



Poikkeusolojen toteaminen 1.3.2021

1. Tausta ja lähtökohdat

Koronavirustauti (covid-19) on aiheuttanut maailmanlaajuisen terveydellisen, yhteiskunnallisen ja taloudellisen kriisin. Epidemia ja sen seuraukset aiheuttavat myös kasvavia sosiaalisia ongelmia, jotka koskettavat monia väestöryhmiä.

Perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetään, että julkisen vallan on edistettävä väestön terveyttä. Perustuslain 7 §:ssä säädetään jokaisen oikeudesta elämään, jonka turvaamiseksi julkisen vallan on perustuslain 22 §:n sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeutta elämään koskevan 2 artiklan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan ryhdyttävä kohtuullisiin ja tarvittaviin toimenpiteisiin laissa säädettyjen toimivaltuuksiensa rajoissa sekä lainsäädännön kehittämiseksi, jotta oikeutta elämään voitaisiin suojata tiedossa olevilta riskeiltä. Julkisen vallan toimintavelvollisuuksin kuuluu muun muassa terveyden suojaaminen jakamalla ja luomalla pääsy tarvittavaan tietoon, terveyttä suojaavilla suojatoimilla sekä terveydenhuoltojärjestelmällä ja sen tarpeisiin varautumisella.

Oikeus terveyteen sekä väestön hengen ja terveyden suojeleminen sisältyy useisiin Suomea velvoittaviin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin. Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (TSS-sopimus) 12 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus nauttia korkeimmasta saavutettavista olevasta ruumiin- ja mielenterveydestä ja 2 kohdan mukaan sopimusvaltioiden tulee tämän saavuttamiseksi ryhtyä välttämättömiin toimenpiteisiin muun muassa tartuttavien tautien estämiseksi, hoitamiseksi ja valvomiseksi (c kohta) ja sellaisten olosuhteiden luomiseksi, jotka ovat omiaan turvaamaan jokaiselle lääkärin ja sairaaloiden palvelukset sairaustapauksissa (d kohta).

Koronaviruspandemiaa on hallittu suurelta osin tartuntatautilain nojalla, suositusluontoisilla rajoitustoimenpiteillä sekä muuttamalla lukuisia lakeja, asetuksia ja päätöksiä. Myös valmiuslain mukaisiin toimivaltuuksiin ja perustuslain 23 §:n nojalla annettavaan lainsäädäntöön on ollut välttämätöntä turvautua. Poikkeusolot olivat todettuina ja valmiuslain tietyt toimivaltuudet käytössä kolmen kuukauden ajan 16.3.-15.6.2020.

Hallituksen toimenpiteiden tavoitteena on ollut suojata väestöä hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin seurauksilta sekä turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tavoitteena on estää viruksen leviämistä yhteiskunnassa, turvata terveydenhuollon kantokyky ja suojella erityisesti riskiryhmiin kuuluvia ihmisiä.

Valtioneuvosto totesi 15.6.2020 valmiuslaissa tarkoitetut poikkeusolot päättyneiksi. Tuolloin todettiin, että tilanteen sitä välttämättä vaatiessa epidemian uudelleen kiihtymisen tai muun syyn vuoksi ja asiaa koskevien tiukkojen edellytysten täytyessä valmiuslain mukaiset toimivaltuudet on mahdollista ottaa uudelleen käyttöön.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 34 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat valmiutta poikkeusolojen varalta. Valmiuslaki ja sen nojalla annetut säädökset ovat siten voimassa myös Ahvenanmaalla, vaikka itsehallintolain tai maakuntalainsäädännön nojalla samoja tehtäviä eivät kaikilta osin hoida vastaavat viranomaiset kuin valtakunnassa eikä maakunnan ao. lainsäädännön sisältö kaikilta osin vastaa valmiuslaissa ja käyttöönottoasetuksessa sekä sen jatkoasetuksissa mainittujen valtakunnan lakien sisältöä. Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 29 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta lisäksi muun muassa asioissa, jotka koskevat ihmisten tarttuvien tauteja. Perustuslain 23 §:n nojalla annettavassa hallituksen esityksessä tarkennetaan alueellinen soveltaminen ja näin myös Ahvenanmaan osalta.

2. Perustuslain 23 § ja valmiuslaki

Perustuslain 23 §

Perustuslain 23 §:n mukaan perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet.

Perustuslain 23 §:ää on muutettu perustuslain osittaisuudistuksen yhteydessä. Muutoksella pyrittiin muun muassa laajentamaan pykälän sisältämää poikkeusolojen määritelmää. Määritelmä kattaa aseelliseen hyökkäykseen tai sen vakavaan uhkaan liittyvien tilanteiden lisäksi esimerkiksi sellaiset laajamittaiset luonnonmullistukset, pandemiat ja suuronnettomuudet, jotka ovat kansakuntaa vakavasti uhkaavia. Poikkeusolojen määritelmän laajentamisen perustuslakivaliokunta katsoi merkitsevän käytännössä sitä, että esimerkiksi erittäin vakavat luonnonmullistukset, pandemiat ja suuronnettomuudet voivat oikeuttaa poikkeusololainsäädännön käyttöönoton (PeVM 9/2010 vp).

Vaikka tilapäisiä perusoikeuspoikkeuksia koskevaa sääntelyä on vakiintuneesti sisällytetty etukäteen säädettävään, jossakin määrin yleisluonteisempaan ja erikseen kriisioloissa käyttöönotettavaan lainsäädäntöön, perustuslain 23 §:n sanamuoto ei estä säätämästä lailla välttämättömästä puuttumisesta perusoikeuksiin poikkeusolojen valitessa (ks. PeVL 14/2020 vp, PeVL 7/2020 vp).

Perustuslain 23 §:ään perustuvien perusoikeuspoikkeuksien tulee olla tilapäisiä. Perustuslain säännöksen tai sitä edeltäneen hallitusmuodon 16 a §:n 2 momentin perusteluissa ei ole arvioitu, millaisista ajanjaksoista voisi olla kysymys. Perustuslakivaliokunnan mukaan ei kuitenkaan ole riittävää tarkastella perusoikeuspoikkeusten tilapäisyyttä vain sen muodollisen kriteerin perusteella, että laki on määräaikaisena voi-

massa, vaan tilapäisyyttä on arvioitava myös asialliselta kannalta. Perustuslakivaliokunnan mukaan poikkeusolojen laatu ja laajuus vaikuttavat paitsi siihen, millaisia toimenpiteitä voidaan pitää kussakin tilanteessa välttämättöminä, myös siihen, miten vaatimusta perusoikeuspoikkeusten väliaikaisuudesta tulkitaan. Viranomaisten säännönmukaisten toimivaltuuksien ensisijaisuus ja valmiuslain osalta myös toimivaltuuksien soveltamisen päättymistä koskevat säännökset turvaavat osaltaan perusoikeuspoikkeusten väliaikaisuutta (ks. PeVL 14/2020).

Perustuslakivaliokunta on korostanut perustuslain 23 §:n soveltamisen poikkeuksellisuutta. Perustuslain 23 §:stä ilmenevän ja muun muassa valmiuslain 4 §:n 2 momentissa esitetyn periaatteen mukaan viranomaisten säännönmukaiset toimivaltuudet ovat poikkeusoloissakin ensisijaisia. Valiokunnan mukaan poikkeusoloissakin tehtävien lainsäädäntömuutosten tulee ensisijaisesti olla perusoikeuksien yleiset ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityiset rajoitusedellytykset täyttäviä rajoituksia, ei perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuja poikkeuksia perusoikeuksista. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että lainmuutosta tarkoittavan hallituksen esityksen antaminen eduskunnalle on erityisesti eduskunnan asemaa ja vaikutusmahdollisuuksia paremmin turvaava menettely kuin esimerkiksi valmiuslain mukaiset menettelytavat. Hallituksen esityksen muodossa eduskunnalle annettavaan lakiehdotukseen eduskunta voi myös tehdä muutoksia tavanomaiseen tapaan eduskuntakäsittelyn aikana, jos se pitää muutoksia tarpeellisina. (PeVL 44/2020 vp).

Perustuslain 23 §:ään perustuvaa lainsäädäntöä ja sille perustuvia perusoikeuspoikkeuksia saadaan käyttää vain, jos toimet ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia ja jos tilannetta ei voida hallita viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksiin ja tavallisen lainsäädännön puitteissa. Normaalisuusperiaate koskee siten koko perustuslain 23 §:n soveltamisalaa.

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 23 §:ään nojautuvan lain hyväksymistä voidaan myös pitää kannanilmauksena siitä, että Suomessa ovat meneillään kansakuntaa vakavasti uhkaavat poikkeusolot (PeVL 14/2020 vp).

Perustuslain 23 §:n sanamuoto edellyttää, että ehdotettava sääntely on jo lakitekstissä sanonnallisesti sidottu poikkeusolojen olemassaoloon (PeVL 7/2020 vp)

Valmiuslaki

Valmiuslain tarkoituksena on sen 1 §:n mukaan poikkeusoloissa suojata väestöä sekä turvata sen toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys. Valmiuslain 6 §:n 1 momentissa säädetään, että jos valtioneuvosto, yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, toteaa maassa vallitsevan poikkeusolot, voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää valmiuslain II osan säännösten soveltamisen aloittamisesta. Valmiuslain II osa sisältää ne yksittäiset lisätoimivaltuudet, jotka on mahdollista ottaa käyttöön tilanteessa, jossa se on välttämätöntä. Valmiuslakia käsitellessään eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi, että tällaista käyttöönottomenettelyä voidaan pitää poikkeusoloja koskevassa lainsäädännössä omaksuttuna ja tällaisten poikkeuksellisten tilanteiden yllättävyyteen ja kiireellisyyteen liittyvien tekijöiden kannalta perusteltuna tapana päättää poikkeusolojen toimivaltuuksien käyttöönotosta (PeVL 6/2009 vp).

Viranomaiset voidaan valmiuslain 4 §:n mukaan oikeuttaa poikkeusoloissa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia valmiuslain 1 §:ssä säädetyn tarkoituksen saavuttamiseksi. Toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden. Valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.

Valmiuslaissa säädetään poikkeusolojen määritelmästä sen 3 §:ssä:

"Poikkeusoloja tämän lain mukaan ovat:

- 1) Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila;
- 2) Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii tämän lain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista;
- 3) väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat;
- 4) erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkitila; sekä
- 5) vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti."

Nyt käsillä olevassa tilanteessa arvioitavaksi tulee käytännössä 3 §:n 5 kohdan edellytysten täyttyminen. Tätä kysymystä käsitellään tämän muistion 6 kohdassa.

Valmiuslain 6 § 1 momentin mukaan valtioneuvosto toteaa yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, jos maassa vallitsevat poikkeusolot. Yhteistoiminnan muotoja ei ole säännelty valmiuslaissa. Kanssakäymisen muodot voivat vaihdella kulloisenkin tilanteen luonteen ja kiireellisyyden mukaan.

Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin käsiteltyä valmistelevasti poikkeusoloja ja niiden perusteita valtioneuvoston yleisistunto toteaa päätöksellään poikkeusolot ja niiden perusteet valtioneuvoston ohjesäännön 3 §:n 22 kohdassa säädetyn mukaisesti. Poikkeusolojen toteamista koskeva päätös on voimassa välittömästi. Valtioneuvoston ohjesäännön 12 §:n 7 kohdan mukaan valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluu poikkeusolojen toteamisen yleinen yhteensovittaminen. Poikkeusolojen toteamista koskevan valtioneuvoston yleisistunnon päätöksen valmisteluista ja esittelystä vastaa valtioneuvoston kanslia.

Kun välttämätöntä tarvetta poikkeusolojen jatkamiselle ei enää ole, poikkeusolot todetaan päättyneiksi. Poikkeusolojen päättymisen tuodaan valtioneuvoston yleisistunnon päätettäväksi.

Poikkeusolojen toteaminen

Perustuslain 23 §:ssä säädetyn mukaisesti perusoikeuksista voidaan säätää välttämättömiä poikkeuksia ”Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana”. Perustuslaissa itsessään ei poikkeusoloja tämän tarkemmin määritellä. Tällä poikkeusolojen luonnehdinnalla tarkoitetaan olennaisesti samaa kuin kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa käytetyllä ”yleisen hätätilan” käsitteellä. Ihmisoikeussopimusten hätätiläkäsitys voi sisältää aseellisen hyökkäyksen ohella muunkinlaisia poikkeusolotilanteita edellyttäen, että ne vakavuudeltaan uhkaavat kansankunnan elämää tai olemassaoloa (HE 60/2010 vp, s. 36; PeVM 9/2010 vp, s. 10).

Keskeinen, joskin perustuslain 23 §:ään nähden jossain määrin suppeampi, poikkeusolojen määritelmä on valmiuslaissa, jonka mukainen poikkeusolojen toteaminen edellyttää tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoimintaa. Sinänsä olisi mahdollista antaa perustuslain 23 §:n mukainen esitys ilman poikkeusolojen toteamista valmiuslain mukaisessa menettelyssä, jolloin poikkeusolojen täyttymisen kriteeriä arvioidaisiin hallituksen esityksessä ja sen jälkeen eduskunnassa hallituksen esityksen käsittelyn osana. Hallituksen arvio kuitenkin on, että poikkeusolojen toteaminen valmiuslaissa säädettyä menettelyä vastaavasti on käsillä olevassa tilanteessa asianmukainen ja perusteltu menettely, kun valtioneuvosto soveltaa perustuslain 23 §:n säännöstä hallituksen esityksen antamiseen, tämän rajoittamatta eduskunnan toimivaltaa ja menettelytapoja. Sovellettaessa valmiuslain mukaista menettelyä päätettäessä poikkeusolojen käsillä olosta korostuu valtiosäännön yleisissä periaatteissa tarkoitulla tavalla eri valtioelinten vakaa harkinta tilanteen vakavuudesta. Valmiuslain mukainen menettely toteuttaa tasavallan presidentin roolin poikkeusolojen toteamista koskevassa päätöksenteossa. Nyt kun kyseessä on valmiuslaissa tunnistettu tilanne pandemiasta, joka on jo kertaalleen käytetty poikkeusolojen toteamisen perusteena, on hallituksen arvion mukaan perusteltua, että tasavallan presidentti osallistuu harkintaan myös käsillä olevassa tilanteessa.

Voidaan edelleen kiinnittää huomiota myös siihen, että eräät Suomea sitovat kansainväliset sopimukset nimenomaisesti edellyttävät poikkeusolojen virallista julistamista, jos poikkeusolot merkitsevät poikkeamista yleissopimuksen velvoituksista. Tällaista poikkeusolojen nimenomaista toteamista sekä siitä muille sopimusosapuolille ilmoittamista edellyttää esimerkiksi kansalaisoikeuksista ja poliittisista oikeuksista annetun kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 8/1976) 4 artikla. Vaikka nyt käsillä olevat hallituksen toimenpiteet, kuten ravintolatoiminnan asiakastilojen sulkeminen, eivät merkitsekään sellaista yleissopimuksen velvoituksista poikkeamista, joista tulisi ilmoittaa muille sopimusosapuolille, voidaan johdonmukaisuus- ja selkeyssyistä pitää perusteltuna, että mainitunlaisessa tilanteessa perustuslain 23 §:n mukaisesti lakia eduskunnalle annettaessa poikkeusolojen vallitseminen todetaan nimenomaisesti valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteistoiminnassa.

Pääministeri on keskustellut 24.2.2021 ja sen jälkeen tasavallan presidentin kanssa poikkeusolojen toteamisesta. Valtioneuvosto ja tasavallan presidentti toteavat yhteistoiminnassa, että maassa vallitsevat poikkeusolot. Valtioneuvosto antaa välittömästi poikkeusolojen toteamista koskevan päätöksen jälkeen perustuslain 23 §:n nojalla eduskunnan käsiteltäväksi hallituksen esitys laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta. Tässä vaiheessa ei ole välitöntä tarvetta valmiuslain perusoikeuksia rajoittavien valmiuslain II osan toimivaltuuksien

käyttönotolle, mutta valmiuslain toimivaltuuksien käyttötarve riippuu epidemian kehityksestä lähiaikana. Hallitus myös arvioi, että valmiuslain 15 luvun säännöksiä 106 § (hallintoviranomaisten viestintä poikkeusoloissa) ja 107 § (toimivallan ratkaiseminen) on välttämätöntä alkaa soveltamaan poikkeusolojen toteamisen jälkeen.

Käytettäessä valmiuslain soveltamisalan ulkopuolella perustuslain 23 §:ää on kyseisessä laissa säädettävä erikseen poikkeusoloista, joissa kyseistä lakia sovelletaan. Tällainen määritelmä on tarkoitus sisällyttää eduskunnalle annettavassa hallituksen esityksessä majoitus- ja ravitsemusliikkeistä annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta, jolla perustuslain 23 §:n nojalla ravitsemusliikkeet suljettaisiin määräajaksi alueellisesti tarkennettavalla tavalla ja lukuun ottamatta ruuan ulosmyyntiä asiakkaille.

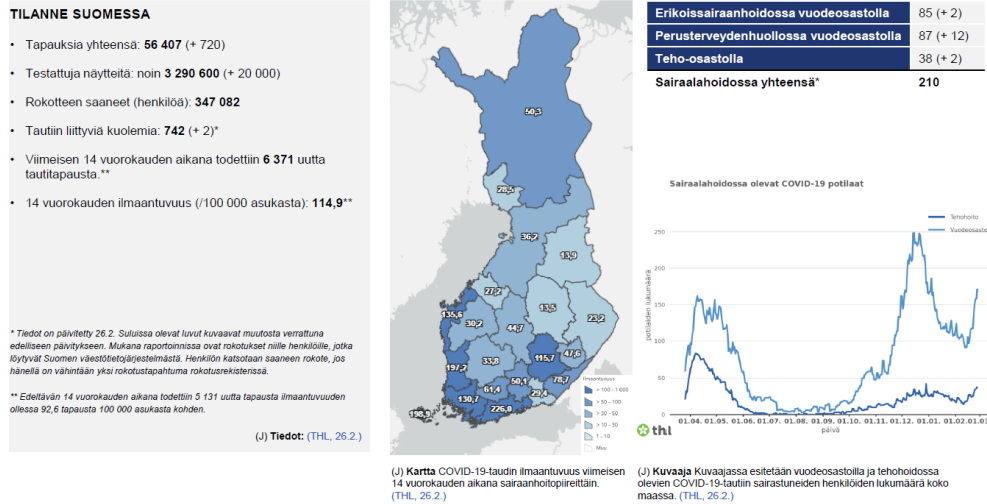
Poikkeusolojen toteamiseen liittyy olennaisesti välttämätön tarve perustuslain 23 §:n tai valmiuslaissa määriteltyjen toimivaltuuksien käyttöön, kun viranomaisten säännönmukaiset toimivaltuudet eivät riitä. Valmiuslain käyttönoton ohjeistuksessa on lähdetty siitä, että samanaikaisesti poikkeusolojen toteamisen kanssa tai heti pian sen jälkeen päätetään poikkeusolojen mahdollistamista säätämistoimista. Näin ollen poikkeusolojen toteaminen ei ole mahdollista ilman välttämätöntä tarvetta poikkeusolojen toimivaltuuksiin. Poikkeusolojen olemassaoloa ei voida todeta varmuuden vuoksi, viestin antamiseksi tai vahvistamaan annettuja määräyksiä ja ohjeita. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut, että poikkeuksellisten toimivaltuuksien käyttämiseen oikeuttava poikkeusolo voi olla käsillä ainoastaan silloin, kun viranomaisten normaalioloissa käyttämät valtuudet eivät riitä tilanteen hallitsemiseksi.

Poikkeusolojen toteaminen ja valmiuslain mahdollinen käyttönotto eivät tarkoita, että voimassa olevaa normaalijan lainsäädäntöä ei enää sovellettaisi. Valmiuslain käyttö tai perustuslain 23 §:n nojalla annettujen säännösten käyttö ei vie viranomaisilta näiden toimivaltuuksia ja normaalijan lainsäädännön soveltaminen jatkuu edelleen. Valmiuslaissa ei säädetä viestintää lukuun ottamatta mahdollisuuksista tehdä toimivaltamuutoksia valtioneuvoston sisäiseen työnjakoon ja johtamiseen. Siten valmiuslaista riippumatta voimassa pysyy esimerkiksi tartuntatautilain 7 §, jonka mukaan tartuntatautien torjunnan yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle ja ministeriö myös vastaa valtakunnallisesta terveydenhuollon häiriötilanteisiin tai niiden uhkaan varautumisesta ja näiden tilanteiden johtamisesta.

3. Tilannekuva

Yleistä

COVID-19, tilanne Suomessa 27.2. klo 08:00



Suomessa on todettu 26.2.2021 mennessä yhteensä 56 407 koronavirustapausta. (14 vuorokauden ilmaantuvuus 110 per 100 000 väestö). Tautitapausten määrä ja valtakunnallinen ilmaantuvuus ovat kohonneet helmikuun 2021 alun jälkeen erittäin nopeasti. Muuntuneen koronaviruksen aiheuttamat tartunnat ovat selvästi lisääntyneet, mikä voi jo osaltaan kiihdyttää epidemian kasvua ja johtaa sairaala- ja tehohoidon merkittävään kuormittumiseen, mikäli tartuntojen määrää ei saada käännettyksi laskuun. Epidemian kasvunopeutta kuvaava R-arvo on nyt 1.05-1.25 (90% luottamusväli).

Tilanne on selvästi vaikein Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin (HUS) alueella. Muiden sairaanhoitopiirien alueella epidemiatilanne jatkuu vaihtelevana. Parhailaan varsinkin Satakunnan sairaanhoitopiirissä ja Ahvenanmaalla esiintyy laajoja tartuntaryppäitä. Vaasan ja Varsinais-Suomen sairaanhoitopiireissä ilmaantuvuus jatkuu korkeana, erityisesti työyhteisöihin liittyvien tapausten ja näiden jatkotartuntojen johdosta. Testaus ja tartunnanjäilytys ovat toistaiseksi toimineet tyydyttävästi, keskimäärin valtakunnallisesti hieman vajaat 2/3 tartunnoista jäljitetään. Jäljityksen onnistumisessa on kuitenkin huomattavia alueellisia vaihteluita, koska yllättävät ja suuret tartuntamäärät aiheuttavat jäljityksen ylikuormittumista. Tämä puolestaan johtaa jäljitysviiveisiin, jotka edelleen kiihdyttävät tartuntojen leviämistä.

Testauskapasiteetti on noin 30 000 testiä päivässä. Viikoilla 5-7 tehtiin kullakin noin 116 000 – 119 000 testiä, ja positiivisten näytteiden osuus kasvoi 2.3 => 2.9 %. Yhdistämällä vasta-ainetutkimusten tietoja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) on arvioinut, että epidemian tässä vaiheessa oireettomien ja havaitsematta jäävien tartuntojen määrä on oleellisesti pienempi kuin keväällä 2020, korkeintaan saman suuruinen kuin testeillä havaittujen tartuntojen määrä ja Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin alueella tätäkin pienempi. Siten tartuntojen seurannalla saadaan epidemian kulusta todennäköisesti melko luotettava kokonaiskuva.

Epidemiatilanne vaatii erittäin tehokasta viruksen leviämisen hillintää tulevien viikkojen ja kuukausien aikana. Erityistä huolta aiheuttaa helpommin leviävän virusmuunnoksen yleistyminen myös Suomessa. Suurempi tartuttavuus edellyttää tehokkaampaa fyysisten kontaktien vähentämistä, jotta epidemiaa voidaan hillitä. Nopeat ja laaja-alaiset rajoitustoimet ovat tarpeen ja tehokkaita myös muuntovirusta vastaan.

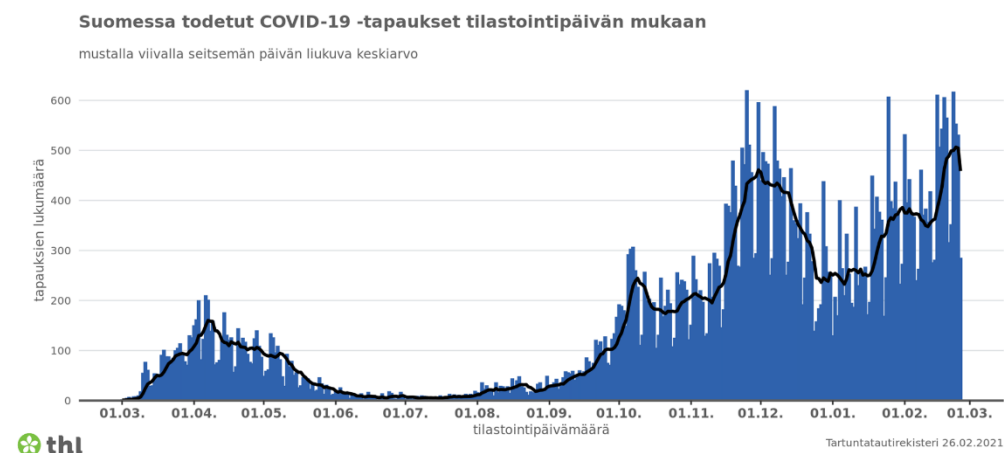
Eräiltä osin yksityiskohtaisempi epidemiologinen tilannekuva ilmenee hallituksen esityksestä eduskunnalle, jolla on tarkoitus kohdistaa sulkutoimet ravitsemisliikkeiden toimintaan. Tämä hallituksen esitys jaetaan esiteltäväksi samaan valtioneuvoston yleisistuntoon, jossa on tarkoitus ensin todeta poikkeusolot ja sen jälkeen hyväksyä hallituksen esitys eduskunnalle annettavaksi, ja siinä kuvattu epidemiologinen tilannekuva on osa tämän päätöksen valmisteluaineistoa.

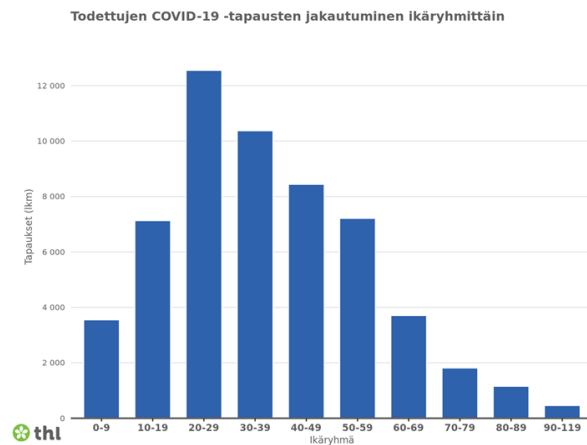
Epidemian yleiskuva

COVID 19 –epidemia laantui Suomessa kesällä 2020 erittäin rauhalliseksi. Tartuntojen määrä alkoi uudelleen nousta elo-syyskuussa, ja kiihtyi huomattavasti marras-joulukuun vaihteessa. Joulukuussa laajasti käyttöön otetut paikalliset ja alueelliset rajoitustoimet käänsivät tartunnat laskuun, mutta ne jäivät pysyvästi melko korkealle tasolle erityisesti Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin alueella. Tilannetta ovat sittemmin luonnehtineet nopeasti kehittyneet ja monesti laajat epidemiaryppäät, ja virusta esiintyy väestössä koko maassa.

Maailman terveysjärjestö WHO:n seurantatilastossa maailmanlaajuinen tapausten määrä on viimeisen parin kuukauden aikana laskenut lähes puoleen siitä, mikä tilanne oli vuodenvaiheessa 2020-2021. Ilmiö on ainakin osaksi laajojen rajoitustoimien seurausta. On kuitenkin ennen aikaista tehdä tästä johtopäätöstä epidemian laantumisesta, sillä uusi kiihtymisvaihe voi yhä käynnistyä erityisesti pohjoisen pallonpuoliskon talviaikana, koska rokotukset eivät useimmissa maissa ole vielä riittävän kattavia vaikuttaakseen epidemian kulkuun väestötasolla.

Epidemiatilanne kääntyi nopeasti huonommaksi helmikuun jälkimmäisellä puoliskolla. Koko maan kahden viikon ilmaantuvuus nousi ennätyslukemiin viikolla 7. Epidemian painopiste on selvästi nuorissa aikuisissa, ja alle 50-vuotiaiden osuus kaikista tartunnoista on noin 80%.





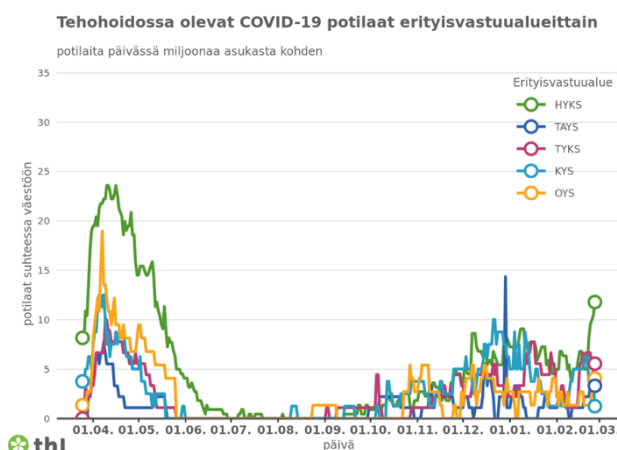
Taudin ilmaantuvuus on suurinta 20-40 –vuotiaiden ikäryhmässä. Epidemian leviämisen kannalta olennaista on, että torjuntatoimia tehostetaan juuri tässä ikäryhmässä.

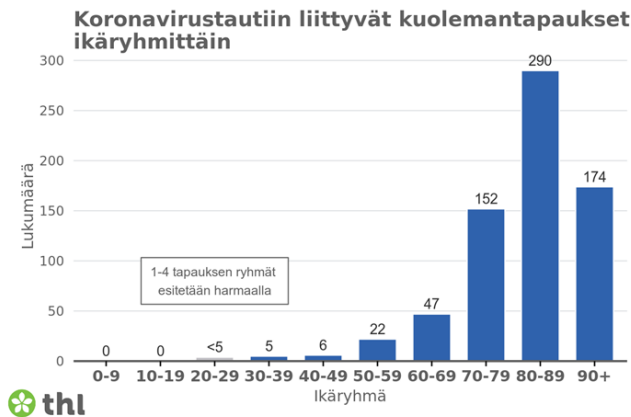
Myös kansainvälinen tutkimusnäyttö viittaa selvästi siihen, että ikäryhmä 20-49 on merkittävin epidemian leviämisen kannalta.

Kun tarkastellaan ikäryhmäkohtaista ilmaantuvuutta vielä tarkemmin, ilmenee että kaikkein suurin ilmaantuvuus on ikäryhmissä 19-34. Näiden ikäryhmien kontakteja pitäisi siis voida vähentää eniten.

Vakavat tautimuodot ja sairaalahoidon tarve

Sairaalahoidossa olevien Covid-19 potilaiden määrissä on päiväkohtaista vaihtelua, mutta valtakunnallisesti sairaalahoidon kuormitus on viimeisen viikon aikana kasvanut jyrkästi. Viikko sitten sairaalahoidossa oli yhteensä 132 koronapotilasta, mutta 26.2.2021 sairaalahoidossa oli jo 210 potilasta, joista tehohoidossa 38. Uusia hoitajaksoja seuraavalle viikolle ennustetaan erikoissairaanhoidon vuodeosastoille 150–194 ja teho-osastoille 18–36. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen mallinnsuunnitteen mukaan uusien hoitajaksojen määrän kasvu on tällä hetkellä noin 20% viikossa sekä vuodeosasto- että tehohoitoa koskien. Prosentuaalinen kasvu on selvästi kiihtynyt alkuvuodesta. Valtakunnallinen tehohoidon kapasiteetti ei toistaiseksi ole ollut uhattuna, mutta viikolla 9 otetaan Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirissä käyttöön tehohoidon eskalaatiosuunnitelma ja suunnitellaan ei-kiireellisen leikkaushoidon peruutuksia, jotta teho-osastoilla voidaan varautua kasvaviin potilasmääriin. Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriin ennusteen 23.2.2021 mukaan tehohoitopotilaiden määrä kääntyy selvään kasvuun seuraavan kahden viikon ajaksi.



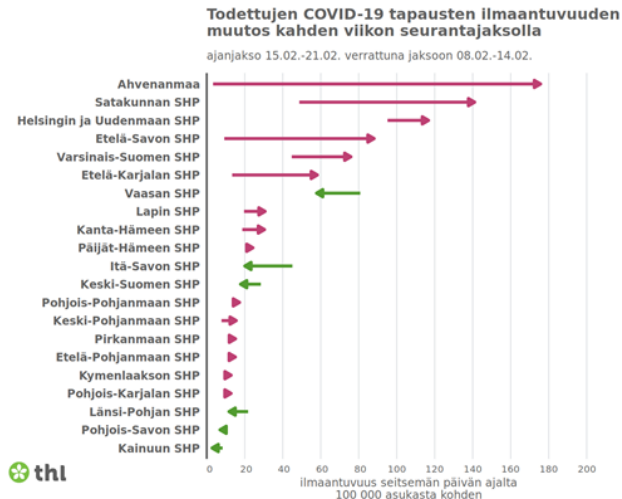


Ikä on vakavan COVID 19 –taudin ja kuolleisuuden tärkein riskitekijä. Yli 60-vuotiaiden osuus COVID-19-tehohoitopotilaista oli keväällä 45 %, mutta 1.9. lähtien hoideissa se on ollut 60 %. Tautiin on menehtynyt yhteensä 742 potilasta. Menehtyneiden keski-ikä on noin 81 vuotta. Kuolleisuus COVID 19-tautiin on kuitenkin ollut alkuvuodesta 2021 hitaassa laskussa, minkä oletetaan johtuvan sekä riskiryhmien paremmasta suojauksesta että rokotusten vähitellen näkyviin tulevasta vaikutuksesta. Viikolla 7 kuolemia raportoitiin 14, ja viikoilla 5-6 vastaavasti 21 ja 17.

Alueellinen tilannekuva

Sairaanhoitopiirien alueellisten yhteistyöryhmien arvioinnin perusteella leviämisvaiheessa ovat 26.2.2021 Etelä-Karjalan, Helsingin ja Uudenmaan, Kanta-Hämeen, Satakunnan, Vaasan ja Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirit sekä Ahvenanmaan maakunta.

Eniten tapauksia on Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin alueella; tällä hetkellä (26.2.2021) 14 vuorokauden ilmaantuvuus 100 000 väestöä kohden on 217 eli noin kaksi kertaa suurempi kuin koko Suomen väestössä. Muissa leviämisvaiheen sairaanhoitopiireissä 14 vuorokauden ilmaantuvuudet ovat: Etelä-Karjala 78, Kanta-Häme 51, Satakunta 193, Vaasan 128, Varsinais-Suomi 126 sekä Ahvenanmaan maakunta 192. Lapin sairaanhoitopiirin ilmaantuvuus kahden viikon seurantajaksolla on 51 ja kasvuvauhti verrattuna edellisen kahden viikon jaksoon on 26->50. Lapissa merkittävä määrä tartunnoista todetaan matkustukseen liittyen. Nämä, noin 30% tartunnoista kirjauntuvat muihin sairaanhoitopiireihin.



Viimeisen viikon aikana tilanne on edelleen vaikeutunut, ja alueellinen ilmaantuvuus on kasvanut valtaosan sairaanhoitopiireistä ja Ahvenanmaan alueella. Seitsemän vuorokauden valtakunnallinen ilmaantuvuus kasvoi viikolla 7 edellisten viikkojen tasosta 46-47 tasolle 62 / 100 000 asukasta. Korkein lyhyen seurantajakson (7 vrk) ilmaantuvuus oli Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin alueella, 117 / 100 000 asukasta.

Muuntuneen koronaviruksen vaikutus Covid-19 –epidemian leviämiseen

Muuntuneen koronaviruksen aiheuttamia tapauksia on ilmoitettu Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tartuntatautirekisteriin yhteensä 1232. Näistä 1167 on ollut Britanlian virusmuunnosta (B.1.1.7), 64 Etelä-Afrikan virusmuunnosta (B.1.351) ja yksi Brasilian virusmuunnosta (P.1). Kaikista virusmuunnostapauksista 988 on todettu Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirissä.

Virusmuunnos todetaan viruksen perimän selvittämiseksi tehtävällä sekvenssointi-tutkimuksella. Tutkimustuloksen saanti vie tyypillisesti 1-2 viikkoa aikaa. Nyt raportoidut muuntuneen viruksen aiheuttamat tapausmäärät eivät anna ajankohtaista tilannekuvaa muunnosten leviämisestä väestössä. Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri on raportoinut, että seulontatestinä käytetyissä PCR-tutkimuksissa mahdollisten virusmuunnoksen aiheuttamien tapausten osuus kaikista koronavirustapauksista on noussut nopeasti ja saavuttanut viikolla 7 jo yli 70% kaikista koronavirustapauksista. Seulontatestinä käytetyn testin osuvuus vaihtelee, mutta on viikolla 7 valmistuneen lähes 1000 näytteen tutkimusten perusteella 88% todellisten virusmuunnosten määrästä. Näin ollen jo kaksi kolmasosaa sairaanhoitopiirin alueella todetuista uusista koronavirustapauksista olisi muuntuneen viruskannan aiheuttamia. Löydös selittää epidemian voimakasta alueellista kiihtymistä viimeisten viikkojen aikana.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen seurantatietojen perusteella muualla Suomessa virusmuunnosta koskevat löydökset ovat edelleen liittyneet etupäässä matkustamiseen sekä yksittäisiin tartuntaketjuihin ja -ryppäisiin. Tapauksia on kuitenkin todettu jo kaikissa sairaanhoitopiireissä, eniten Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirissä 48 ja Pirkanmaalla 40.

Iso-Britanniassa tehtyjen tutkimusten mukaan maassa havaittu virusmuunnos leviää 30-50% aiempia virustyyppiä nopeammin ja johtaa aiempaa useammin sairaala- ja

tehohoitoon sekä tautiin menehtymiseen. Riskisuhde on keskimäärin ollut noin 1,3-1,4-kertainen aiempiin virustyyppisiin verrattuna. Myös Tanskassa tehty seuranta viittaa siihen, että virusmuunnos johtaa sekä nopeammin leviävään epidemiaan että lisääntyneeseen riskiin joutua sairaalahoitoon vakavan Covid-19 -taudin johdosta. Virusmuunnoksen leviäminen voi siten lähikuukausien aikana johtaa sairaala- ja teho-hoidon tarpeen voimakkaaseen kasvuun, alkuun Helsingin ja Uudenmaan ja myöhemmin myös kaikissa muissa sairaanhoitopiireissä, mikäli tartuntojen leviämisen estämiinseen tähtääviä toimia ei olennaisesti kiristetä.

Euroopan tautien valvonnan ja ehkäisyn keskuksen ECDC:n 15.2.2021 julkaiseman riskinarvion mukaan Britannian virusmuunnos korvaa kevään kuluessa aiemmat virustyyppit ja johtaa todennäköisesti Covid-19 -tautiin liittyvän kuolleisuuden kaksinkertaistumiseen, mikäli väestön rokotukset eivät ehtisi suojaamaan ikääntyneitä ja riskiryhmiä.

Rokotusten eteneminen

Suomessa on annettu noin 357 000 koronarokoteannosta. Ensimmäisen rokoteannoksen on saanut noin 284 000 henkilöä ja 73 000 on saanut jo molemmat rokoteannokset. Suomessa hoivakotien asukkaiden ja vanhimpien ikäluokkien rokotukset ovat edenneet hyvin, mutta koko väestön tasolla rokotuskattavuus on vasta noin 7%. Ikäluokasta 80-89 -vuotiaat rokotteen on saanut yli kolmasosa ja tätä iäkkäämmistä yli puolet. Rokotukset ovat todennäköisesti jo vaikuttaneet tautiin menehtyneiden määrään, joka ei ole helmikuussa 2021, suuremmasta tapausmäärästä huolimatta, ole yhtä korkea kuin loppuvuodesta 2020. Rokotukset eivät tällä hetkellä kuitenkaan suojaa riittävästi kaikkia niitä väestöryhmiä, joissa riski vakavaan Covid-19 tautiin on suurentunut. Ikääntyneiden ja lääketieteellisten riskiryhmien rokotukset jatkuvat tämän hetken arvion mukaan vähintään toukokuulla 2021 asti.

4. Tilanteen hallinta viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin

Tartuntatautilaki on ensisijainen oikeudellinen väline tartuntatautien leviämisen ehkäisemiseksi. Tartuntatautilain tarkoituksena on ehkäistä tartuntatauteja ja niiden leviämistä sekä niistä ihmisille ja yhteiskunnalle aiheutuvia haittoja. Tartuntatautilain nojalla on mahdollista ryhtyä laajasti tartunnan leviämistä rajoittaviin toimenpiteisiin. Tartuntatautilain nojalla voidaan mm. päättää henkilön eristämisestä (63 §) ja karanteenista (60 §) sekä tautiin sairastuneen tai sairastuneeksi perustellusti epäillyn henkilön työstä, päivähoitopaikasta tai oppilaitoksesta poissaolosta (57 §). Eristettyjen potilaiden oikeutta tavata terveydenhuollon toimintayksikön ulkopuolisia henkilöitä voidaan myös tarvittaessa rajoittaa (69 §). Jollakin paikkakunnalla tai tietyssä työpajassa, laitoksessa, kulkuneuvossa tai vastaavassa paikassa oleskeleville voidaan määrätä kohdennettu terveystarkastus (15 §), joka voidaan määrätä myös pakolliseksi (16 §). Laissa säädetään myös tietyin edellytyksin mahdollisuuksista päättää tietyllä alueella sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden, oppilaitosten, päiväkotien, asuntojen ja vastaavien tilojen sulkemisesta sekä yleisten kokousten tai yleisötilaisuuksien kieltämisestä (58 §). Laissa säädetään niin ikään tilojen ja tuotteiden puhdistuksista ja tavaroiden hävittämisestä (59 §) sekä tavaroiden karanteenista (61 §).

Tartuntatautilain mukaan tartuntatautien torjunnan yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle ja ministeriö myös vastaa valtakunnallisesta terveydenhuollon häiriötilanteisiin tai niiden uhkaan varautumisesta ja näiden

tilanteiden johtamisesta. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos toimii tartuntatautien torjunnan kansallisena asiantuntijalaitoksena tukien asiantuntemuksellaan sosiaali- ja terveysministeriötä sekä aluehallintovirastoja. Tartuntatautilain nojalla on mahdollista sulkea sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköitä, oppilaitoksia, päiväkoteja, asuntoja ja vastaavia tiloja sekä kieltää yleisiä kokouksia, jos tämä on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Tartuntatautilain nojalla voidaan ryhtyä hyvin pitkälle meneviin ja alueellisesti hyvin kattaviin toimenpiteisiin.

Tartuntatautilakia on väliaikaisesti muutettu lisäämällä siihen uusi 58 a §, jossa ravitsemisliikkeiden aukiolo- ja anniskeluajoille sekä sisä- ja ulkotilojen asiakaspaikamäärille ja käytölle asetettiin rajoituksia, joita tarkennetaan asetuksella. Lisäksi ravitsemisliikkeille on asetettu mm. hygieniavelvoitteita. Tartuntatautilain 60 §:n karanteenimääräysten perusteita on täsmennetty ja tartuntatautilain 72 §:ssä säädettyjen niiden lääkkeiden piiriin, joiden määräämistä ja luovuttamista sosiaali- ja terveysministeriö on määräaikaisesti voinut rajoittaa, on lisätty tartuntatautien ennaltaehkäisyyn sekä tartuntatautiin liittyvien oireiden ja jälkitautien hoitoon tarkoitetut lääkkeet. Myös tartuntatautilain 75 §:ää on muutettu ja muutoksella laajennettu niiden terveydenhuollon laitteiden ja tarvikkeiden piiriä, joiden osalta voidaan poiketa vaatimustenmukaisuuden arvioinnista ennen laitteiden saattamista markkinoille. Tartuntaketjujen jäljittämistä tukemaan lisättiin tartuntatautilakiin 43 a-h §, joissa säädetään mobiilijäljitysjärjestelmän oikeudellisista puitteista. Viimeisimmät muutokset tartuntatautilakiin tulivat voimaan 22.2.2021 ja ne koskevat hygieniakäytänteiden edellyttämistä, tilojen ja pintojen puhdistamista sekä riittävien etäisyyksien ylläpitoon liittyviä toimia. Lainmuutoksella myös lisätään mahdollisuuksia sulkea tiloja määräajaksi sekä annetaan mm. mahdollisuus viranomaispäätöksellä rajoittaa matkustajamääriä henkilöliikenteessä. Uusimmatkaan valtuudet eivät kuitenkaan mahdollista ravitsemisliikkeiden sulkemista.

Valtioneuvosto päätti 18.2.2021 jatkaa voimassa olevia maahantulon rajoituksia kuu-kaudella. Rajoituksilla pyritään vähentämään rajan yli saapuvaa liikennettä, jotta estetäisiin uusien koronavirusmuunnosten leviämistä, kun muita riittäviä toimenpiteitä sisärajavälvonnan korvaamiseksi ei ole vielä käytettävissä. Terveysviranomaisten tavoitteena on, että kaikki rajanylittäjät saadaan ohjattua koronatestiin, jos heillä ei ole esittää riittävän tuoretta negatiivista koronatestitulosta tai todistusta sairastetusta koronataudista.

Kokoavasti voidaan arvioida, että viranomaisten säännönmukaiset toimivaltuudet eivät kaikilta osin ole riittäviä. Lainsäädännöstä puuttuu mahdollisuus sulkea ravitsemistoiminnassa käytettävät asiakastilat ja sen avulla rajoittaa viruksen leviämistä ravitsemisliikkeiden kautta väestöön niillä alueilla, joilla se on välttämätöntä. Hallitus arvioi myös, että valmiuslain 15 luvun säännöksiä 106 § (hallintoviranomaisten viestintä poikkeusoloissa) ja 107 § (toimivallan ratkaiseminen) on välttämätöntä alkaa soveltamaan poikkeusolojen toteamisen jälkeen. Lisäksi esimerkiksi mahdolliset välttämättömät liikkumisrajoitukset sekä terveydenhuollon voimakkaampi ohjaus ylikuormitustilanteessa voivat edellyttää perustuslain 23 §:n nojalla säädettäviä tai valmiuslaista käyttöön otettavia toimivaltuuksia.

5. Poikkeusolojen nojalla käyttöön otettavat toimivaltuudet

Hallituksen arvio on, että on välttämätöntä pikaisesti rajoittaa ravitsemisliikkeiden toimintaa vastaavan kaltaisin sulkutoimin kuin mitä tehtiin noin vuosi sitten. Tätä koskevia toimivaltuuksia ei ole valmiuslaissa eikä muussakaan laissa, joten niistä on välttämätöntä säätää eduskunnalle annettavalla hallituksen esityksellä, joka perustuisi perustuslain 23 §:ään. Kyseisen hallituksen esityksen perusteita arvioidaan tarkasti kyseisessä esityksessä, joka on tarkoitus hyväksyä eduskunnalle annettavaksi samassa valtioneuvoston yleisistunnossa kuin jossa poikkeusolojen toteamispäätös on tarkoitus ensin hyväksyä.

Tässä vaiheessa ei ole välitöntä tarvetta valmiuslain perusoikeuksia rajoittavien valmiuslain II osan toimivaltuuksien käyttöönotolle, mutta valmiuslain toimivaltuuksien käyttötarve riippuu epidemian kehityksestä lähiaikana. Hallitus myös arvioi, että valmiuslain 15 luvun säännöksiä 106 § (hallintoviranomaisten viestintä poikkeusoloissa) ja 107 § (toimivallan ratkaiseminen) on välttämätöntä alkaa soveltamaan poikkeusolojen toteamisen jälkeen.

Tilanteen sitä edellyttäessä käyttöönotettavat toimivaltuudet saattaisivat liittyä esimerkiksi terveydenhuollon ja tehohoidon kantokyvyn turvaamiseen ja niitä saattaisivat olla esimerkiksi valmiuslain 86 §:n mukainen toimivaltuus terveydenhuollon ohjaamiseen, 87 §:n mukainen toimivaltuus muun terveyden huollon ohjaamiseen sekä 88 §:n mukaiset toimivaltuudet sosiaali- ja terveystaloudessa sekä terveydensuojelussa samoin kuin valmiuslain 93 §:n mukainen toimivaltuus palvelussuhteen ehtoista poikkeamiseen esimerkiksi sairaaloissa. Lisäksi esimerkiksi valmiuslain 118 §:n nojalla olisi edellytysten täytyessä mahdollista torjua tartuntatautiä vähentämällä fyysisiä kontakteja ja kieltämällä oikeus oleskella ja liikkua tietyllä paikkakunnalla tai alueella taikka rajoittamalla oleskelua ja liikkumista, jos se on välttämätöntä ihmisten henkeä tai terveyttä uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi. Rajoitustoimien osalta voidaan joutua arvioimaan myös välttämättömyyttä säätää perustuslain 23 §:n nojalla muistakin kuin ravitsemisliikkeiden asiakastilojen sulkemista koskevista rajoituksista. Esimerkiksi liikkumisrajoitukset saattaisivat tilanteen sitä välttämättä edellyttäessä olla sääntelyn kohteena myös perustuslain 23 §:n nojalla eduskunnalle annettavassa hallituksen esityksessä.

Valmiuslaista otettiin kevään 2020 poikkeusolojen aikana käyttöön sen 86, 87, 88, 93, 94, 95-103, 109 ja 118 §. Valmiuslain toimivaltuudet koskivat varhaiskasvatusta, perusopetusta, lukioita, ammatillisia oppilaitoksia, korkeakouluja ja vapaata sivistystyötä, sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnon alaa, työelämää sekä Uudenmaan ja muun Suomen välisen liikkumisen rajoittamista.

Valmiuslain toimivaltuudet voidaan ottaa käyttöön vain täsmällisin 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, aineellisen ja ajallisen soveltamisalan osalta ja arvioitava toimivaltuuden välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta – lisäksi on arvioitava perusoikeusnäkökulmasta rajoitustoimien yhteiskunnalle aiheuttamia kokonaishaittoja suhteessa niillä saavutettuun hyötyyn. Lisäksi on arvioitava, ovatko toimivaltuudet välttämättömiä koko Suomen alueella vai vain osassa Suomea.

Vastaavasti kuin valmiuslain toimivaltuuksien osalta myös perustuslain 23 §:ään perustuvaa lainsäädäntöä ja sille perustuvia perusoikeuspoikkeuksia saadaan käyttää vain, jos toimet ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia ja jos tilannetta ei voida hallita viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksiin ja tavallisen lainsäädännön puitteissa. Poikkeusoloissakin lainsäädäntömuutosten tulee ensisijaisesti olla perusoikeuksien yleiset ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityiset rajoitusedellytykset täyttäviä rajoituksia, ei perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuja poikkeuksia perusoikeuksista.

6. Valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa poikkeusoloille määriteltyjen kriteerien täytyminen: vaikutuksiltaan erityisen vakava suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti

Käsillä olevassa tilanteessa on arvioitava, onko nyt kyseessä valmiuslain 3 §:n perusteista 5 kohdassa tarkoitettu ”vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti”.

Maailman terveysjärjestö WHO julisti covid-19-taudin pandemiaksi 11.3.2020 ja Suomessa se on 14.2.2020 lisätty yleisvaarallisten tartuntatautien listalle valtioneuvoston asetuksella. Covid-19-tauti oli perusteena, kun valmiuslain poikkeusolot 16.3.2020 edellisen ja ensimmäisen kerran todettiin. Tartuntatauti on edelleen globaali pandemia ja nyt vaarallisen nopeasti ja kiihtyvästi leviämässä erityisesti tietyillä alueilla Suomessa.

Kun arvioidaan kriteeriä ”vaikutuksiltaan erityisen vakava suuronnettomuus”, voidaan todeta, että vaikka luotettavaa ennakoarviota edessä vielä olevasta sairastuvuudesta ja kuolleisuudesta ei voida antaa, taudin voidaan katsoa vaikutuksiltaan vähintään rinnastuvan ”erityisiin vakaviin suuronnettomuuksiin” sellaisina, kuin niitä on Suomessa ilmennyt. Laajasta tarttuvuudesta ja kuolemantapausten ennakoitavasta todennäköisyydestä johtuen tautia on myös perusteltua edelleen pitää säännöksessä tarkoitettuna vaarallisena tartuntatautina. Taudinkulkuun liittyy edelleen yllättävyyttä ja osa tautiin sairastuneista kärsii erilaisista vaikeista oireista pitkänkin ajan jälkeen. Viruksen aiheuttama tauti on edelleen vaarallinen aiheuttaen etenkin yli 60-vuotiaassa väestönosassa merkittävää kuolleisuutta ja myös osalle nuorempaa väestöä

vakavan sairauden – viruksen heikkenemistä ei ole havaittu. Rokotteiden kehittäminen ja käyttöönotto on edennyt haasteisiin nähden nopeasti, mutta nykytilanteessa rokotekattavuus ei vielä ole riittävällä tasolla Covid-19-taudin leviämistä estämässä.

Epidemiatilanne on kääntynyt nopeasti huonommaksi helmikuun jälkimmäisellä puoliskolla. Käsillä olevassa tilanteessa erityistä huolta aiheuttaa helpommin leviävän virusmuunnoksen yleistyminen myös Suomessa. Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirissä jo kaksi kolmasosaa todetuista uusista koronavirustapauksista näyttäisi olevan muuntuneen viruskannan aiheuttamia. Tämä selittää epidemian voimakasta alueellista kiihtymistä viimeisten viikkojen aikana. Suurempi tartuttavuus edellyttää tehokkaampaa fyysisten kontaktien vähentämistä, jotta epidemiaa voidaan hillitä. Virusmuunnoksen leviäminen voi lähikuukausien aikana johtaa sairaala- ja tehohoidon tarpeen voimakkaaseen kasvuun, alkuun Helsingin ja Uudenmaan ja myöhemmin myös kaikissa muissa sairaanhoitopiireissä, mikäli tartuntojen leviämisen estämiseen tähtäviä toimia ei olennaisesti kiristetä.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut, että väestön terveyden suojeleminen on epäilemättä perusoikeusjärjestelmän kannalta erittäin painava peruste. Perustuslakivaliokunnan mukaan myös terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen pandemian aikana on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painava peruste, jolla on yhteys perustuslain 7 §:n 1 momentin julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään sekä turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä (perustuslain 19 §:n 3 momentti) ja joka oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia.

Käsillä olevassa tilanteessa tarve suojata edellä todettujen perusoikeuksien toteutumista paitsi oikeuttaa myös velvoittaa ryhtymään toimiin niiden haittojen torjumiseksi, joita pandemiasta väestölle voi koitua.

Covid-19-taudin torjumiseksi ja terveydenhuollon kantokyvyn turvaamiseksi tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.

Edellä esitetyin perustein kokonaisarvio on, että käsillä olevassa tilanteessa kyseessä on valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitettu vaikutuksiltaan erityisen vakava suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti. Poikkeusolojen tultua valmiuslain 6 §:n mukaisesti todetuksi, antaa valtioneuvosto kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen vallitessa eduskunnalle perustuslain 23 §:n nojalla hallituksen esitys laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta.

7. Esitys

Valtioneuvosto päättää, että maassa vallitsevat valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitettut poikkeusolot.