikataulussa tulee ottaa huomioon toimenpidekokonaisuuden alueelliset toteutusmahdollisuudet. Päätökset tehdään ja suositukset annetaan alueellisissa viranomaisissa noudattaen 22.12.2020 annetussa toimintasuunnitelmassa kuvattua menettelyä ja toimivaltaa.

Toimenpidekokonaisuudella tavoitellaan nopeaa ja voimakasta kontaktien vähenemistä määrääjäksi koko maan tasolla. Osana toimenpidekokonaisuutta otetaan käyttöön maksimaalinen etätyösuositus ja laajin maskisuositus koko maassa. Lisätoimenpiteinä voidaan pienentää kokoontumisrajoitusten suurinta sallittua henkilömäärää sekä tehostaa tartuntatautilain mukaisen karanteenin ja eristyksen noudattamisen valvontaa. Erityisesti virusmuunnosten leviämisen riskin pienentämiseksi voi olla perusteltua suositella myös muita leviämisvaiheen lisätoimenpiteitä, kuten peruskoulujen yläluokkien lähiopetuksen ja vastaavan ikäisten lasten ryhmämuotoisen harrastustoiminnan määräaikaista keskeyttämistä. Peruskoulun yläluokkien siirtymistä etäopetukseen on kuitenkin pidettävä viimesijaisena toimenpiteenä.

Lisätoimenpiteiden mukaisia suosituksia voitaisiin soveltaa joko valtakunnallisesti tai erikseen määritellyillä alueilla. Lisätoimenpiteiden oikeudellista perustaa ja toimeenpanoa käsitellään tarkemmin liitteessä 1 A. Lisätoimenpiteiden käyttöönotolle tulee olla epidemiologiset perusteet, ja niiden kokonaisvaikutukset tulee arvioida huolellisesti.

Ennen lapsia ja nuoria koskevia rajoituksia, esimerkiksi ennen ryhmäharrastustoiminnan keskeytystä, tulisi päättää tartuntatautilainsäädännön mukaisista muista toimista ("aikuiset ensin" -periaate). Opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos määrittävät tarkennetut kriteerit lasten ja nuorten ryhmäharrastustoiminnalle, joka on tasolla 2 keskeytettävä (ks. liite 1.2).

Koska toimenpidekokonaisuuden käyttöönotolla ja vastaavasti purkamisella on laajoja sosiaalisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia, rajoitusten purkamiseen ei tule myöskään ryhtyä ennen kuin epidemiologisista vaikutuksista voidaan tehdä riittävän luotettavat johtopäätökset ja siirtyä joko rajoitusten asteittaiseen lieventämiseen tai tilanteen sitä edellyttäessä poikkeusolojen ja liikkumisrajoitusten käyttöönottoon. Toimenpidekokonaisuuksien purkamista käsitellään tarkemmin kohdassa 5.

Toimenpidekokonaisuuden suositukset perustuvat lainsäädäntöön, sen nojalla annettuihin säännöksiin sekä määräyksiin, jotka ovat voimassa suositusten antamisen hetkellä, sekä epidemiologisiin perusteluihin ja vaikutusten kokonaisarvioon. Toimintasuunnitelmaa ja suosituksia tullaan tarkistamaan, mikäli asiaa koskeva sääntely muuttuu.

4.3 Poikkeusolojen ja liikkumisrajoitusten käyttöönotto

Tällä tarkoitetaan eri asteisten liikkumisrajoitusten käyttöönottoa kaikkien leviämisvaiheen toimenpiteiden lisäksi. Kyseessä on äärimmäinen toimenpide ja perusteltavissa vain, mikäli kaikki edellä kuvatut toimenpidekokonaisuudet ovat joko osoittautuneet riittämättömiksi ja epidemiatilanteen voidaan osoittaa aiheuttavan välittömän terveydenhuollon kantokyvyn ylittymisen uhan, tai väestön hengen tai terveyden turvaamiseksi se on muutoin välttämätön.

Liikkumisrajoitusten käyttöönoton tavoitteena on *pysäyttää epidemian kiihtyvä kasvu tai virusmuunnosten leviäminen* siten, että on mahdollista saada lisää aikaa rokotusten ja vuodenaikavaihtelun yhteisvaikutukselle. Tämä edellyttää poikkeusoloja ja valmiuslain käyttöönottoa tai perustuslain 23 §:n nojalla valmisteltavaa erillislainsäädäntöä. Kansalaisten liikkumisvapauten puuttuvana se on purettava heti, kun liikkumisrajoitukset eivät ole ehdottoman välttämättömiä.

Valmiuslaissa ja perustuslakivaliokunnan käytännössä on perustavanlaatuisia arviointikriteerejä valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönotolle. Valmiuslaki edellyttää, että sen toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Toiseksi valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönotolle on korkea kynnys. Käyttöönottoa ei tule tehdä kevein perustein tai varmuuden vuoksi. Viranomaiset voidaan lisäksi oikeuttaa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia valmiuslain 1 §:ssä säädetyn tarkoituksen saavuttamiseksi. Näitä toimivaltuuksia voidaan lisäksi käyttää vain sellaisilla tavoilla, jotka ovat oikeasuhtaisia ja välttämättömiä. Lisäksi tulee esittää kestävä perustelut sille, että toimivaltuuksien käytöllä voidaan saavuttaa hyväksyttävä tavoite (ks. liite 1 B).

Perustuslakivaliokunta totesi keväällä, että valmiuslaista käyttöön otettavilla toimivaltuuksilla pyrittiin terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn turvaamiseen. Toimille oli perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeusnäkökulmasta erittäin painavat perusteet. Nytkin voi tulla akuutiksi kysymys terveydenhoitojärjestelmän toimintakyvyn turvaamisesta, esimerkiksi jos tartunnan saaneiden määrä lähtee hallitsemattomaan tai eksponentiaaliseen kasvuun ottaen huomioon, että voi arvioida, että tartunnan saaneiden joukosta tietyn ajan jälkeen tietty osuus joutuu sairaalahoitoon. Myös taudin torjunta altistuneiden jäljityksen kautta käy hyvin vaikeaksi, jos tartunnat voimakkaasti kasvavat. Tämä voi entisestään kiihdyttää epidemiaa.

Tartuntatautilain nojalla voidaan ryhtyä hyvin pitkälle meneviin ja alueellisesti hyvin kattaviin toimenpiteisiin. Myös valtakunnallisella tasolla toteutettavat toimenpiteet ovat periaatteessa mahdollisia, jos toimivaltaiset viranomaiset (sosiaali- ja terveysministeriön ohjauksessa) tekevät saman sisältöiset päätökset kaikkialla maassa. Jotta valmiuslaki voidaan ottaa käyttöön, on arvion oltava se, että COVID-19-taudin torjumiseksi ja terveydenhuollon kantokyvyn turvaamiseksi, tai muista painavista syistä, tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin ja että tartuntatautilain ja esimerkiksi muun sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön mukaiset toimivaltuudet eivät riitä tilanteen hallitsemiseksi.

Normaaliolojen toimivaltuuksien perusteella tehtyjen rajoitustoimien ja muiden toimenpiteiden vaikutuksen arviointi edellyttää tarkkaa sekä koko maan että eri alueiden kattavaa seuranta ennen kuin johtopäätöksiä valmiuslain toimivaltuuksien käytöstä voidaan tehdä. Valmiuslaissa säädettyjen toimivaltuuksien käyttöön ottaminen edellyttää myös huolellista vaihtoehtoisten toimenpiteiden arvioimista sekä koituvien hyötyjen ja haittojen laaja-alaista punnintaa.

Tässä yhteydessä erityisesti valmiuslain 118 §:n tai perustuslain 23 §:n nojalla säädettävillä liikkumis- ja oleskelurajoituksilla voitaisiin rajoittaa tietyllä, tarkkaan rajatulla alueella, väestön liikkumista ja oleskelua, jos se on välttämätöntä ihmisten henkeä tai terveyttä

uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi. Kyse voisi olla esimerkiksi liikkumisen salliminen tietyllä alueella vain välttämättömien tarpeiden hoitamiseksi taikka tietyllä alueella tiettyyn aikaan liikkumisesta ja oleskelusta. Rajoitus voisi mahdollisesti tulla kyseeseen erittäin voimakkaassa leviämisvaiheessa, kontaktien vähentämiseksi ja siten tartuntojen määrän vähentämiseksi tavalla, joka mahdollistaa terveydenhuollon palvelujärjestelmän toimintakyvyn turvaamisen.

Poikkeusolojen toteaminen ja valmiuslain käyttöönotto eivät tarkoita, että voimassa olevaa normaaliajan lainsäädäntöä ei enää sovellettaisi. Valmiuslain käyttö ei vaikuta viranomaisten normaaliaikojen toimivaltuuksiin.

5 Toimenpidetasojen mukaisten rajoitusten purkaminen ja seuranta

Jokaisella on oikeus elämään ja julkisen vallan on edistettävä väestön terveyttä (perustuslaki 7.1 § ja 19.3 §). Jokaisella on myös oikeus välttämättömään huolenpitoon sekä riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin (perustuslaki 19.1 §). Myös Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet, erityisesti ihmisten oikeus elämään (Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artikla), perustavat julkiselle vallalle toiminta- ja suojaamisvelvoitteen. Kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa on turvattu myös oikeus terveyteen (esimerkiksi sosiaalisista, sivistyksellisistä ja taloudellisista oikeuksista tehdyn yleissopimuksen 12 artikla ja uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 11 artikla). Julkisen vallan on turvattava muun muassa näiden perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen (perustuslaki 22 §).

Julkisen vallan on siten turvattava hengen ja terveyden suojaaminen kaikin käytettävissä olevin tehokkain ja oikeasuhtaisin keinoin ja perustettava päätöksenteko parhaaseen saatavilla olevaan tietoon. Tämä on eri asia kuin yksittäisen rajoitustoimen välttämättömyys. Rajoitusten purkamisenkin on kokonaisuutena perusteltua olla hallittua siten, että sen vaikutukset ennakoidaan siltä osin kuin se on mahdollista ja myös epävarmuudet tuodaan esille.

Näin ollen kaikkien toimenpiteiden arvioinnissa ja niiden purkamista harkittaessa on otettava yhdenmukaisesti huomioon edellä todettu julkisen vallan velvollisuus estää epidemian leviämistä ja turvata terveydenhuollon toimintakapasiteetti. Tämän vuoksi päätösharkinnassa on ennakoitava toimenpidekokonaisuuden merkitystä ja vaikutuksia tilanteen kehittyessä. Epidemian leviämisen ja sen estämisen sekä siinä tehtävien toimenpiteiden vaikuttavuuden sekä kokonaisyötyjen ja kustannusten seurannan perusteella viranomaisilla on velvollisuus ryhtyä perusoikeuksien turvaamiseksi tarvittaviin toimenpiteisiin. Terveydenhuollon toimintakapasiteetin turvaaminen ja toimenpiteet epidemian leviämisen estämiseksi ja hidastamiseksi ovat perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painavia tavoitteita, joiden turvaamiseksi täytyy myös tehdä riittävästi toimia ja ennustetusta poikkeavan kehityksen tilanteessa tulee ryhtyä ripeästi tarvittaviin toimiin. Lähtökohtana voidaan pitää, että sekä nykyisten että uusien rajoitustoimien vaikutusten yhdenmukainen arviointi edellyttää toimenpiteestä riippuen vähintään kahden tai kolmen viikon seuranta-aikaa.

Toimenpidetkokonaisuuden purkaminen ja purkamisen sisältö tulee siten perustaa monipuoliseen ja laajaan arviointiin purkamisen vaikutuksista sekä sen pohjalta huolellisesti suunniteltuun korvaavaan toimenpidetkokonaisuuteen tai perusteltuun arvioon välittömän leviämisen uhan väistymisestä, jotta voidaan uudessa tilanteessa turvata epidemian leviämisen hillintä. Purkamisen vaikutuksia tulee seurata ja varautua toimimaan, mikäli vaikutukset poikkeavat ennakoidusta. Rajoitustoimien purkamisesta päätettäessä on suojeltava haavoittuvaisimpia ryhmiä ja vaiheistettava rajoitustoimien purkaminen siten, että niiden vaikutuksia epidemian etenemiseen on mahdollista seurata.

Kulloinkin käytettävät toimet valitaan kokonaisharkinnan perusteella siten, että epidemian hallinnassa saavutettava hyöty on mahdollisimman suuri suhteessa toimenpiteen aiheuttamiin sosiaalisiin ja taloudellisiin haittavaikutuksiin. Tämän seurannan ja kokonaisarvioinnin perusteella rajoitustoimia voidaan purkaa, pitää ennallaan tai palauttaa takaisin voimaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän toimintakyky varmistetaan käytettävissä olevin keinoin kaikissa olosuhteissa. Yksittäisten rajoitustoimien purkamista voidaan tukea muun muassa suosituksilla ja kohdennetuilla rajoituksilla, joilla estetään epidemian yltyminen rajoituksia purettaessa.

6 Vaikutusten kokonaisarviointi, viestintä ja väestön kriisinkestävyys

Epidemian rajoitustoimilla on hyötyjen ohella haitallisia sosiaalisia, yhteiskunnallisia ja taloudellisia vaikutuksia, joita voi olla vaikea erottaa epidemian itsensä vaikutuksista. Haitallisia vaikutuksia on pyritty lieventämään hallituksen päättämällä useilla tukitoimilla, joilla on autettu ihmisiä, yhteisöjä ja yrityksiä koronakriisin keskellä. Tukitoimet ovat olleet pääsääntöisesti onnistuneita, mutta ne ovat aiheuttaneen merkittävää painetta valtiontalouteen. Kriisin pitkittyessä sen sosiaaliset ja väestön kriisinkestävyyskohdistuvat vaikutukset korostuvat, ja eniten kärsineet alat ovat monin osin suurissa taloudellisissa vaikeuksissa.

Hybridistrategian mukaisten toimenpiteiden suhdetta epidemian jälkihoitoon ja jälleerakennukseen on käsitelty toimintasuunnitelmassa (STM 2021:1). Seuraavassa tarkastellaan lyhyesti kevään 2021 tiukentuvien rajoitusten vaikutuksia ihmisten (erityisesti lasten ja nuorten) hyvinvointiin, perus- ja toisen asteen koulutukseen, elinkeinoelämään ja kansantalouden kehitykseen. Lisäksi tarkastellaan lyhyesti kansalaisviestintää ja väestön kriisinkestävyyttä.

6.1 Terveydelliset, sosiaaliset ja hyvinvointivaikutukset

Toimenpidetaso 1.

Koulujen sulkemisella ja harrastustoiminnan rajoituksilla on monenlaisia vaikutuksia yläkouluikäisten lasten ja nuorten oppimiseen, hyvinvointiin ja vertaissuhteisiin. Etäopetuksen osuus kuitenkin vaihtelee alueittain epidemiatilanteen mukaan.

Monet ikäihmiset kokevat arjen jatkuvan lähes normaaliin tapaan. Koronarajoitukset ymmärretään ja tunnustetaan niiden tarpeellisuus. Toisaalta monet kokevat yksitoikkoisuutta ja yksinäisyyttä. Yhteydenpito läheisiin on vaikeutunut muun muassa tapaamisten keston rajoitusten vuoksi. Omaiset kokevat läheisen kuoleman raskaana tapaamismahdollisuuksien vaikeutumisen vuoksi.

Omaishoitajien jaksamista koetellaan rajoitustoimien aikana. Hoitajien lakisääteisiä vapaa-päiviä ei pystytä turvaamaan yhdenvertaisesti kaikkialla. Vanhuspalveluissa on tilapäishoitopaikkojen puutetta, mikä lisää sairaalahoidon kuormitusta.

Sekä perusterveydenhuollon että erikoissairaanhoidon jonoja lyhennetään pikkuhiljaa, epidemiasta huolimatta. Hoitojonojen lyhenemisessä on huomattavia alueellisia eroja.

Toimenpidetaso 2.

Etäopetuksen osuus yläasteen kouluissa lisääntyy koko maassa. Koulun mahdollisuus kompensoida kodin tuen eroja pienenee, mikä johtaa suurempiin sosioekonomisiin eroihin oppimistuloksissa. Turvattomuutta kotonaan kokevien lasten ja nuorten kannalta turvalliset aikuiset ja ympäristöt ovat tärkeitä, mutta vähenevät rajoitustoimien vuoksi.

Erityisesti ammattiopinnoissa riskinä on opintojen ja valmistumisen viivästyminen. Etäopetuksen aikana lasten ja nuorten ongelmat ja tuen tarpeet jäävät osittain piiloon ja voivat vaikeutua. Huolta omasta henkisestä hyvinvoinnista kokevat muita useammin pienituloisten perheiden nuoret sekä seksuaali- tai sukupuolivähemmistöön kuuluvat. Yksinäisyys ja siihen liittyvät mielenterveysongelmat lisääntyvät, liikunnan harrastaminen vähenee.

Rajoitustoimien kiristyessä ongelmia syntyy siirtymävaiheen nuorille, jotka ovat päättämässä opintojaan ja pyrkimässä seuraavan asteen opintoihin tai työelämään. Tulisi varmistaa, etteivät nämä nuoret vuoden 2020 kevään jälkeen koe toista kertaa peräkkäin vastaavaa tilannetta.

Rajoitustoimien kiristyminen voi lisätä väestön psyykkistä kuormittumista. Mielenterveyspalveluja voidaan turvata jossain määrin, mutta yhä suurempi osa perutaan tai siirretään etäpalveluksi.

Perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon hoitojonot eivät korjaannu, eivät paheneakaan, sillä kaikissa sairaanhoitopiireissä pidetään yhtäläistä valmiutta epidemian jäljityksen ja hoidon tarpeiden nopeaan kasvuun.

Toimenpidetaso 3.

Lastensuojelun asiakasperheiden taloudelliset ongelmat, vuorovaikutushaasteet ja jaksamattomuus sekä lähisuhdeväkivallan lisääntyminen kasvattavat lastensuojelun tarvetta. Etäpalvelut eivät pysty täysin vastaamaan lisääntyviin tarpeisiin, mikä kasvattaa palveluvelkaa. Epidemian ensimmäisen vaiheen aikana kehitettyjä lasten ja nuorten opetuksen, ohjauksen ja tuen toimintamalleja hyödyntämällä voidaan pienentää etäopetuksen ja sosiaalisen etäisyyden riskejä. Valtaosa lapsista ja nuorista sekä heidän vanhemmistaan arvioi etäopiskelun sujuneen keväällä 2020 hyvin.

Rajoitustoimet supistavat ryhmämuotoisten mielenterveys- ja muiden palvelujen saata- vuutta. Mielenterveyspalveluja voidaan turvata jossain määrin, mutta hoitoon hakeutu- minen kärsii eikä vakiintuneita hoitopolkuja voida toteuttaa. Etäpalvelut eivät riitä tai sovi kaikille. Vakavimmin psyykkisesti sairaiden tilanne heikentyy. Perustason palvelujen supis- tuminen huonontaa mielenterveyspalvelujen – mukaan lukien erityistason palvelujen – saata- vuutta. Työttömyyden ja taloudellisen turvattomuuden lisääntyessä myös mielenter- veyspalvelujen tarve lisääntyy.

Erytisesti kiireettömän hoidon hoitovelka kasvaa, mutta hitaammin verrattuna kevään 2020 sulkun, sillä on opittu ja otettu käyttöön uusia etäpalvelumuotoja. Jos sairaaloiden tehohoidon kapasiteettia joudutaan kasvattamaan, kiireettömien hoitojen hoitojonot pi- dentyisivät. Jonojen kasvu ei kuitenkaan ole merkittävää, jos kyse on kuukauden mittai- sesta sulusta.

Sosiaalisten tilojen sulkeminen ja harrastustoimintojen keskeyttäminen huonontaa erityi- sesti haavoittuvassa asemassa olevien, kuten yksinäisten, mielenterveys- ja päihdekuntou- tujien, maahanmuuttajien, ikääntyneiden ja toimintakyvyiltään heikkojen tilannetta. Jos sulkuko- skisi myös julkisia palveluja, kuten sosiaalihuollon toimistojen ja Kelan asiointipis- teiden palveluja, vaikutukset olisivat suuremmat, sillä esimerkiksi taloudellisiin ongelmiin liittyvä palveluvaje kasvaisi. Myös muun muassa häädot ja vuokravelat voivat kasautua, kun niitä ei päästä hoitamaan. Monet ikäihmiset ja toimintakyvyiltään heikot sekä monet mielenterveyskuntoutujat eivät osaa tai pysty käyttämään digitaalisia etäpalveluja. Jos poikkeusolot ja liikkumisrajoitukset kestävät vain kuukauden, vaikutukset jäävät kuitenkin kohtalaisen pieniksi.

6.2 Perusopetukseen ja toisen asteen koulutukseen kohdistuvat vaikutukset

Perusopetus järjestetään lähtökohtaisesti lähiopetuksena kevätlukukaudella 2021. Väliai- kaiset lainmuutokset mahdollistavat kuitenkin sen, että jos opetusta ei tartuntatautilain 58 §:n nojalla annettavan päätöksen johdosta voida järjestää turvallisesti lähiopetuksena, voidaan opetuksen järjestäjän päätöksellä siirtyä poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin, esimerkiksi etäyhteyksien hyödyntämiseen, jos se opetuksen järjestämiseksi on välttämät- töntä. Kaikkein haavoittuvammassa asemassa olevien lasten oikeus lähiopetukseen turva- taan. Poikkeukselliset opetusjärjestelyt eivät koske esiopetuksen oppilaita, perusopetuk- sen 1–3 vuosiluokkien oppilaita, erityisen tuen päätöksen saaneita oppilaita, pidennetyn oppivelvollisuuden oppilaita eikä valmistavan opetuksen oppilaita. Näillä oppilailla on oi- keus saada lähiopetusta myös poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana. Myös etäope- tuksessa olevalla oppilaalla on oikeus saada oppilashuollon palveluita, tukiopetusta ja

osa-aikaista erityisopetusta, tehostettua tukea, erityistä tukea ja henkilökohtaisen opetuksen järjestämistä koskevan suunnitelman mukaista opetusta sellaisilla toteuttamistavoilla kuin se olosuhteisiin nähden on mahdollista toteuttaa.

Suuri osa opettajista on arvioinut kevään 2020 etäopetuksen toimineen kokonaisuudessaan hyvin.

Opettajat kokivat pääosin sekä digitaalisen että pedagogisen osaamisensa riittäneen hyvin poikkeusjärjestelyihin. Samalla opettajien ja rehtoreiden kuormitus on kuitenkin lisääntynyt. Kansallisten tutkimusten ja selvitysten perusteella voidaan kuitenkin arvioida, että kevään 2020 poikkeusolojen pitkä etäopetusjakso jakoi oppilaita: osa koululaisista arvioi, että etäopetus sopii heille hyvin ja he kokivat oppivansa kotona tehokkaammin kuin koulussa. Samalla oppimisvaje ja yksinäisten ja ahdistuneisuutta kokevien lasten määrä on kuitenkin lisääntynyt. Etäopiskeluajan kielteiset vaikutukset näyttävät kasautuneen samoille perheille ja lapsille. Etäyhteyksiä hyödyntävä opetus on ollut haasteellisinta niille oppilaille, jotka lähiopetuksessakin tarvitsevat paljon ohjausta. Huoli oli kasvanut etenkin niiden oppilaiden kohdalla, joista oli huolta jo ennen poikkeusoloja. Vanhempien kykyyn auttaa lapsiaan etäkoulussa vaikuttaa myös työpaikkojen mahdollistama joustavuus.

Koronaviruksen aiheuttama pandemia vaikuttaa *toisen asteen koulutuksen* järjestämiseen keväällä 2021. Vaihteleva tautitilanne edellyttää hyvää suunnittelua, jolla mahdollistetaan koulutuksen joustava järjestäminen. Koulutuksen järjestäjien on tärkeää aktiivisesti seurata epidemiatilanteen kehitystä ja toimia mahdollisten uusien määräysten, ohjeiden tai suositusten mukaisesti. Toisen asteen koulutuksen järjestäjille on suositeltu, että opetuksessa siirrytään kokonaisuudessaan etäopetukseen. Suositus ei koske välttämätöntä lähiopetusta. Etäopetuksen järjestelyt toteutetaan siten, että niiden negatiiviset vaikutukset opintojen etenemiselle ja muun muassa ylioppilaskirjoituksille voidaan minimoida. Mikäli opetus jatkuu pitkään pelkästään etäopetuksena, osalla opiskelijoita kasvaa kuitenkin riski opintojen viivästyymiseen tai keskeytymiseen. Laajamittainen etäopetus vaikuttaa erityisesti paljon ohjausta tarvitsevien opiskelijoiden, kuten maahanmuuttajien ja erityistä tukea saavien opiskelijoiden, opintojen etenemiseen. Etäopetukseen siirtymisen arvioidaan toisella asteella sujuvan kuitenkin pääasiallisesti hyvin kuten keväällä 2020.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on valmistellut *lasten ja nuorten ryhmäharrastustoimintaa* koskevat suositukset (liite 1.2), mikäli esimerkiksi alle 18-vuotiaiden lasten ja nuorten toiminta sallittaisiin myös sisätiloissa helmikuun 2021 alusta lukien.

6.3 Kansantaloudelliset vaikutukset

Joulukuussa 2020 julkaistussa lyhyen aikavälin skenaariossa 1 (kuva 4) oletettiin, että tartuntojen ilmaantuvuus painetaan voimakkailla rajoitustoimilla takaisin niin matalalle tasolle, että merkittävää terveydenhuollon kuormitusta ei synny. Valtionvarainministeriön kansantalousosaston laskelman mukaan taudin hillitsemisen suotuisa vaikutus talouskasvuun oli skenaariossa 1 suurempi kuin käyttöön otettavien rajoitusten kielteinen vaikutus, joten laskelman mukaan epidemian voimakas jarruttaminen, vaikka rajoituksia lisäämällä, osoittautui taloudellisesti kaikkein suotuisimmaksi vaihtoehdoksi.

Valtionvarainministeriön joulukuussa 2020 julkaistun kokonaistaloudellisen ennusteen taustalla on oletus siitä, että COVID-epidemian hillitsemiseksi joudutaan ottamaan käyttöön ja pitämään yllä laajempia rajoitustoimia vuoden 2020 lopulla ja vuoden 2021 alussa. Ennusteraportissa (Taloudellinen katsaus, Talvi 2020, Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2020:85) asetelma on ilmaistu seuraavasti:

Talouden selvä toipuminen covid-19-epidemista siirtyy vuoden 2021 puolelle, sillä epidemian toinen aalto hidastaa talouskasvua tilapäisesti vuodenvaihteen ympärillä. Kotimaassa palveluiden kysyntä pysyy edelleen heikkona. Vienti ja teollisuustuotanto kärsivät globaalin pandemian jatkumisesta ja kääntyvät kasvuun vasta vuoden 2021 puolella.

Ennuste perustuu oletukselle, että covid-19-epidemiaan liittyvien tautitapausten ilmaantuvuus painetaan voimakkailla rajoituksilla matalalle tasolle vuodenvaihteen aikana. Jos ilmaantuvuus kääntyy uudestaan nousuun rajoitusten löysentämisen jälkeen, niitä voidaan joutua kiristämään uudestaan vuoden 2021 alkupuolella. Tämä luo taloudenpitäjille epävarmuutta, mikä heikentää talouden palautumista vuoden 2021 keväällä. Rokotteiden käyttöönotto kevään aikana parantaa taloudenpitäjien uskoa tulevaisuuteen ja vähitellen kääntää yhteiskunnan kohti normaaleja aikoja.

Talouden toipumien alkaa pandemiaan liittyvän epävarmuuden hälventyessä vuoden 2021 kuluessa. Vuoden 2021 loppua kohden kiihtyvä kasvu nostaa myös vuoden 2022 talouskasvua.

Tuoreimmat tiedot talouden ja epidemian kehityksestä sekä uusista rajoitustoimista viittaavat siihen, että vuoden 2020 loppu olisi sujunut hieman ennustettua vahvemmin, mutta vuoden 2021 alku taas hieman ennustettua vaisummin. Tämä tarkoittaa, että toteutuva kehitys näyttäisi värisevän valtionvarainministeriön joulukuun 2020 ennusteen uran ympärillä, mutta kehityksen iso kuva ja mittakaava ovat edelleen ennusteen mukaisia – etenkin, kun otetaan huomioon, että ennuste rakennetaan vuosineljänneksiin perustuvan

kansantalouden tilinpidon varaan. Usein viikoittainen ja kuukausittainen värähtely tasoittuu vuosineljänneksen sisällä.

Valtionvarainministeriön joulukuun 2020 kokonaistaloudellisen ennusteen oletus taudin etenemisestä, sairaalassa hoidettavien määrästä ja epidemian leviämistä hillitsevistä rajoitustoimista perustuu joulukuussa 2020 julkaistuun lyhyen aikavälin skenaarioon 1 (COVID-19-epidemian kehittyminen Suomessa, Lyhyen aikavälin skenaarioita varautumista varten, Valtioneuvosto 2020).

On totta, että ennusteen perusuraan verrattuna kiristyvillä rajoitustoimilla on lähtökohtaisesti epäsuotuisia vaikutuksia talouteen, jos niiden tuloksena sairaalahoidon tarve pysyy samana kuin perusurassa. Kuitenkin niin kauan, kun muutokset rajoituksissa ovat hybridistrategian toimentasuunnitelman päivityksessä esitetyn kaltaisia (*Nykyisen rajoitustason ylläpito ja kaikkien leviämisvaiheen toimenpiteiden toteuttaminen leviämisvaiheessa olevilla alueilla*), ennusteen perusura toimii hyvin taloudellisten vaikutusten kuvaajana.

Tulkintamme siis on, että hieman nykyistä jämäkämmät tai laajemmat rajoitustoimet mahduttavat vielä ennusteessa käytetyn oletuksen sisään, mutta valmiuslailla käyttöönotettava yhteiskunnan ja taloudellisen toiminnan laaja ja pitkä rajoittaminen ei enää mahtuisi.

6.4 Yritys- ja työllisyysvaikutukset

Toimenpiteet epidemian uhkaavan nopean kiihtymisen ja tartuttavampien virusmuunnosten yleistymisen estämiseksi – muistiossa kuvataan voimassa olevan lainsäädännön mukaisten rajoitustoimenpiteiden laajennuksia ja/tai tiukennuksia. Hybridistrategian mukaisesti toimenpiteet ovat alueellisia ja kohdentuvat aluehallintoviraston tai kunnan päätöksen mukaisesti tietyille alueille. Päätösten voimassaolo on rajattu, ja esim. kokoon-tumisrajoituksia koskevat päätökset ovat voimassa enintään yhden (1) kuukauden kerrallaan. Rajoitukset tulee poistaa heti, kun ne eivät ole enää välttämättömiä. Sairaanhoidopiirien koordinaatioryhmät ovat keskeisessä roolissa alueellisen arvion laadinnassa. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan koordinaatioryhmät perustavat arviointinsa yksinomaan tautitilanteen kehitykseen. Päätösten lisäksi käytössä on eri tasoisia suosituksia, joita voivat antaa eri tahot (hallitus, Terveystieteiden tutkimuskeskus ja hyvinvoinnin laitos).

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää seuraavassa keskeisiä yritys- ja työllisyysvaikutuksiin sekä niiden arviointiin liittyviä huomioita. Painotamme, että varsinaisesta mahdollisten uusien rajoitusten vaikutusarviointista ei tässä vaiheessa voi olla kysymys, sillä vaikutuksia voidaan arvioida vain riittävän konkreettisten vaihtoehtojen pohjalta.

Nyt käsillä olevat yritystoiminnan rajoitukset ovat luonteeltaan alueellisia ja ajallisesti rajoitettuja. Sanottu koskee myös eduskunnan käsittelyssä olevia tartuntatautilain muutoksia, joiden valmisteluun työ- ja elinkeinoministeriön asiantuntijat ovat osallistuneet. Alueellisten rajoitusten yritys- ja työllisyysvaikutusten arvioimisessa rajoitusten kestolla on merkitystä. Muutamien viikkojen kohdennettujen rajoitusten tai toisaalta useiden kuukausien pituisten rajoitusten vaikutukset eroavat toisistaan. Tämä on syytä ottaa huomioon rajoituksia jatkettaessa tai harkittaessa uusia taikka entisestään tiukentuvia rajoituksia.

Yritysten toimintaan vaikuttaa niin ikään epätietoisuus rajoitusten voimassaolon kestosta tai rajoitusten tiukkuudesta niiden suunnitellussa toimintaansa esimerkiksi ensi kesää silmällä pitäen. Mahdollisuus tiukentuvien rajoitusten voimaantuloon varautumiseen olisi yritysten näkökulmasta tärkeää. Päätösten ennakoitavuus ja muutaman viikon pituinen varautumisaika auttaisi yrityksiä varautumaan olosuhteiden muutokseen. Parhaillaan eduskunnan käsittelyssä olevassa esityksessä tartuntatautilain muuttamiseksi säädetyt kriteerit antavat elinkeinonharjoittajille ainakin tietynlaisen mahdollisuuden arvioida velvoitteiden ja toiminnan rajoitusten todennäköisyyttä tulevaisuudessa.

Yritysten toimintaan vaikuttavat rajoitusten lisäksi kuluttajien yleinen epävarmuus terveyturvallisuuden näkökulmasta ja halu tai haluttomuus käyttää palveluja. Rajoitusten ja yritysten vaikean taloudellisen tilanteen välistä syy-yhteyttä on vaikeaa arvioida. Tästä syystä muun muassa voimassa olevia yritystukimallit eivät perustu rajoitusten voimassaoloon vaan koronavirusepidemian aiheuttamaan yritysten vaikeaan taloudelliseen tilanteeseen. Pidämme rajoitusten vaikutusten arviointia yrityksille ja työllisyydelle tärkeänä niin etukäteen kuin jälkikäteenkin, mutta nämä täsmälliseen arviointiin liittyvät reunaehdot ja haasteet on silloin tunnistettava.

Epidemiatilanteen vaikutuksia yritysten taloudelle voidaan pyrkiä arvioimaan hyödyntämällä muun muassa Nordean julkaisemaa korttidataa⁹, Helsinki GSE tilannehuoneen selvityksiä¹⁰ tai TESI:n kyselytutkimuksia¹¹. Lisäksi epidemiatilanteen vaikutuksia yrityksiin ja työmarkkinoihin kuvataan laajasti työ- ja elinkeinoministeriön kokoamissa tilannekuvakatsauksissa, joista viimeisin on julkaistu 5.10.2020¹².

Käytettävissä olevista aineistoista ei ole tällä hetkellä mahdollista erottaa alueellisten ja eri aikoina voimassa olevien rajoitustoimenpiteiden vaikutuksia yritysten yleiseen tai tiettyjen

9 <https://corporate.nordea.com/api/research/attachment/123149> (2.12.2020)

10 <https://www.helsinkigse.fi/>

11 https://www.tesi.fi/userassets/uploads/2020/12/20201208_Koronakriisin-vaikutukset-PK-yrityksiin_Kierros_3-FINAL-1.pdf (8.12.2020)

12 <https://tem.fi/tilannetietoa-koronakriisin-vaikutuksista> (5.10.2020)

toimialojen yritysten taloudelliseen tilanteeseen. Kuten yllä todettiin, tällainen erittely on ylipäänsä huomattavan haasteellista. Valmista pohjaa, joka perustuisi esimerkiksi olemassa olevien rajoitusten toteutuneiden yritys- ja työllisyysvaikutusten arviointiin, ei ole tarjolla uusien tai mahdollisesti laajentuvien alueellisten rajoitusten vaikutusten arviointia varten. Alueelliset ja paikalliset rajoitukset ovat nähdäksemme perustuneet yksinomaan lääketieteelliseen arvioon tautitilanteen kehittymisestä.

Mitä rajoitusten työllisyysvaikutuksiin tulee, työttömien työnhakijoiden määrää on mahdollista seurata alueellisesti, mutta alueellisten rajoitusten vaikutuksista on vaikea tehdä suoria johtopäätöksiä myös työllisyyden kohdalla. Seurantatietoa työllisyyden kehittymisestä on mahdollista koota ja analysoida toimialakohtaisesti sekä alueellisesti, ja tätä mahdollisuutta on hyödynnetty tuottaen sosiaali- ja terveysministeriölle osana ravitsemisliikkeiden rajoitusten valmistelua taustatietoa (liite 2).

Eduskunnan käsittelyssä oleva hallituksen esitys tartuntatautilain muutoksiksi sisältää elinkeinotoimintaan suoraan vaikuttavia ehdotuksia kuten säännökset yleisestä hygieniakäytännöistä, velvollisuudesta järjestää toiminta niin, että lähikontaktien välttäminen on mahdollista sekä viime kädessä asiakastilojen sulkeminen kaikkein riskialttiimmissa toiminnassa (muun muassa kuntosalit, joukkueliikuntatilat, saunat, sisäleikkipaikat, kaupakeskusten yleiset tilat). Eduskuntakäsittely on edelleen kesken, mutta osaltaan sääntelyratkaisujen tavoitteena on mahdollistaa elinkeinotoiminnan jatkaminen terveysturvallisuuden vaatimukset täyttäen. Asiakastilojen sulkeminen kokonaan on viimesijainen keino ja alueellinen päätös sulkemisesta on mahdollista vasta laissa asetettujen kriteerien täytyessä.

Ravintolatoiminnan rajoittamiskysymystä käsitellään sosiaali- ja terveysministeriön muistiossa omana asiakohtanaan (liite 2). Muistiossa on viitattu tarpeeseen määrittää, millaisia rajoituksia ravitsemisliikkeille on perusteltua asettaa nykyisten säännösten voimassaolon päättyessä helmikuun lopussa. Muistiossa ei kuitenkaan ole esitetty linjauksia mahdollisille ravitsemisliikkeitä koskeville uusille rajoituksille. Näin ollen vaikutusarviointejakaan ei ole mahdollista esittää ennen kuin valmistelu etenee konkreettisten vaihtoehtoisten esitysten asteelle. Tulevassa tartuntatautilain muutokseen tähtäävässä hallituksen esityksen valmistelussa ravintoloita koskien työ- ja elinkeinoministeriö tukee osaltaan normaaliin tapaan sosiaali- ja terveysministeriön valmistelua muun muassa vaikutusarviointien toteuttamiseksi.

Muistiossa pohditaan myös vaihtoehtoa, jossa todettaisiin poikkeusolot ja säädettäisiin tarpeellisista liikkumisrajoituksista valmiuslain 118 § nojalla. Myöskään näiltä osin ei ole mahdollista esittää arviota rajoitusten yritys- tai työllisyysvaikutuksista ennen kuin käsitellä on konkreettisia vaihtoehtoja liikkumisrajoitusten toteuttamiseksi. Käsityksemme mukaan keväällä toteutetun Uudenmaan sulkemisen osalta ei ole käytettävissä sellaisia

seurantatietoja, jotka voisivat olla suuntaa-antavasti tukena mahdollisten liikkumisrajoitusten vaikutusten arvioinnissa. Selvänä voidaan pitää, että liikkumisrajoituksilla tulisi potentiaalisesti olemaan olennaisia vaikutuksia yritystoiminnalle ja työllisyydelle.

Tällä hetkellä rajoitusten rakenne ja laajuus ovat sidoksissa epidemian alueelliseen kehitysvaiheeseen. Rajoituksia toteutetaan pääosin alueellisen ja paikallisen päätöksenteon kautta. Jos rajoituksia joudutaan jatkamaan, tiukentamaan tai laajentamaan, olisi työ- ja elinkeinoministeriön mielestä aiheellista pyrkiä kokoamaan päätöksenteon tueksi ja tilanteen seuraamiseksi tilannekuvaa myös työllisyyden ja yritystoiminnan alueellisesta ja toimialakohtaisesta kehityksestä, kun tällä hetkellä arviot ovat yksinomaan lääketieteellisiä ja liittyvät tautitilanteen kehittymiseen. Tämä olisi tarpeen, sillä eduskunnan käsittelyssä oleva tartuntatautilain muutosesitys sisältää uusia rajoitustoimia, joiden käyttöönottoa koskevat päätökset tehdään aluetasolla. Näin voitaisiin osaltaan varmistaa, että päätöksenteon välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden harkinnassa otetaan yritysten tilanne ja työllisyys riittävästi huomioon. Ottaen rajoitusten kohdentuminen, ajallinen ulottuvuus, muut yrityksiin ja työllisyyteen vaikuttavat tekijät sekä muut seikat huomioon, tällainen päivittyvä tilannekuva ei kuitenkaan toimisi varsinaisena rajoitusten yritys- ja työllisyysvaikutusten arviointina.

6.5 Tapahtuma-ala

Taiteella ja kulttuurilla sekä liikunnalla on laajat ja tutkitut hyvinvointivaikutukset. Rajoituksista seuraa, että ihmiset jäävät vaille tapahtumien, konserttien, näytösten ja otteluiden myötä muutoin syntyviä elämyksiä ja hyvinvointivaikutuksia. Voi myös arvioida, että sosiaalinen kanssakäyminen vähenee ja yksinäisyys lisääntyy, kun yhdessä tilaisuuksiin osallistuminen ja siellä muiden tapaaminen estyy. Myös resilienssin ylläpitämistä edesauttaisi mahdollisuutta turvallisissa järjestelyissä toimeenpantuihin yleisiin tilaisuuksiin.

Rebuilding Europe, The cultural and creative economy before and after COVID-19 – tutkimuksen mukaan lentoliikenteen jälkeen luovat alat ovat kärsineet koronaviruksesta eniten. Tilanne näyttäytyy Suomessa samankaltaisena. Vuoden 2021 ensimmäisen lisätalousarvion käsittelyn yhteydessä tulevat arvioitaviksi koronasta aiheutuvien vaikeuksien lieventäminen lisäämällä valtionrahoitusta alan toimijoille. Yhtä aikaa lisätalousarvion valmistelun kanssa arvioidaan olemassa olevien tukien, kuten kustannustuki 2:n mahdollista kehittämistä vastaamaan paremmin alan tarpeita. Samalla tulevat harkittaviksi muut mahdolliset tukitoimet. Tärkeää olisi myös saada suunnitelma siitä, missä vaiheessa rokotuskattavuuden voidaan katsoa olevan riittävä yhdessä toimijoiden omien terveysturvallisuustoimien kanssa, jotta yleisötilaisuuksia voidaan järjestää. Tärkeää on saada tietoa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa rajoitusten höllentämisestä, jotta tilaisuuksien järjestäjät voivat ryhtyä suunnittelemaan ja markkinoimaan tilaisuuksia.

6.6 Kansalaisviestintä ja väestön kriisinkestävyys

COVID-19 epidemian luontainen R-arvo on 2,4-3,0:n vaiheilla. Rajoitustoimilla ja suosituksilla sekä niiden noudattamisella R-arvo on painettu nyt alle yhden. Virusmuunnos aiheuttaa tähän selvän nousupaineen, joka voisi jatkossa johtaa huomattavaan epidemian kiihtymiseen. Samankaltainen vaikutus on myös sillä, jos ihmiset väsyvät rajoituksiin eivätkä enää jaksaa niitä noudattaa, tai rajan yli alkaa tulla merkittävästi nykyistä enemmän tautitapaauksia. Jo nykyisen tilanteen ylläpitäminen kevään ajan olisi EU –maiden mittakaavassa poikkeuksellinen onnistuminen ja vaatii luultavasti jatkuvasti lisää sekä rajoitustoimenpiteitä, että motivointia ja kannustavaa viestintää.

Keväällä 2021 sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan erityispainotuksena on koronarokotusstrategiaan ja rokotteisiin liittyvän viestinnän toteuttaminen. Sosiaali- ja terveysministeriön johdolla on toteutettu koronarokoteviestinnän linjaukset, joiden suunnittelussa on hyödynnetty Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen, Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksen ja Valtioneuvoston kanslian asiantuntemusta. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala tukee palvelujärjestelmän, kuntien ja sairaanhoitopiirien koronarokoteviestintää tehtäviensä mukaisesti.

Ajantasaisen, ymmärrettävän, riittävän yksityiskohtaisen ja taustoittavan epidemiologisen tilannekuvan välittäminen on kansalaisviestinnän kulmakivi. Kriisiolosuhteissa elämisen jatkuessa tämä vaatii kuitenkin rinnalleen sekä kansalaisten resilienssiä, että kriisitietoisuutta kohottavaa viestintää. Kevään 2021 kuluessa epidemian kehitys voi siten edellyttää, että positiivisen, epidemiaolosuhteissa jaksamista vahvistavan viestinnän lisäksi viestinnässä tuodaan avoimesti esille tilanteen vakavuus. On varauduttava sanomaan ääneen, että poikkeusolojen toteamista ja mahdollisten liikkumisrajoitusten käyttöönottoa joudutaan vakavasti harkitsemaan, mikäli epidemia alkaa uudelleen kiihtyä. Motivoiva, empatiaa ja yhteisöllisyyttä vahvistava viestintä ovat kuitenkin faktoihin tiukasti tukeutuvan rokoteviestinnän kanssa rinnakkain käytettynä ensisijaiset keinot vaikuttaa kansalaisten kriisinkestävyyteen. Rokoteviestintää varten suunniteltu *Olemme käsivarren mitan päässä paremmasta* -slogan kiteyttää näitä toimia varsin osuvasti.

LIITTEET

Liite 1. Toimenpidetasojen oikeudellista arviointia

A. Leviämisvaiheen lisätoimenpiteet

1.1 Peruskoulun yläluokkien opetukseen suositeltavat päätökset erityisrajoituksista

Suositus

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

Suosituksen käytön perusta:

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

Toimenpiteen käytöstä:

- Tartuntatautilain 6 §:n nojalla viranomaisten on ryhdyttävä välittömiin toimiin saatuaan tiedon torjuntatoimia edellyttävän tartuntataudin esiintymisestä tai sellaisen vaarasta. Toimenpiteisiin ryhtyminen ja lain siihen antaman toimivallan käyttö on perustuslain ja tartuntatautilain mukainen julkisen vallan – kuntien, kuntayhtymien ja valtion – lakisääteinen velvollisuus.
- Aluehallintovirastot tekevät itsenäisesti päätöksensä noudattaen tartuntatautilain mukaista harkintaa ja ottaen huomioon edellä todetut suositukset. Päätökset voivat olla yleisiä koko alueella tai kohdennettuja.
- Kunnilla on mahdollisuus omilla päätöksillään asettaa alueellaan tiukempia rajoituksia, mikäli ne ovat paikallisen tilanteen vuoksi välttämättömiä.
- Ensivaiheessa aluehallintovirasto arvioi ja päättää peruskoulun yläluokkien oppilaitostilojen käytön rajoittamisesta alueellaan tartuntatautilain 58 §:n nojalla. Päätöksen edellytyksenä on välttämättömyys taudin leviämisen estämiseksi. Tartuntatautiviranomaisen tulee toimia yhteistyössä opetuksen järjestäjien kanssa päätöstä tehdessään, jotta opetusta voidaan järjestää haavoittuvammassa asemassa oleville oppilaille lähiopetuksena.
- Lähtökohtana on suositeltavaa, että jos epidemiologinen tai lääketieteellinen arvio sitä edellyttää, oppilaitokset peruskoulun luokkien 7–9 osalta (jäljempänä todetuin poikkeuksin) kokonaisuudessaan suljetaan lähiopetuskäytöltä, ellei vakavista oppilaiden lähiopetuksen tarpeeseen liittyvistä syistä ole syytä toisin rajatusti päättää.
- Valtionhallinnon suositus ei velvoita opetuksen järjestäjiä siirtymään poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin. Perusopetuslain 20 a §:ssä säädetään niistä edellytyksistä, joiden tulee täytyä poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirryttäessä. Edellytyksenä on tartuntatautilain 58 §:n mukainen päätös opetustilojen sulkemisesta. Lisäksi edellytyksenä on, että lähiopetuksen järjestäminen ei ole turvallista ja päätöksen tekemiselle on olemassa välttämättömyyседellytys.
- Toisessa vaiheessa opetuksen järjestäjä, eli kunnan perusopetuksesta vastaava toimielin arvioi ja päättää perusopetuslain 20 a §:n mukaisesti siirtymisen poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin (eli etäopetukseen) niiltä osin, kun oppilaitosten tilojen käyttöä lähiopetukseen on edellä todetusti rajoitettu. Valtion, tai rekisteröidyn yhteisön tai säätiön järjestämässä opetuksessa valtion ja yksityisen järjestämän koulutuksen hallinnosta annetun lain (634/1998) 4 §:n johtosäännössä määritelty toimielin tekee edellä mainitun päätöksen etäopetuksesta.
- Oppilaan oikeus opetukseen tulee turvata myös poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana perusopetuslaissa ja sen nojalla säädetyn ja määrätyn mukaisesti. Opetuksessa tulee näin ollen noudattaa myös tuntijakoa ja opetus-suunnitelman perusteita.

- Poikkeukselliset opetusjärjestelyt eivät koske esiopetuksen oppilaita eikä perusopetuksen 1.—3. vuosiluokkien oppilaita. Lisäksi sääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle jäävät perusopetuslain 17 §:ssä tarkoitettujen erityisen tuen päätöksen saaneet oppilaat, perusopetuslain 25 §:n 2 momentissa tarkoitettujen pidennetyn oppivelvollisuuden oppilaat sekä perusopetuslain 5 §:ssä tarkoitettujen valmistavan opetuksen oppilaat, joilla on oikeus saada lähiopetusta myös vuosiluokilla 7–9, poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö ja sen alainen hallinto voi antaa ohjeita ja suosituksia etäyhteyksiä hyödyntävän opetuksen järjestämisestä.

1.2 Lasten ja nuorten ryhmäharrastustoimintaan suositeltavat päätökset ja suositukset erityisrajoituksista

Suositus:

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

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

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

Suosituksen käytön perusta:

- **Kyseessä on suositus / ohje** väestölle pidättyä lähikontakteja ja tartunnan vaaraa mahdollistavasta toiminnasta tartuntojen leviämisen torjumiseksi.
 - Vastuu: Kunta / kunnan tartuntatautien vastustamistyöstä vastaava toimielin tai sopimuksen mukaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä
 - Peruste: TtL 6 § ja 9 § (kunnan tartuntatautien ehkäisy- ja torjuntavelvollisuus)

- **Kyseessä ovat myös omaehtoiset päätökset**, joilla kunnan tai valtion omistamien ja hallitsemien asiakaskäytössä olevien tilojen käyttö tilapäisesti rajoitetaan kokonaan tai osittain.
 - Vastuu: Kunta / asianomaisista tehtävistä ja tiloista vastaava toimielin
 - Vastuu: Valtion viranomaiset, muut julkisyhteisöt
 - Peruste: kunnallinen yleislainsäädäntö, valtion virastolainsäädäntö ml. aukioasetus ja toiminnan järjestämisen tehtävälainsäädäntö
 - Huomattava: kyse on oma-aloitteisesta ja vapaaehtoisesta päätöksenteosta, jolla kunta ja valtio sekä muut julkisyhteisöt voivat tukea epidemiantorjuntaa niissä rajoissa, kuin tilojen käyttöä koskeva tehtävälainsäädäntö ja yleislainsäädäntö mahdollistavat

Toimenpiteen käytöstä:

- Tartuntatautilain 6 §:n nojalla viranomaisten on ryhdyttävä välittömiin toimiin saatuaan tiedon torjuntatoimia edellyttävän tartuntataudin esiintymisestä tai sellaisen vaarasta. Toimenpiteisiin ryhtyminen ja lain siihen antaman toimivallan käyttö on perustuslain ja tartuntatautilain mukainen julkisen vallan – kuntien, kuntayhtymien ja valtion – lakisääteinen velvollisuus.
- Kevään 2020 kokemusten perusteella harrastustoiminnan rajoituksilla on myös merkittäviä sosiaalisia ja sivistyksellisiä vaikutuksia. Alle 18-vuotiaiden lasten ja nuorten harrastustoiminnan osalta pitkäkestoiset rajoitustoimet lisäsivät lasten ja nuorten ongelmallista tilannetta. Näin ollen rajoitusta käytettäessä on arvioitava näitä kielteisiä vaikutuksia ja suunniteltavia kompensoivia toimia, joilla vaikutuksia voidaan lieventää ja torjua.
- Suositus koskee yli 12-vuotiaiden sisätiloissa tapahtuvaa ryhmäharrastustoimintaa korkean riskin tilanteissa ja toimintamuodoissa (esimerkiksi tilanteissa ja toimintamuodoissa, joissa lähikontakteja ja voimakasta äänenkäyttöä lähietäisyydellä ei voida välttää). Opetus- ja kulttuuriministeriö ja Terveys- ja hyvinvoinnin laitos ovat antaneet ohjeita tällaisen ryhmäharrastustoiminnan määrittelystä.

- Ryhmäharrastustoiminta ulkotiloissa voi jatkua toteutettuna osallistujamäärää rajoittamalla, asiakaspaikka- tai tilajärjestelyin taikka muilla tavoin siten, että osallistujien ja seurueiden on tosiasiallisesti mahdollista välttää lähikontakti toisiinsa.

1.3 Yleisötilaisuuksien järjestämistä koskevat tartuntatautilain mukaiset rajoituspäätökset ja kokoontumiseen liittyvät suositukset

Suositus:

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

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

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

Suosituksen käytön perusta:

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

Toimenpiteen käytöstä:

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

1.4 Karanteenin ja eristyksen seurantaan liittyvät suositukset lainsäädännön edellyttämistä toimenpiteistä**Suositus:**

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

Suosituksen käytön perusta:

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

Toimenpiteen käytöstä:

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

B. Valmiuslain käyttöönoton edellytyksistä

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

Valmiuslain toimivaltuudet voidaan ottaa käyttöön vain tiukoin edellytyksin. Eduskunnan perustuslakivaliokunta painottaa, että valmiuslain toimivaltuuksia voidaan lain 4 §:n mukaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden. Perustuslakivaliokunta on pitänyt 4 §:n säännöksiä toimivaltuuksien käyttöperiaatteista keskeisinä perusoikeusrajoitusten suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta ja korostanut, että nämä periaatteet rajoittavat sekä toimivaltuuksien käyttöönottoa, että niiden käyttämistä. Valiokunnan mukaan on myös selvää, että perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta. Perustuslakivaliokunnan mukaan valmiuslain toimivaltuuksia ei tule ottaa käyttöön kevein perustein tai ikään kuin varmuuden vuoksi.

Perustuslakivaliokunta korostaa normaaliolojen lainsäädännön ja perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttuvien toimivaltuuksien ensisijaisuutta. Valmiuslakia sovellettaessa on valmiuslain 5 §:n mukaan noudatettava Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita ja kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustettuja sääntöjä. Kaikista näistä seikoista on annettava eduskunnalle selvitys, jos toimivaltuuksia halutaan ottaa käyttöön. Samalla on myös arvioitava perusoikeusnäkökulmasta rajoitustoimien yhteiskunnalle aiheuttamia kumulatiivisia vaikutuksia ja erityisesti rajoitusten kokonaishaittoja suhteessa niillä saavutettuun hyötyyn. Kunkin toimivaltuuden käyttöönottoa on perusteltava niiden asiallisen, ai-neellisen ja ajallisen soveltamisalan osalta ja arvioitava toimivaltuuden välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta – lisäksi arvioitava perusoikeusnäkökulmasta rajoitustoimien yhteiskunnalle aiheuttamia kokonaishaittoja suhteessa niillä saavutettuun hyötyyn.

Perusoikeusrajoituksen tulee olla välttämätön ja muutenkin oikeasuhteinen (suhteellisuusperiaate) tavoitteen saavuttamiseksi. Rajoitus on sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään (ks. esim. PeVL 5/2009 vp).

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

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

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

Liite 2. Ravitsemisliikkeitä koskeva sääntely

Nykytila

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

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

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

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

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

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

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

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

Nykytilan arviointi ja jatkorajoitukset

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

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

Siihen nähden, että Suomessa on noin 13 600 ravitsemisalalan yritystä, joista vajalla 10 000:lla on alkoholijuomien anniskelulupa, koronavirusepidemiatartuntojen määrä on ollut melko pieni. Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on kuitenkin korostanut, että

yleisvaarallisten tartuntatautien epidemioiden leviämisen torjunta perustuu tilastollisiin todennäköisyyksiin sekä riskien ennakkolliseen hallintaan. Riskien hallinnan näkökulmasta merkityksellistä eri ravitsemisliikkeiden kohdalla on se, miten hallitaan asiakkaiden välisten kontaktien muodostumista. Valituissa rajoituskeinoissa on kyse väestön käyttäytymiseen liittyvistä todennäköisyyksistä.

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

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

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

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

Liite 3. Voimakkaiden rajoitustoimien ajoituksen mallinnus

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

Jos kuitenkin Suomessa käynnistyy uuden, herkemmin tarttuvan virusmuunnoksen leviäminen, tilanne muuttuu. Herkemmin tarttuva virus syrjäyttää vähitellen aiemmat virusmuodot, ja epidemia alkaa taas kiihtyä. Jos nykyrajoitukset ovat voimassa, kiihtyminen ei kuitenkaan ole kovin nopeaa, vaan tässä skenaariossa kestää maaliskuulle asti, kunnes tapausmäärät kääntyvät taas kasvuun (kuva 1). Skenaariossa ei ole otettu huomioon rokotusten tai kausivaihtelun vaikutusta, jotka huhti-toukokuussa todennäköisesti jo auttaisivat vähentämään tartuntariskiä.

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

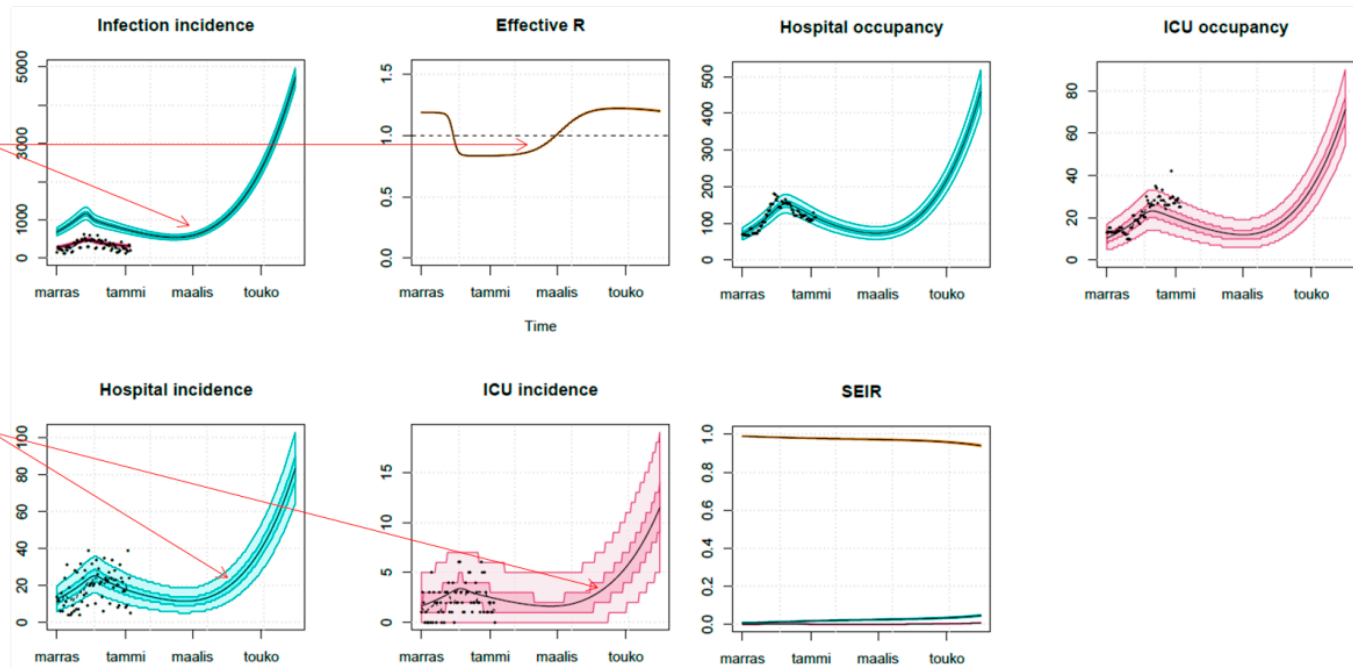
Kuvassa 2 ja 3 esitetään 18.1. tai vasta 1.4.2021 alkava kontaktien 25 % lisävähennys ja sen vaikutukset.

Kuva 1. Herkemmin tarttuvan kannan vaikutus epidemian kulkuun

Skenaario: Nykyiset rajoitustoimet

Muunnoksen yleistymisen nostaa vähitellen tarttavuuslukua ja tartunnat kääntyvät keväällä nousuun

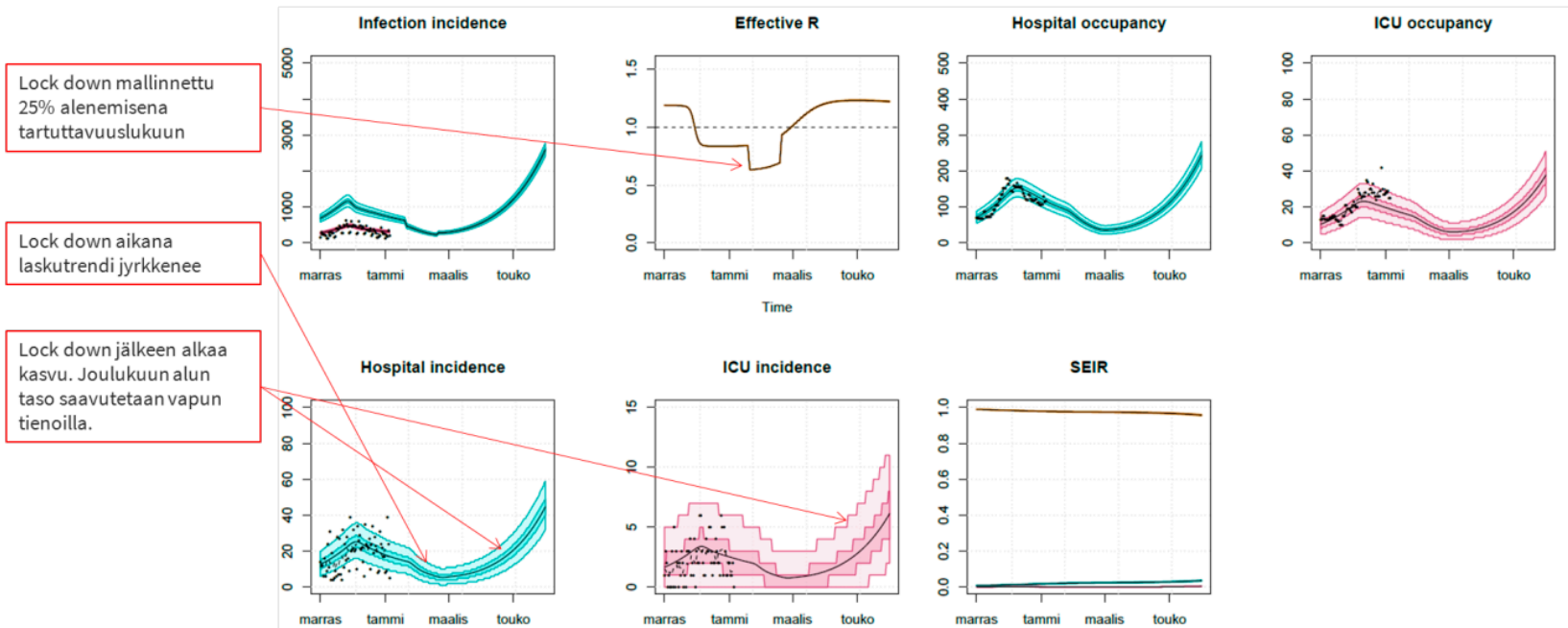
Sairaala- ja tehohoidon ilmaantuvuudet nousevat huhtikuun aikana marras-joulukuun vaihteen tasolle



Malli on kalibroitu 7.1.2021 aineistoon. Alkutilanteessa vanhan kannan R on 0.85. Muunnos on mallinnettu suhteellisenä 1.5x lisäyksenä tarttavuuslukuun, ei erillisenä sairautena/kantana. Mallissa ei ole rokotusta eikä vuodenaikaisvaihtelua. Nykyr rajoitukset jatkuvat koko kevään.

Kuva 2. Jos lock down tehdään 18.1.2021

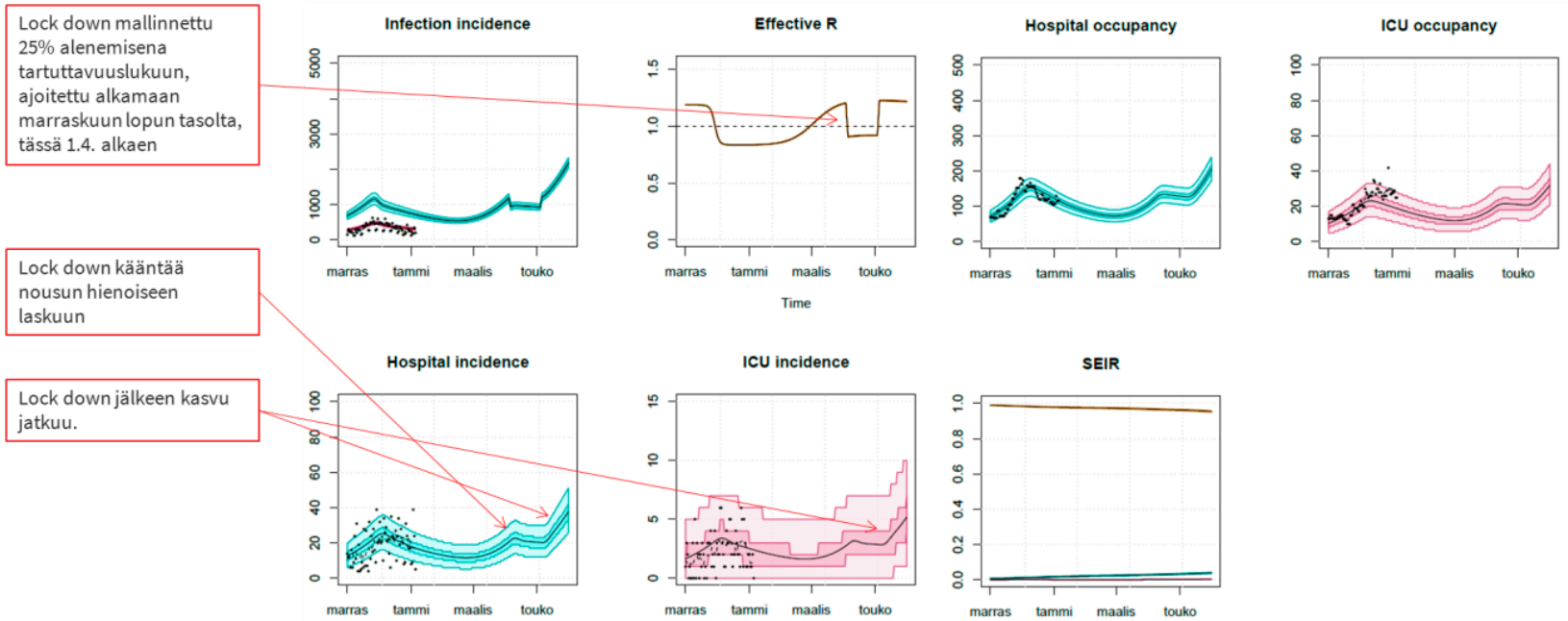
Skenaario: Nykyiset rajoitukset & 4 viikon *lock down* alkaen 18.1.2021



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

Kuva 3: jos lock down tehdään 1.4.2021

Skenaario: Nykyiset rajoitukset & 4 viikon *lock down* alkaen **1.4.2021**



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

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

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

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

Liian aikaisin toteutettuna sulkua ei siis ole epidemiologisesti perusteltua.

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

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

Liite 4. COVID-19 muunnosten esiintymisen seuranta

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

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

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

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos koordinoi ja ohjeistaa toimintaa

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

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



Internet: stm.fi/julkaisut

JULKAISUJEN MYYNTI:
julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi

ISSN PDF 1797-9854
ISBN PDF 978-952-00-8670-1