Olli Mäenpää
27.3.2020

Perustuslakivaliokunnalle

Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta (M 8/2020 vp)

Asetuksen sisältö

Perustuslakivaliokunnan arvioitavana on valmiuslain 6 §:n nojalla annettu valtioneuvoston asetus, jossa rajoitetaan valmiuslain 118 §:n mukaisesti henkilöiden liikkumista Uudenmaan maakunnan alueelle ja alueelta siten, että Uudenmaan maakuntaan tulo ja sieltä poistuminen kielletään. Jokaisella on kuitenkin oikeus palata koti- tai asuinpaikkakunnalleen. Lisäksi asetuksessa määritellään eräitä poikkeuksia liikkumisrajoituksesta, joka on voimassa 27.3.-19.4.2020.

Liikkumisrajoitus Uudenmaan maakunnan alueelle ja alueelta

Asetus rajoittaa Suomen kansalaiselle ja maassa laillisesti oleskelevalle ulkomaalaiselle perustuslain 9 §:n 1 momentin mukaan kuuluvaa vapautta liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen neljännen lisäpöytäkirjan 2 artiklan mukaan jokaisella, joka on laillisesti jonkin valtion alueella, on muun muassa oikeus liikkumisvapauteen tällä alueella. Tämän oikeuden käytölle ei saa asettaa muita kuin sellaisia rajoituksia, jotka ovat lain mukaisia ja välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa muun muassa terveyden suojaamiseksi tai muiden yksilöiden oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi.

Liikkumisvapauteen kohdistuvat rajoitukset edellyttävät joka tapauksessa erittäin painavia ja yleisesti hyväksyttäviä syitä, minkä lisäksi rajoituksien on oltava välttämättömiä ja oikeasuhtaisia. Rajoituksilta voidaan edellyttää myös täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Näiden kriteerien valtiosääntöoikeudellinen arviointi perustuu tässä tapauksessa ratkaisevasti lääketieteelliseen ja epidemiologiseen informaatioon sekä terveysviranomaisten sen perusteella tekemiin arviointeihin, joita tässä arvioinnissa pidetään luotettavina ja ajantasaisina. Erityinen merkitys rajoituksen välttämättömyyden arvioinnissa on sillä, että terveysviranomaisten hiljattain päivitetty arvio terveydenhuoltojärjestelmän toimintaedellytyksistä ja -kapasiteetista aiheuttaa aikaisempaa suurempia vaatimuksia koronaviruksen aiheuttaman pandemian hallinnalle.

Valmiuslain nojalla annetun asetuksen arvioinnissa on lisäksi otettava huomioon, että valmiuslain 4 §:n mukaan viranomaiset voidaan oikeuttaa poikkeusoloissa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia lain 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.

Näiden peruslähtökohtien kannalta arvioituna voidaan todeta, että liikkumisrajoituksen keskeisenä tarkoituksena on turvata perustuslain 7 §:n 1 momentissa säädettyä oikeutta elämään ja 19 §:n 3 momentissa säädettyä julkisen vallan velvollisuutta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä. Näitä oikeuksia määritellään myös useissa Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa. Toisaalta liikkumisrajoituksen määrittelyssä on pyritty myös ottamaan huomioon liikkumisvapauden ydinalueelle kuuluvien oikeuksien käyttömahdollisuus.

Uudenmaan maakunnan alueelle kohdistuvan liikkumisvapauden rajoituksen välttämättömyys perustuu perustelumuistion (25.3.2020) mukaan etenkin siihen, että uudet ja parhaat käytettävissä olevat mallinnukset osoittavat Suomen oloihin ja hoitokäytäntöihin sovitettuina, että epidemia aiheuttaa myös Suomessa ennennäkemättömän kuormituksen erikoissairaanhoitoon, erityisesti raskaaseen tehohoitoon. Koronavirusepidemian huippu aiheuttaa päivitetyn ennusteen mukaan suuren riskin sille, että tarvittavan tehohoidon kapasiteetti ylittyy epidemiahuipun aikana. Riski kapasiteetin ylittymiseen on perustelumuistion mukaan erityisen suuri Uudenmaan ulkopuolella, missä vakavien tautitapausten ilmaantumistodennäköisyys on väestön ikärakenteen ja perussairastavuuden takia suurempi, keskussairaaloiden teho-osastot ovat pieniä ja etäisyydet yliopistollisiin sairaaloihin pidempiä. Ennusteen perusteella on ehdottoman välttämätöntä, että kaikki keinot viruksen valtakunnallisen leviämisen hidastamiseksi otetaan käyttöön, jotta tehohoidon kapasiteetti riittäisi, hoitoon ottamista ei jouduttaisi voimakkaasti rajaamaan ja tartunnan saaneiden ja muiden tehohoitoa tarvitsevien henki ja terveys ei vaarantuisi (s. 3-5).

Valtioneuvosto arvioi päivitetyn ennusteen perusteella, että liikkumisrajoituksen käyttöönotto on välttämätöntä epidemian etenemisen hillitsemiseksi, jotta terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyky voidaan turvata pandemian aikana ja jotta erityisesti mahdollisuus ihmishenkiä pelastavaan tehohoitoon, olisi turvattu. Arvion mukaan Uudenmaan ja muun Suomen erottaminen hidastaa merkittävästi epidemian leviämistä muualla Suomessa, ja epidemian hidastaminen liikkumisen rajoittamisella pelastaa ihmishenkiä Suomessa, koska erityisesti sitä kautta tehohoitokapasiteetin kysyntä jaksottuu pidemmälle ajalle (s. 6).

Perustelumuistiossa esitettyjä tietoja ja niihin perustuvia arvioita voidaan pitää erityisen painavina ja hyväksyttävinä perusteina sille, että asetuksen mukaisen liikkumisrajoituksen käyttöönotto on välttämätöntä. Terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen pandemian aikana on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erityisen painava peruste, joka oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia (PeVM 3/2020 vp, s. 3, PeVM 2/2020 vp, s. 4-5).

Tältä kannalta on merkitystä myös julkisen vallan perustuslain 22 §:ssä säädetyllä velvollisuudella turvata jokaisen oikeus elämään ja turvata jokaiselle riittävät terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä myös pandemian aikana. Koska julki-

sen vallan turvaamisvelvollisuus kohdistuu myös liikkumisvapauteen, liikkumisrajoituksen määrittelyssä on otettava riittävästi huomioon myös liikkumisvapauden ydinalueelle kuuluvat oikeudet.

Tartuntatautilain keinovalikoimassa oleva kokoontumisten vielä tiukempi rajoittaminen ei perustelumuistiossa esitetyn arvion mukaan olisi riittävä toimenpide, koska tavoitteena on hidastaa epidemian leviämistä Uudenmaan ulkopuolella. Uudellemaalle asetettava kokoontumisrajoitus voisi hidastaa leviämistä vain Uudellamaalla (s. 8). Viranomaisten normaalivaltuudet liikkumisen rajoittamiseen eivät siten olisi riittävät epidemian riittäväksi hidastamiseksi niin, että terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyky voitaisiin pelkästään niillä turvata pandemian aikana.

Liikkumisrajoituksen soveltamista on asetuksen 2 §:n 2 momentissa rajattu siten, että siinä otetaan riittävästi huomioon liikkumisvapauden kannalta välttämättömiksi arvioitavat poikkeukset 2 §:n 1 momentissa säädettyyn kieltoon. Tällaisia poikkeuksia ovat liikkumisen välttämättömyys liikkuminen on välttämätöntä viranomaistoiminnassa, työn, elinkeinon tai luottamustoimen harjoittamiseksi tai lakisääteisen velvollisuuden täyttämiseksi taikka lähiomaisen kuoleman vuoksi, lapsen tapaamisoikeuden toteuttamiseksi tai muun niihin merkitykseltään rinnastuvan painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi. Poikkeusten määrittelyssä on otettu asianmukaisesti huomioon yhteiskunnan toimivuuden turvaaminen ja myös liikkumisvapauden ydinalueelle kuuluvat henkilökohtaiset oikeudet siltä osin kuin se on mahdollista rajoituksen perustavoitteen kannalta.

Asetuksen mukaan liikuntarajoitus on voimassa 27.3.-19.4.2020, joten rajoitusta sovelletaan verraten lyhyen ajan. Tänä rajoitusaikana on välttämätöntä arvioida liikkumisrajoituksen tehokkuutta ja toimivuutta.

Täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta Uudenmaan maakuntaa voidaan pitää riittävän selkeästi määriteltynä liikkumisrajoituksen soveltamiskohteena. Tällaiselle alueelliselle rajoitukselle on myös välttämättömät perusteet.

Oikeusturvan kannalta on paikallaan kiinnittää huomiota siihen, että liikkumiskiellosta tehtävät poikkeukset on määritelty melko väljästi. Tämä on sinänsä perusteltua liikkumisvapauden perusoikeussuojan vuoksi. Väljähkö määrittely voi kuitenkin aiheuttaa tulkinnanvaraisuutta, kun rajoituksen noudattamista valvova poliisi arvioi, milloin liikkuminen on välttämätöntä esimerkiksi työn tai elinkeinon vuoksi tai lakisääteisen velvollisuuden täyttämiseksi tai milloin on kysymys vapaa-ajan matkustamisesta. Tältä osin voitaneen lähtökohtaisesti pitää riittävinä poliisilain 1 luvun säännöksiä poliisin toimivaltuuksien käytöstä, joiden mukaan poliisin tulee ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin pyrkiä ylläpitämään yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Myös poliisin päätöksentekoa yhdenmukaistavia ohjeita voidaan käyttää tasapuolisuuden turvaamiseksi soveltamiskäytännössä.

Edellä esitetyt näkökohdat ja perustelut huomioon ottaen ei ole estettä asetuksen jäämiselle voimaan.