

1. 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.

Viranomaiset voidaan valmiuslain 4 §:n mukaan oikeuttaa poikkeusoloissa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia 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 3 §:n 3 ja 5 kohdan edellytysten täyttyminen. Tätä kysymystä käsitellään tämän muistion kohdassa 5.

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. Valtioneuvostosta annetun lain 24 §:ssä tarkoitettu ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous, joka on vakiintunut tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnan foorumiksi, käsitteli 13.3.2020 poikkeusolojen toteamista ja valmiuslain käyttöönottoa. Kokouksessa todettiin yhteistoiminta tapahtuneeksi valmiuslain käyttöönottamiseksi. Yhteistoimintaa on jatkettu sen jälkeen.

Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin käsiteltäviä valmistelevasti poikkeusoloja ja niiden perusteita valtioneuvoston yleisistunto toteaa päätöksellään poikkeusolot ja niiden perusteet valtioneuvoston ohjesäännön 3 §:n 22 kohdassa säädetyn mukaisesti.

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.

Poikkeusolot toteava valtioneuvoston päätös on voimassa välittömästi ja voimassa toistaiseksi, ja se mahdollistaa valmiuslakia koskevan käyttöönottoasetuksen antamisen. Käyttöönottoasetus voidaan antaa määräajaksi, kiireellisessä tapauksessa enintään kolmeksi tai muuten enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan. Käyttöönottoasetuksen antaa valtioneuvoston yleisistunto ja sen voimassaolosta päättää eduskunta.

Poikkeusolojen päättyminen tuodaan yleisistunnon päätettäväksi.

2. Tilannekuva

Kiinassa käynnistyi alkuvuonna uuden koronaviruksen aiheuttama COVID-19–epidemia, jonka maailman terveysjärjestö WHO sittemmin nimesi pandemiaksi. Tähän mennessä tapauksia on todettu yhteensä yli 167 000 maailmanlaajuisesti ja yli 150 maata on raportoinut tartunnoista. Suuri osa raportoitujen tartuntojen kokonaismäärästä on edelleen Kiinasta. Kiinassa tapausten määrä on ollut selvässä laskussa ja epidemia vaikuttaa olevan siellä laantumassa, vaikka varmuutta asiasta ei ole ja asiantuntija-arvioissa on tuotu esiin mahdollisuus epidemian uudesta aallosta.

Tähän mennessä tautiin on kuollut maailmanlaajuisesti yli 6 400 ihmistä, joista suurin osa Kiinassa. Täsmällinen tieto parantuneiden määrästä on vaikeasti todennettavissa.

Luvut taudin levinneisyydestä ja sen aiheuttamista kuolemantapauksista kasvavat päivä päivältä. Ajantasaista tietoa sairauden leviämisestä on jatkuvasti päivittyvänä seurantana mm. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen THL:n sekä Maailman terveysjärjestön WHO:n internet-sivustoilla.

Koronavirus, joka aiheuttaa COVID-19–pandemian, on ihmiselle uusi eikä sitä ja sen aiheuttamaa tautia voida vielä ominaisuuksiltaan täysin tuntea. Taudinkuva tunnetaan melko hyvin, mutta tartunnan saaneiden osuutta koko väestössä tai taudin aiheuttamaa kokonaissairastuvuutta koko väestöön suhteutettuna ei vielä täsmällisesti tunneta, tosin tietoa kertyy jatkuvasti lisää. Maailman maat ovat tilanteessa, jossa ne ovat joutuneet tekemään päätöksiä epävarmuuden tilanteessa.

Kansallisessa influenssapandemian varautumissuunnitelmassa (STM 2012:9) on arvioitu, että yli 35 prosenttia suomalaisista sairastuisi epidemian ensimmäisessä aallossa 8 viikon aikana. Tätä estimaattia ei voida käyttää koronaviruksen aiheuttaman taudin kohdalla, koska epidemia selvästi poikkeaa influenssaepidemiasta.

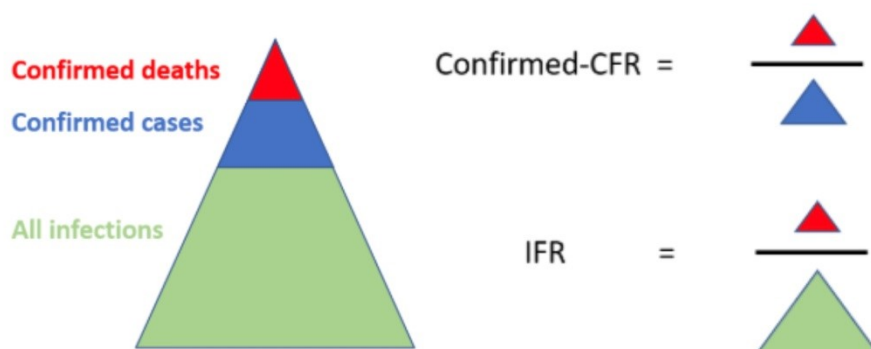
WHO on arvioinut Kiinan Wuhanista raportoimien tapausten perusteella että *tapaussairastavuudessa* suurin osa tapauksista eli noin 81 prosenttia oli lieviä. Vakavampia oireita tapauksien joukossa oli 14 prosenttia ja viitisen prosenttia oli tehohoitoa vaativia. Kuolleisuus oli n 2 prosenttia. Nämä prosentit eivät siis tarkoita *infektiosairastuvuutta*, joka on huomattavasti matalampi.

Tämä johtuu siitä, että puhuttaessa *tapaussairastuvuudesta*, mukana ovat vain testatut, eli selvästi oireiset jotka on oireiden perusteella testattu. Nimittäjästä puuttuu runsaasti testauksen ulkopuolelle jääneitä, todennäköisesti varsin lieviä tapauksia, jonka kautta yllämainitut luvut ovat selkeä yliestimaatti *infektiosairastuvuudesta*, johtuen ns. testing-biasista joka kliinisin perustein testattaessa rikastaa vakavat tapaukset materiaaliin.

Erityisen voimakkaasti tämä harha heijastuu kuolleisuuslukuihin joissa *tapauskuolleisuus* > *infektiokuolleisuus* > *väestökuolleisuus*. Tapauskuolleisuuden kautta ei voi arvioida väestökuolleisuutta ellei tunneta osuutta tartunnan oikeasti saaneista väestössä.

Lisäksi Wuhanin ulkopuolelta raportoitujen tapausten kuolleisuus oli vain 0.4%, eli huomattavasti alhaisempi. Kuva 1. kuvaa kuolleisuuden yliarvioinnin harhan syntymistä *tapauskuolleisuuden* ja *infektiokuolleisuuden* kautta.

Kuva 1. Tapauskuolleisuus (CFR) ja infektiokuolleisuus (IFR)

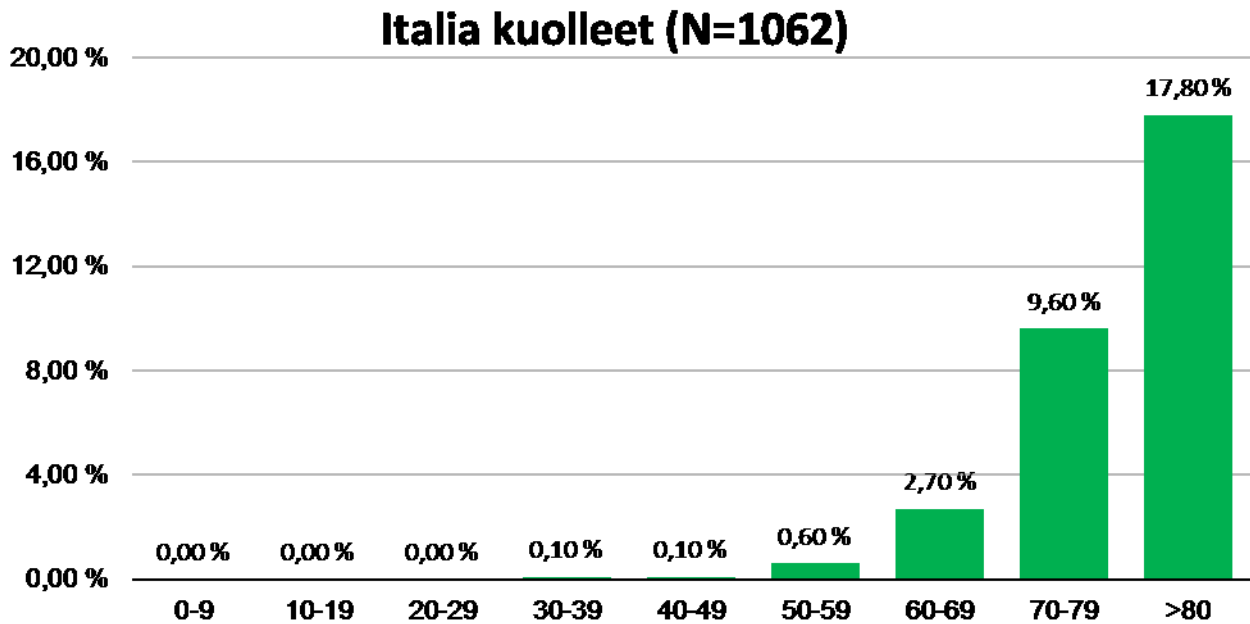


Terveyden ja hyvinvoinnin laitos toteaa, että vakavia uuden koronaviruksen aiheuttamia tautitapauksia ja kuolemantapauksia on maailman laajuisesti havaittu eniten yli 70-vuotiailla,

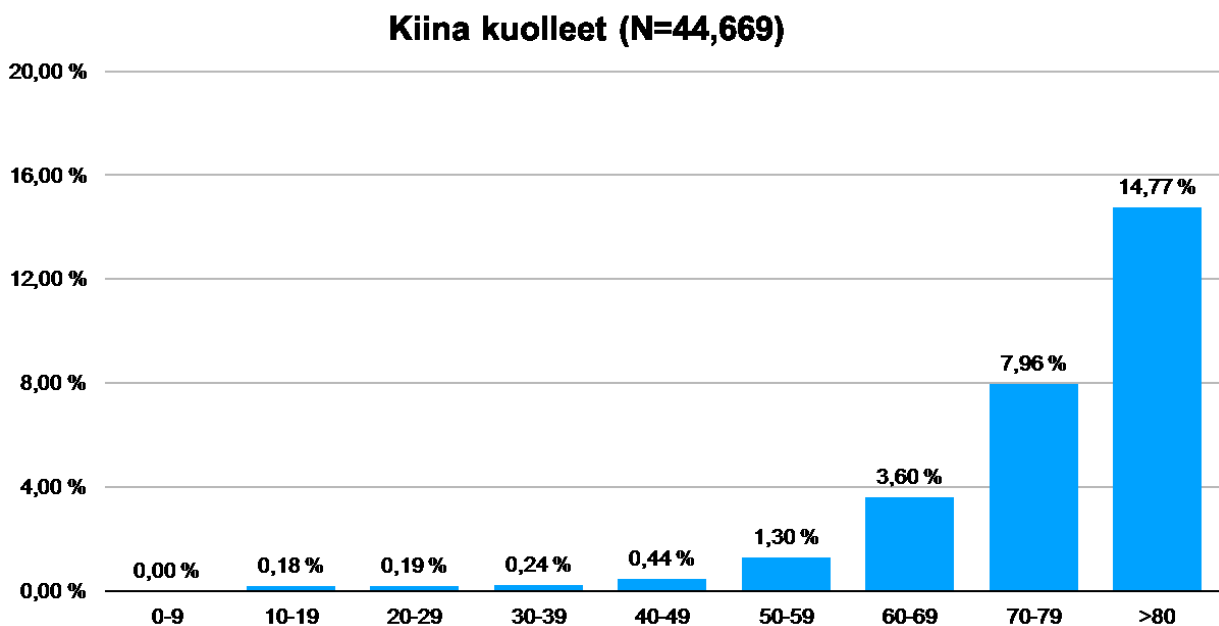
joilla on jo jokin perussairaus, esim. keuhkosairaus, diabetes, verenpaine- tai sydän- ja verisuonitauti. Korkein riski on yli 80-vuotiailla.

Lapsilla ja nuorilla tautia on havaittu vähän ja oireet ovat olleet lieviä. Vain pieni osa kaikista raportoiduista tapauksista on havaittu alle 19-vuotiaalla. Hyvin pienellä osalla nuorista tauti on ollut vakava (kuva 2a: Italia – n. 1000 tapausta; 2b Kiina – n. 44000 tapausta).

Kuva 2a. Ikäryhmittäinen kuolleisuus, Italia



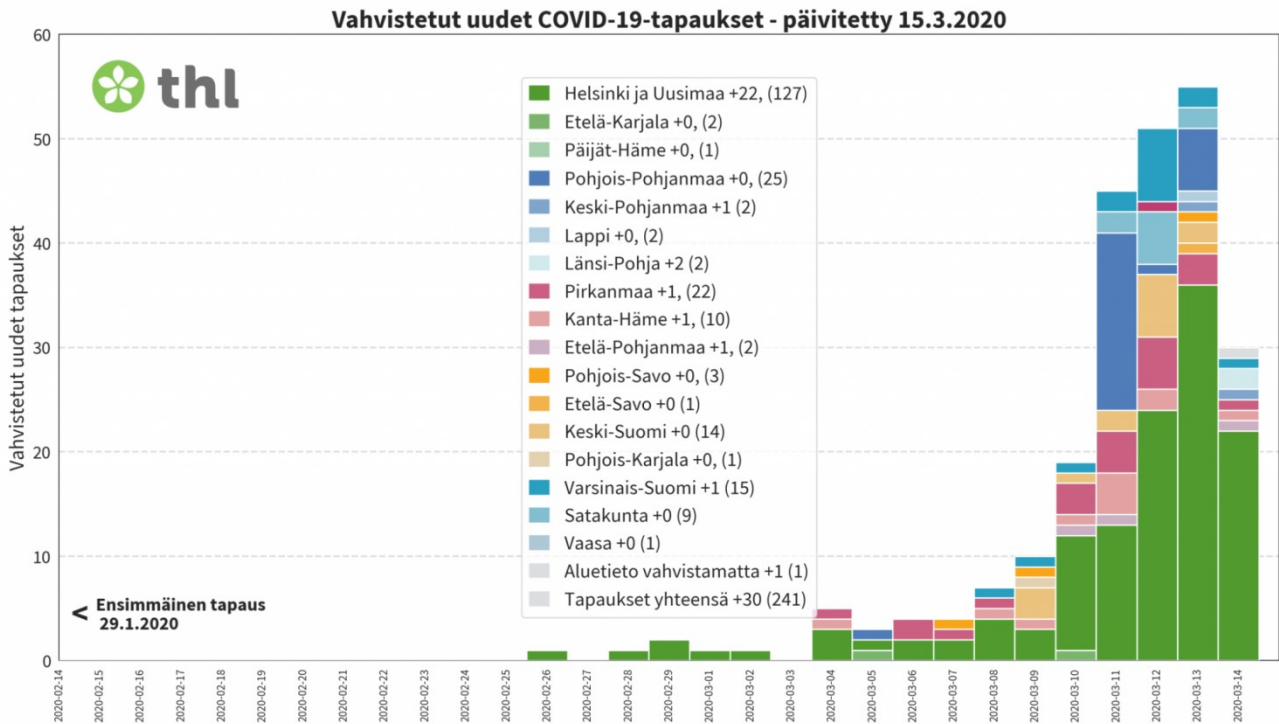
Kuva 2b: Ikäryhmittäinen kuolleisuus, Kiina



15.3.2020 mennessä Suomessa on todettu 241 koronaviruksen aiheuttamaa laboratoriovarmistettua tautitapausta. Suurin osa tapauksista on ollut lieviä, kotihoidossa parantuneita. Samoin kuin muualla, tässä vaiheessa lukumäärät ovat Suomessa selvässä kasvussa

(Kuva 3). On kuitenkin huomattava, että Suomessa on testauksessa siirrytty strategiaan, jossa priorisoidaan vakavammat hengitystieinfektiot epidemia-alueilta tulleiden edelle, joten tartunnoista tulee ilmi pienempi, mutta kliinisesti merkityksellisempi osuus. Uudet tapaukset tulevat olemaan keskimäärin iäkkäämpiä ja vakavampia kuin matkailijoiden keskuudesta tavatut tapaukset.

Kuva 3



Koronavirustapaukset jakautuvat ympäri Suomen ja niitä on todettu kaikilta paitsi kolmen sairaanhoitopiirin alueelta (Kuva 4).

Kuva 4.

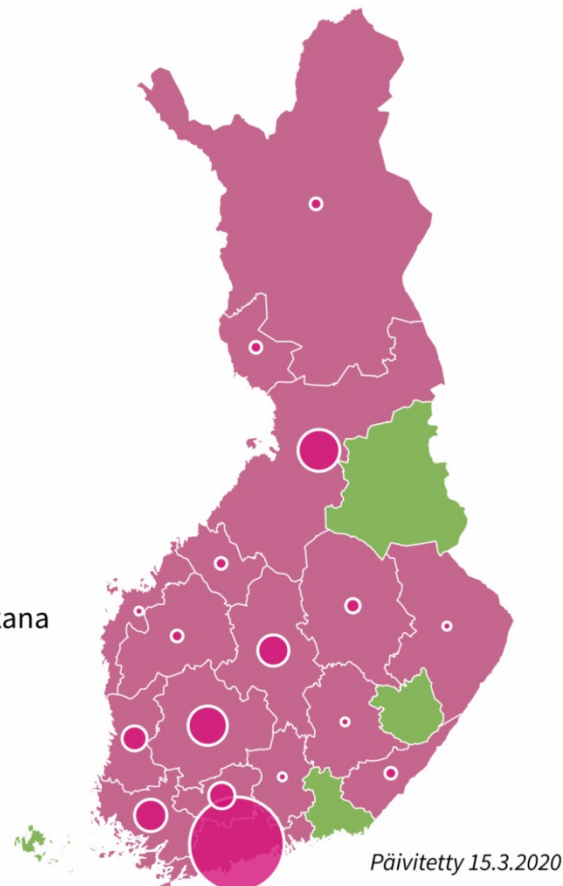
Vahvistetut COVID-19 tapaukset

Tautitapaukset (yht. 241)

- 1-5
- 6-20
- > 20

Sairaanhoidopiiri (shp)

- Ei tautitapauksia
- Uusia tautitapauksia viimeisen kuukauden aikana

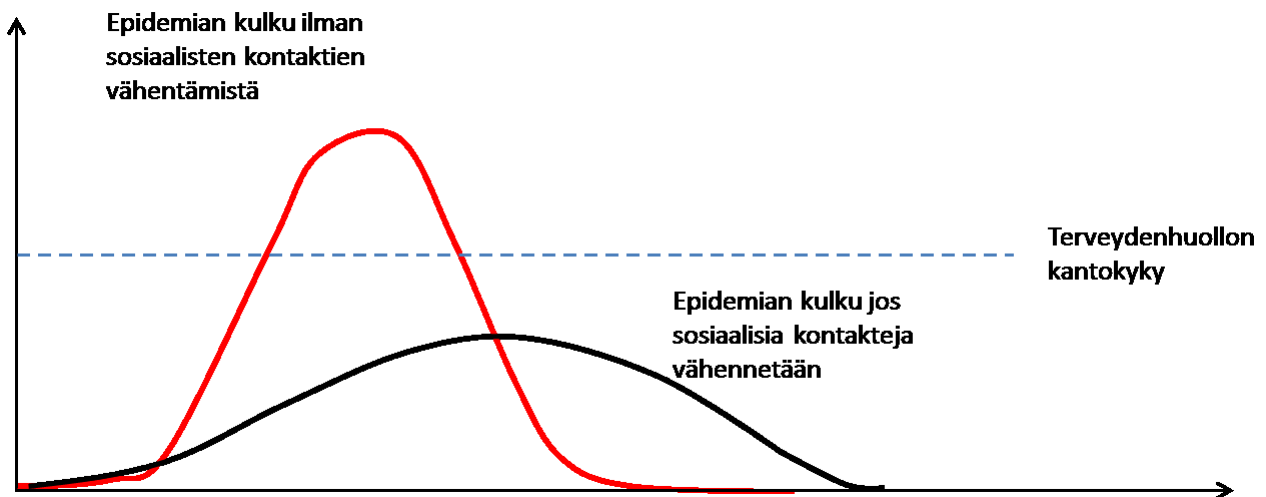


Maailman terveysjärjestö WHO julisti COVID-19–virusepidemian pandemiaksi 11.3.2020 ja on todennut Euroopan olevan nyt pandemian keskus (tosin tieto esim. Afrikasta on puutteellista). Koronavirustartunnan riski yksilölle on kohonnut kaikkialla maailmassa. Suomen ulkoministeriö suosittelee noudattamaan erityistä varovaisuutta matkustettaessa kaikkialla.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan Suomessa ollaan lähellä kotoperäisen epidemian kynnystä ja epidemia tulee todennäköisesti leviämään eri tahdissa eri puolilla maata. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen arvion mukaan muiden maiden raportoiduista tapausmääristä ei voida vetää suoria johtopäätöksiä Suomen tilanteeseen tai sen kehittymiseen. Eri maiden raportointi on hyvin erilaista. mm. Etelä-Koreassa ja Saksassa, jossa testataan ja tutkitaan aktiivisesti, kuolleisuusluvut ovat pienempiä, alle prosentin, kuin esim. Kiinassa tai Italiassa.

Taudin etenemisen hidastamisella vaikutetaan siihen, että sairastumiset tapahtuvat pidemmän ajan kuluessa, jolloin terveydenhoito ja sen henkilökunta vastaavasti kuormittuu pidemmän ajan kuluessa (kuva 5). Hidastaminen voidaan saada aikaan sosiaalisten kontaktien rajoittamisella, jolloin epidemian leviäminen hidastuu mutta sen kesto pitkittyy. Vaikka sama määrä ihmisiä saa tartunnan ja sama osa sairastuu, terveydenhuolto ei niin helposti ylikuormitu tapauksista kuin jos kontakteja ei rajoiteta (kuva 5)

Kuva 5. Terveydenhuollon kantokyvyn varmistaminen – epidemian hidastaminen sosiaalisia kontakteja rajoittaen



THL yhteistyössä Turun ja Tampereen yliopistojen kanssa on laatinut epidemian kulusta ennustemallin, jonka perusteella eri skenaarioissa voidaan olettaa hyvin merkittävän osan väestöstä saavan tartunnan, mutta kuitenkin kohtuullisen pienen osan sairastuvan vakavasti. Riski vakavalle tautimuodolle ja kuolemalle kasvaa voimakkaasti yli 70-vuotiailla. Epidemia tulee kuitenkin kestävänsä varsin kauan, useamman kuukauden ajan.

Mallin ennuste epidemian vaikutuksista on kuvattu taulukossa 1 ja kuormitus terveydenhuollolle taulukossa 2.

Taulukko 1

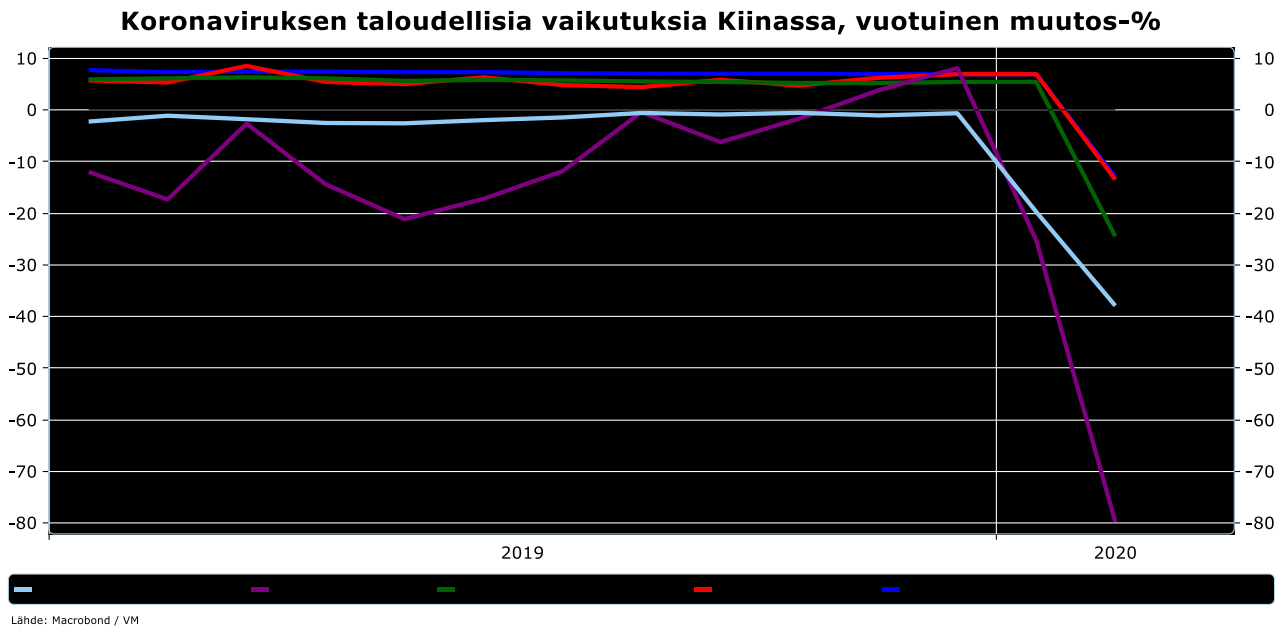
Skenaario (tartuntojen osuus koko väestöstä)	Tartuntoja yhteensä	Sairaalahoitajaksoja	Tehohoitajaksoja	Kuolemantapauksia
		0.4% / 1% tartunnoista	25% sairaalajaksoista	0.05%/0.1% tartunnan saaneista
Lievä (20%)	1080000	4320	1080	540
		10800	2700	1080
Keskiverto (40%)	2160000	8640	2160	1080
		21600	5400	2160
Vaikea (60%)	3240000	12960	3240	1620
		32400	8100	3240

Taulukko 2

Viikko	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Sairaalaan tulevia													
Kaikki ikäluokat	265	380	518	662	782	851	851	788	684	564	446	342	256
Viikko													
Sairaalassa olevia	1625	2362	3282	4307	5278	5992	6287	6117	5559	4766	3896	3068	2348

COVID-19–pandemiasta ja sen johdosta Suomessa ja muissa maissa toteutettavista toimenpiteet aiheutuu se, että väestön toimeentuloon ja maan talouselämän perusteisiin kohdistuu erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat.

Tilastotietoa koronaviruksen ja sen leviämisen hidastamiseen tähtäävän politiikan taloudellisista vaikutuksista on toistaiseksi vasta lähinnä Kiinasta. Helmikuussa autojen valmistus laski n. 80 %, uudet työpaikat n. 40 %, investoinnit n. 25 % ja teollisuuden ja palvelujen volyyymi n. 12 % vuoden takaisesta, kaikki Kiinan historian suurimpia pudotuksia. Suomessa tulevaisuudessa koettavat taloudelliset vaikutukset riippuvat taudin etenemisestä ja etene-
misen hidastamiseen pyrkivän politiikan yksityiskohdista Suomessa ja kauppakumppaneis-
samme, mutta on selvää, että monet yritykset tulevat kokemaan vakavia vaikeuksia.



3. Tilanteen hallinta viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin

Tartuntatautilain (1227/2016) tarkoituksena on ehkäistä tartuntatauteja ja niiden leviämistä sekä niistä ihmisille ja yhteiskunnalle aiheutuvia haittoja. Koronavirus lisättiin 14.2.2020 yleisvaarallisten tartuntatautiin listalle (valtioneuvoston asetus 69/2020).

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 työpaikassa, 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 §).

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos toimii tartuntatautien torjunnan kansallisena asiantuntijalaitoksena tukien asiantuntemuksellaan sosiaali- ja terveysministeriötä sekä aluehallintovirastoja. Aluehallintovirastot sovittavat yhteen ja valvovat tartuntatautien torjuntaa alueellaan. Kunnissa päätöksentekovaltaa kuuluu tartuntataudeista vastaavan lääkärin ohella tartuntataudeista vastaavalle kunnan toimielimelle. Eräissä tilanteissa tartuntatautilaki antaa toimivaltaa aluehallintovirastoille. Aluehallintovirastoilla on toimivalta esimerkiksi sulkea laajaa tartunnan vaaraa aiheuttavan yleisvaarallisen tartuntataudin johdosta usean kunnan alueella 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. Valtakunnalliset toimenpiteet ovat periaatteessa mahdollisia, jos samanaikaisesti tehtäisiin saman sisältöiset päätökset kaikkialla maassa. Käytännössä valtakunnallisten toimenpiteiden kohdalla on syytä siirtyä valmiuslain soveltamiseen.

Kokonaistilanteen perusteella voidaan arvioida, että Covid-19-pandemian torjuminen, sairastuneiden hoitaminen sekä väestön suojaaminen eivät ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Tartuntatautilain ja muun sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön mukaiset toimivaltuudet eivät riitä tilanteen hallitsemiseksi siten, että voitaisiin riittävästi suojata sosiaali- ja terveydenhuollon laitosten toimintaa tai päättää valtakunnallisista toimenpiteistä.

Lisäksi on huomattava, että opetustoiminnan keskeyttämiseksi tarvitaan myös valmiuslain säännöksiä.

Säännönmukaiset toimivaltuudet eivät riitä ja tämän hetken tietoihin perustuva arvio on, että valmiuslain osalta olisi ilmeisesti syytä ottaa käyttöön esimerkiksi toimivaltuuksia, joista säädetään valmiuslain II osan 11 luvussa sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamiseksi.

Valmiuslain käyttöönottamisen lisäksi käytettävissä on aina myös mahdollisuus antaa uutta lainsäädäntöä laatimalla siitä hallituksen esitys eduskunnalle.

Vaarallisuutensa ja leviävyytensä vuoksi koronavirus on ollut politiikan keskiössä Suomessa ja muualla maailmassa.

Eduskunnalle annettiin pääministerin ilmoitus Suomen varautumisesta koronavirukseen 27.2.2020 ja esim. EU-maiden johtajat keskustelivat 10.3.2020 yhteistoimista koronaviruksen leviämisen estämiseksi.

Hallitus antoi 12.3.2020 suosituksia koronaviruksen hillitsemiseksi. Suositukset koskivat yleistilaisuuksien rajoittamista, toimimista työpaikoilla ja lähikontakteissa sekä ulkomaan matkailua. Lisäksi linjattiin toimista viestinnän vahvistamiseksi. Hallitus myös varautuu koronaviruksen leviämisen aiheuttamiin kustannuksiin lisätalousarviolla ja Suomi osallistuu rokotteen kehittämiseen osallistumalla kansainvälisten yleishyödyllisten organisaatioiden tukemiseen.

Epidemiatilanteeseen varautumisesta järjestettiin 12.3.2020 kaikkien eduskuntaryhmien kesken parlamentaarinen neuvottelu, jossa käsiteltiin valmiuslain käyttöönottamista.

4. Tehtyjä toimenpiteitä Ruotsissa, Norjassa, Virossa ja Tanskassa

Ruotsin viranomaisten mukaan epidemiassa on alkanut uusi vaihe, minkä vuoksi toimenpiteet muuttuvat. Keskitytään riskialueilta palaavien matkailijoiden testaamisen sijaan tartuntojen leviämisen ehkäisemiseen ja riskiryhmien suojaamiseen. Lievistäkin sairastumiseen viittaavista oireista kärsiviä kehoitetaan pysymään kotona. Ruotsi kielsi yli 500 henkilön kokoontumiset 12.3.2020 alkaen. Kielto koskee esim. kulttuuri- ja urheilutapahtumia ja on voimassa toistaiseksi. Hallitus on ehdottanut lisäbudjettia koronaviruksen vastaisiin toimiin: kunnille ja alueille annetaan mahdollisuus hakea korvauksia koronavirukseen liittyvistä lisäkustannuksista, sairauspäivärahan karenssipäivä poistetaan seuraaviksi 6 viikoksi, terveysviranomaisille ehdotetaan lisärahoitusta ja aikaistetaan reformeja, joiden tavoitteena tukea koronaviruksen taloudellisista vaikutuksista kärsiviä yrityksiä.

Norja on päättänyt toimenpiteistä, jotka astuivat voimaan 12.3.2020 ja ovat voimassa 26.3.2020 asti. Koulut, lastentarhat, yliopistot ja korkeakoulut sekä harrastustilat suljetaan. Lisäksi kielletään kulttuuri- ja urheilutapahtumat. Kaikkien ravintoloiden on kyettävä huolehtimaan yhden metrin etäisyyssäännöstä, muussa tapauksessa ne on suljettava. Suositetaan myös välttämään turhaa matkustamista ulkomaille ja Norjassa. Kaikille pohjoismaiden ulkopuolelta tuleville asetetaan 14 päivän karanteeni. Terveystieteiden tutkimuskeskuksesta kielletään ulkomaanmatkat (työ- ja vapaa-ajanmatkat) huhtikuun loppuun asti. Norjan ulkoministeriö kehottaa kaikkia kansalaisia palaamaan kotimaahan mahdollisimman pian. Norja käännättää ihmisiä takaisin Oslon kansainväliseltä lentoasemalta. Viranomaiset käännättävät kaikki Pohjoismaiden ulkopuolelta tulevat matkustajat, jos heillä ei ole paikkaa, jossa he voivat olla karanteenissa kaksi viikkoa. Sittemmin ilmoitettiin, että käännättämisen ulkopuolelle jäävät toistaiseksi vain Suomen ja Ruotsin kansalaiset.

Virossa hallituksen asettama kriisivaliokunta päätti 12.3.2020 julistaa maahan valmiustilan. Kaikki julkiset kokoontumiset, yli sadan hengen yleisötapahtumat sekä urheilutapahtumat ovat Virossa kiellettyjä toukokuun loppuun asti. Museot, elokuvateatterit ja teatterit joutuvat niin ikään sulkemaan ovensa. Valmiuslain turvin maata hallitseva ministerivaliokunta päätti myös sulkea kaikki koulut. Viro on ilmoittanut sulkevansa rajansa ulkomaalaisilta 17.3.2020 alkaen.

Tanskan hallitus ilmoitti uusista varautumistoimista, jotka ovat voimassa seuraavien 14 vuorokauden ajan 13.3.2020 lähtien. Koulut, opiskelupaikat ja päivähoitopaikat sekä kaikki julkiset kulttuuri-instituutiot suljetaan. Lisäksi kaikki julkisen sektorin työntekijät, kriittisiä toimintoja lukuun ottamatta, lähetetään kotiin. Yksityisiä työpaikkoja kehoitetaan hyödyntämään etätyömahdollisuutta ja suositellaan, että lapset pidetään kotona. Baareja ja ravintoloita kannustetaan sulkemaan ovensa. Tanskan parlamentti hyväksyi 12.3.2020 kiireellisessä menettelyssä poikkeuslain, joka mahdollistaa mm. yli 100 henkilön sisätilaisuuksien kieltämisen, riskiryhmien pakkorokottamisen, tartuntaepäillyn henkilön pakkotutkimuksen sekä julkisen liikenteen rajoittamisen. Jo aiemmin on annettu suositus yli 1000 henkilön tilaisuuksien perumisesta. Tanska sulki rajansa 14.3.2020 pääsiäiseen asti. Maahan päästetään vain tanskalaiset, muilta vaaditaan todistus tulostyöstä. Myös lento-, laiva- ja junarahteihin tulee rajoituksia. Tanska sallii elintarvikkeiden, lääkkeiden ja muiden tarpeellisten tarvikkeiden kuljetukset maahan.

5. Valmiuslain 3 §:n 3 ja 5 kohdassa poikkeusoloille määriteltyjen kriteerien täytyminen

Vaikutuksiltaan erityisen vakava suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt varallisen tartuntatauti

Poikkeusolojen vallitsemista koskevan päätöksen kannalta keskeistä on, pidetäänkö vallitsevaa tilannetta erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavana ja korona-viruksen aiheuttamaa sairautta vakavana tartuntatautina. Koska sairaus on maailman terveysjärjestö WHO:n toimesta katsottu pandemiaksi ja koska sen tiedetään käytettävissä olevien tietojen perusteella tartuttavan merkittävän osan väestöstä, säännöksessä tarkoitettu ”hyvin laajalle levinneisyyden” kriteeri täyttyy ilman lisäperusteluja.

Kun arvioidaan kriteeriä ”erityisen vakava suuronnettomuus”, arvioinnissa voidaan käyttää muista maista tiedossa olevia tartunta- ja kuolleisuuslukuja. Jos tartunnan saaneita olisi kolmasosa väestöstä, sairastuvien lukumäärä ylittäisi 1,5 miljoonaa. Kuolleisuus erityisesti ikääntyneissä ja eräistä perussairauksista kärsivillä on arvioitu korkeaksi. Vaikka luotettavaa ennakoarviota sairastuvuudesta ja kuolleisuudesta ei voida antaa, taudin voidaan katsoa vaikutuksiltaan vähintään rinnastuvan ”erityisiin vakaviin suuronnettomuuksiin” sellaisina, kuin niitä on Suomessa ilmennyt. Laajasta tarttuvuudesta ja ennakoitavissa olevasta kuolemantapausten todennäköisyydestä johtuen tautia on myös perusteltua pitää säännöksessä tarkoitettuna vakavana tartuntatautina. Vaikutukset vastaavat erityisen vakavaa suuronnettomuutta.

Vuosittain Suomessa väestöä sairastuttavat kausi-influenssat eivät vaikutuksiltaan ole olleet Suomessa sellaisia, että niitä olisi voinut mitenkään pitää valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitettuna vaikutuksiltaan erityisen vakava suuronnettomuutta vastaavina hyvin laajalle levinneinä varallisina tartuntatauteina. Osin kausi-influenssan vaikutuksia on lieventänyt myös se, että niitä vastaan on vuosittain yksilöityvä rokote, jolla voidaan suojata erityisryhmiä ja muuta väestöä. 2000-luvulla väestöä ovat ennen Covid-19-virussairautta sairastuttaneet myös kaksi muuta vakavaa koronavirusepidemiaa: SARS (Severe Acute Respiratory Syndrome) aiheutti epidemian vuosina 2002–2003 ja MERS (Middle East Respiratory Syndrome) vuonna 2012 ja sen jälkeen. SARSin ja MERSin vaikutukset Suomessa jäivät kuitenkin sellaisiksi, ettei kyse ollut poikkeusoloista ja ne olivat hallittavissa säännönmukaisin toimivaltuuksin.

Maailman ja Euroopan maat ovat pitäneet aiheellisena ottaa käyttöön hyvinkin rajoittavia toimenpiteitä tilanteen hallitsemiseksi. Useat maat ovat julistaneet kansallisen hätätilan. Tilanteen hallitsemiseksi väestön liikkumista, matkustamista ja kokoontumismahdollisuuksia samoin kuin julkista liikennettä ja liike-elämää on voimakkaasti rajoitettu ja asetettu erilaisia varotoimia. Opetus- ja kulttuurilaitoksia on suljettu ja rajatarkastuksia on otettu käyttöön ja erilaisia karanteenimääräyksiä on annettu. Maahantulokieltoja on asetettu ja rajoja suljettu. Tilaisuuksia perutaan ja ihmisiä kehoitetaan pysymään sisätiloissa. Sosiaalisissa tilanteissa on kehoitettu käyttämään yhden metrin turvaväliä. EU:ssa tilanne on pahin Italiassa ja maassa on jatkuvasti jouduttu ottamaan voimakkaampia kieltoja käyttöön. Italiassa sairaanhoito ponnistelee ääri rajoilla.

Yhdysvallat on kieltänyt lähes kaikkien EU-maiden kansalaisilta pääsyn Yhdysvaltain maa-perälle. Kielto koskee myös Norjan ja Islannin kansalaisia. Myös useat Etelä-Amerikan maat ovat rajoittaneet lentoliikennettä Eurooppaan ja Euroopasta koronaviruksen vuoksi. Myös Venäjä on ilmoittanut rajoituksista.

Päivittäin ilmoitetaan uusista rajoitustoimista Euroopassa ja muualla maailmassa. Tilanne on hyvin vakava ja vaativa ja nopeasti kehittyvä.

Koronaviruksen aiheuttama sairaanhoidon tarve voi osoittautua erittäin suureksi ja sairaanhoitohenkilökuntaa vaikeasti kuormittavaksi. Sen vuoksi on tärkeä hidastaa taudin etene mistä Suomessa, jotta yhtäaikaisesti pienempi osa suomalaisista sairastaisi Covid-19-pandemiaa sairaalahoitoa vaativalla tavalla verrattuna tilanteeseen, jossa valmiuslain mukaisiin toimiin ei ryhdytä. Toimilla pyritään siten loiventamaan sairastumiskäyrää ja ajoittamaan sairastumiset pidemmälle ajalle. Tämä on välttämätöntä, jotta hoitoa voitaisiin tarjota kaikille sitä tarvitseville.

Tartuntatautilain ja muun lainsäädännön mukaiset keinot eivät ole riittäviä ja käyttöön on otettava käyttöönottoasetuksessa tarkemmin yksioitävät valmiuslain toimivaltuudet. Valmiuslain tultua voimaan jatkuu tartuntatautilain ja muun lainsäädännön soveltaminen. Valmiuslain käyttöönotto perustaa uusia toimivaltuuksia tilanteen hallitsemiseksi.

Strategiana tässä tilanteessa on saada lisää aikaa epidemian hoitamiseen, vähentää sairastuvuutta ja lisätä sairaanhoitojärjestelmän kapasiteettia. Näiden tavoitteiden vuoksi voidaan perusoikeuksiin puuttumista pitää oikeutettuna.

Tarkoituksena on suojella myös erityisesti riskiryhmiä (ikäntyneet ja monisairaant tai tietysti perussairauksista kärsivät). Voi arvioida, että kyse on turvata jopa oikeutta elämään ja terveyteen sekä ainakin perustuslain 19 §:n 1 momentin ja 3 momentin tarkoittamien palveluiden turvaamista. Tältä osin ainakin 19 §:n 1 momentin kannalta myös tehohoidon riittävyys on tärkeä seikka.

Väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat

Valmiuslain 3 §:n 3 kohdan mukaan poikkeusoloja ovat väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat. Valmiuslakia koskeneen hallituksen esityksen mukaan lainkohdassa on kysymys taloudellisesta kriisistä, jonka määritelmä kuitenkin poikkeaa aiemmin voimassa olleen lain määrittelystä, joka liittyi raaka-aineiden saatavuudesta johtuvaan uhkaan. Kyse saattaa olla myös tilanteista, joissa esimerkiksi tietoteknisten tai logististen järjestelmien toimivuus horjuu vakavasti. Yhteiskunnan toimivuutta ei poikkeusoloissa luultavasti pystyttäisi ylläpitämään samanlaisena kuin normaalioloissa. Yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömiä toimintoja olisivat sellaiset toiminnot, joita ilman väestön elinmahdollisuudet ja toimeentulo huomattavasti heikkenevät.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan mm. että "valiokunta pitää joustavuuden mahdollistavaa määritelmää tällaisessa yhteydessä sinänsä ymmärrettävänä ja katsoo samalla esimerkiksi tieto- ja viestintäjärjestelmiin kohdistuvien erityisen vakavien hyökkäysten voivan muodostaa nykypäivän yhteiskunnassa lakiehdotuksen 3 §:n 3 kohdassa tarkoitetun poikkeusolon. Toisaalta näin laaja poikkeusolomääritelmä edellyttää, että sitä tulkitaan supistavasti. Valiokunnan mielestä on selvää, etteivät esimerkiksi tavanomaisena pidettävä vakavakaan taloudellinen laskukausi tai laajakaan työtaistelutoimenpide voi olla perusteena valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönnotolle."

Koronavirus vaikuttaa samanaikaisesti usealla talouden alueella. Se samanaikaisesti uhkaa alentaa voimakkaasti sekä vientiä että investointeja ja kulutusta eli kaikkea kysyntää. Tässä suhteessa on kyse laajemmin talouteen kohdistuvasta häiriöistä verrattuna 2008-2009 globaaliin finanssikriisiin, joka vähensi ennen kaikkea vientiä. Nyt vaikutukset ulottuvat kansainvälisten tuotantoketjujen välityksellä koko talouden tuotantoon, mikä johtaa nopeasti syvenevään voimakkaaseen shokkiin maan talouselämälle.

Koronaviruksen aiheuttamat tuotannon ja kaupan keskeytykset ja aleneminen lisäävät nopeasti yritysten rahoitustarvetta samalla, kun niiden rahoituksen saatavuus voi häiriintyä. Tämä ja yritysten kassavirran heikkeneminen lisäävät merkittävästi konkurssreja, joiden vähentämiseksi yritykset vähentävät investointejaan ja kaikkia ylimääräisiä panostuksia sekä pyrkivät vähentämään kustannuksiaan mm. lomauttamalla ja irtisanomalla työvoimaa. Tämä lisää työttömyyttä, heikentää kotitalouksien ostovoimaa ja kulutusta ja uhkaa väestön toimeentuloa. Lisäksi arvioiden mukaan viruksen aiheuttamat sairauspoissaolot tulevat heikentämään yritysten toimintaedellytyksiä.

Yritysten toiminnan voimakkaan ja yhtäaikaisen supistumisen myötä yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömien palveluiden saatavuus ja mm. logististen järjestelmien toimivuus vaarantuu ja on olemassa vakava uhka, että yhteiskunnan välttämättömät toiminnot edelleen vaarantuvat häiriöiden kertautuessa ja ketjuuntuessa. Koronavirus on vaikuttanut erityisesti liikenteen ja teollisuuden toimintaedellytyksiin, jotka perustuvat rajan yli tapahtuvaan tuontiin ja vientiin. Lisäksi koronavirus on vaikuttanut merkittävästi palvelualojen toimintaedellytyksiin, mm. pienien ja keskisuurten yritysten ja kotimarkkinoiden asiakasmääriin. Muiden valtioiden, mukana Suomen tärkeät kauppakumppanit, käyttöön ottamien rajoitteiden vaikutus Suomen talouteen on huomattava. Useissa pörssitiedotteissa varoitetaan koronaviruksen aiheuttavan epävarmuutta markkinoilla. Lisäksi tiedotteissa on todettu, että koronaviruksen sulkemat tuotantolaitokset voivat aiheuttaa komponenttien saatavuusongelmia. Pörssikurssit ovat koronaviruksen vaikutuksiin liittyen pudonneet yli 30 % erittäin lyhyessä ajassa. Eri maiden käyttöönottamat rajoitteet ovat johtaneet logistiikkaketjuissa haasteisiin, jotka vaikuttavat sekä tuontiin että vientiin.

Edellä todetussa tilanteessa syntyy talouden erittäin laaja ja syvä itseään vahvistava negatiivinen kierre. Yritysten ja kotitalouksien taloudellinen epävarmuus kasvaa voimakkaasti. Tässä tilanteessa väestön toimeentulon ja talouselämän toiminnan perusteiden turvaamiseksi saattaa syntyä tarve poikkeuksellisiin toimiin, joilla turvataan mm. välttämättömyshyödykkeiden tuotanto ja saatavuus.

Yhteenvedona voidaan todeta, että koronavirus aiheuttaa erityisen vakavan uhkan väestön toimeentuloon ja maan talouselämän perusteisiin. Yhteiskunnan toiminnalle välttämättömät toiminnot ovat olennaisesti vaarantumassa.

Kokonaisarvio

Poikkeusolojen toteaminen mahdollistaa valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottamisen sen mukaisesti kuin erikseen päätetään.

Käsillä olevassa tilanteessa valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottamisen tarkoituksena on suojata väestöä sekä turvata sen toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia.

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. Valmiuslain esitöiden mukaan laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti on kyseessä silloinkin, kun se ei ole vielä tullut Suomeen (HE 3/2008 vp s. 23). Tilanne ei ole lähiviikkoina taudin edelleen levitessä hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin ja vaikutusten hillitsemiseksi tarvitaan valmiuslaissa säädettyjä toimivaltuuksia. Näitä toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden. Lisäksi kokonaisarvio on, että kyseessä on väestön toimeentuloon ja maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat

6. Esitys

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