Veli-Pekka Viljanen

Valtioneuvoston asetus valmiuslain 118 §:sää säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 27.3.2020

1. Valtioneuvoston asetus ja sen suhde valmiuslain mukaiseen päätöksentekomenettelyyn

Käsiteltävänä olevalla valtioneuvoston asetuksella säädetään sen 1 §:n mukaan valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa käyttöön otettavista liikkumisrajoituksia koskevista toimivaltuuksista. Kyse on siten valmiuslain 6 §:ssä tarkoitetusta ns. käyttöönottoasetuksesta. Valmiuslain 6 §:n 3 momentin mukaan käyttöönottoasetus on välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta päättää, saako asetus jäädä voimaan vai onko se kumottava osittain tai kokonaan ja onko se voimassa säädetyn vai sitä lyhyemmän ajan. Valmiuslain 6 §:n 4 momentin mukaan eduskunnan tehtyä 3 momentissa tarkoitetun päätöksen, käyttöönottoasetuksessa mainittuja säännöksiä voidaan alkaa soveltaa siltä osin kuin eduskunta ei ole päättänyt, että asetus on kumottava.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt asianmukaisena, että poikkeusolot, joiden perusteella valtuudet otettaisiin käyttöön, mainittaisiin ”esimerkiksi asetuksen johtolauseesta” (PeVM 2/2020 vp, s. 4). Tältä osin asetuksen kytkeminen suoraan 1 §:ssä valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitettuihin poikkeusoloihin täyttää asiallisesti perustuslakivaliokunnan asettaman edellytyksen siitä, että asetuksesta tulisi ilmetä, mihin valmiuslain poikkeusolokohtaan käyttöön otettavat valtuudet perustuisivat.

Asetuksen 2 §:n 1 momentin mukaan valmiuslain 118 §:n mukaisesti henkilöiden liikkumista rajoitetaan Uudenmaan maakunnan alueelle ja alueelta siten, että Uudenmaan maakuntaan tulo ja sieltä poistuminen kielletään. Jokaisella on kuitenkin oikeus palata koti- ja asuinpaikkakunnalleen. Pykälän 2 ja 3 momentti sisältävät poikkeuksia asetuksen liikkumisrajoitukseen.

Asetuksessa on kyse siten valmiuslain 118 §:n *(Liikkumis- ja oleskelurajoitukset väestön suojaamiseksi)* toimivaltuuksien käyttöönottoasetuksesta. Valmiuslain 118 §:n mukaan valmius-

lain 3 §:n 1, 2, 4 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa valtioneuvoston asetuksella voidaan tilapäisesti, enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan, kieltää oikeus oleskella ja liikkua tietyllä paikkakunnalla tai alueella taikka rajoittaa niitä, jos se on välttämätöntä ihmisten henkeä tai terveyttä uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi.

Valmiuslain 118 §:n käyttöönottoasetuksen hyväksyminen ei siten suoraan laukaise liikkumis- ja oleskelurajoituksia, vaan niistä päättäminen kuuluu valtioneuvostolle valtioneuvoston asetuksella tehtäväksi. Valmiuslain mukainen normaalimenettely on siten sellainen, että ensiksi valtioneuvosto antaa valtioneuvoston asetuksen (käyttöönottoasetus), jolla 118 §:n toimivaltuudet otetaan käyttöön, jonka jälkeen valtioneuvosto antaa yksityiskohtaisen valtioneuvoston asetuksen oleskelu- ja liikkumisrajoituksista (soveltamisasetus). Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin katsonut, että valmiuslain soveltamista koskevat asetukset tulee antaa vasta, kun eduskunta on tehnyt valmiuslain 6 §:n mukaisen päätöksen käyttöönottoasetuksen voimassaolosta (PeVM 2/2020 vp, s. 6, PeVM 4/2020 vp, s. 2).

Nyt käsiteltävänä olevassa käyttöönottoasetuksessa on jostain syystä omaksuttu kokonaan toisenlainen kirjoittamistapa kuin valtioneuvoston antamissa aikaisemmissa valmiuslain 6 §:n tarkoittamissa käyttöönottoasetuksissa (vrt. esim. VNA valmiuslain 86, 88, 93-95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta (125/2020). Asetuksen 2 §:n muotoilu viittaa siihen, että liikkumisrajoitus johtuisi suoraan käyttöönottoasetuksesta eikä vasta soveltamisasetuksesta, mitä valmiuslain 118 § näyttäisi edellyttävän. Asetuksen perustelumuistiosta ei ilmene, onko tällainen soveltamisasetus ylipäätään tarkoitus antaa. Valmiuslain 6 §:n 2 momentin mukaan käyttöönottoasetuksessa on mainittava, miltä osin valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia voidaan soveltaa ja toimivaltuuksien alueellinen soveltamisala, jos niitä ei saateta sovellettavaksi koko valtakunnan alueella. Tämän vaatimuksen asetuksen 2 § täyttää. Tämä ei kuitenkaan vielä merkitse, etteikö valmiuslain 118 §:n oleskelu- ja liikkumisrajoitusten soveltaminen edellyttäisi vielä erillisen soveltamisasetuksen antamista, joka tulisi saattaa eduskunnan käsiteltäväksi valmiuslain 10 §:n mukaisessa jälkikontrollissa.

2. Valmiuslain 118 §:n toimivaltuuksien riittävyys

Valmiuslain 118 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan tilapäisesti, enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan, kieltää oikeus oleskella ja liikkua ”tietyllä paikkakunnalla tai

alueella” tai rajoittaa niitä, jos se on välttämätöntä ihmisten henkeä tai terveyttä uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi.

Valmiuslain sanamuoto ja esityöt osoittavat, että valmiuslain 118 § on tarkoitettu kattamaan vain tiettyyn paikkakuntaan tai alueeseen kohdistuvat oleskelu- ja liikkumisrajoitukset. Pykälä ei siten voi oikeuttaa esimerkiksi koko maan alueeseen kohdistuvia oleskelu- ja liikkumisrajoituksia. Valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaiset poikkeusolot eli ”vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti” otettiin 118 §:ään vasta eduskuntakäsittelyn aikana puolustusvaliokunnan ehdotuksesta, jota valiokunta ei mitenkään perustellut (PuVM 3/2010 vp, s. 17). Siten pykälän soveltuvuus pandemian edellyttämien oleskelu- ja liikkumisrajoitusten asettamiseen ei tullut perusteellisesti arvioiduksi valmiuslain säätämisen yhteydessä.

Hallituksen valmiuslakiehdotuksessa ainoa esimerkki pykälän tarkoittamasta oleskelu- ja liikkumisrajoituksesta liittyy ydinvoimalaonnettomuuteen. Sen mukaan kieltoa tai rajoitusta voitaisiin soveltaa esimerkiksi, jos jollakin alueella säteilyarvot olisivat kohonneet vaarallisen korkeiksi ydinvoimalaonnettomuuden seurauksena (HE 3/2008 vp, s. 90). Muuten pykälän todettiin korvaavan kumottavan vuoden 1991 valmiuslain (1080/1991) 33 §:n 2 momentin (s. 90). Kyseisen säännöksen mukaan valtioneuvoston asetuksella voitiin suuronnettomuuden niin edellyttäessä väestönsuojelun päämäärien saavuttamiseksi kieltää oikeus oleskella määrätyllä paikkakunnalla tai poistua sieltä taikka rajoittaa tällaista oikeutta.

Nyt käsiteltävänä olevan asetuksen 2 §:n mukaan liikkumista rajoitetaan Uudenmaan maakunnan alueelle ja alueelta siten, että maakuntaan tulo ja sieltä poistuminen kielletään. Kyse ei ole siten kiellosta oleskella Uudenmaan maakunnassa tai liikkua sen sisällä, mihin valmiuslain 118 §:n sanamuoto näyttäisi ensi kädessä viittavan, vaan kyse olisi Uudenmaan maakunnassa oleskelevien eristämisestä muusta Suomesta kieltämällä poistuminen maakunnan alueelta ja kieltämällä muiden kuin Uudellamaalla asuvien saapuminen maakuntaan. Kyse on hyvin toisentyyppisestä asetelmasta kuin 118 §:n soveltamisen tyyppitilanteessa (oleskelun ja liikkumisen kieltäminen tai rajoittaminen suuronnettomuuden vaikutusalueella).

Uudenmaan maakunnan väkiluku on yhteensä 1,7 miljoonaa henkeä eli lähes kolmasosa koko maan väestöstä (perustelumuistio, s. 6). Tämä merkitsee sitä, että lähtökohtaisesti paikallisia ja maantieteellisesti selvästi rajattuja oleskelu- ja liikkumisvapauden rajoituksia koskevaa asetuksenantovaltuutta käytettäisiin siten, että 1/3 maan koko väestöstä eristettäisiin määräajaksi

muusta väestöstä. Tilanne etääntyy varsin kauas valmiuslain 118 §:n perimmäisestä tarkoituksesta ja jossain määrin myös pykälän sanamuodosta (valmiuslain 118 §: ”kieltää … tietyllä paikkakunnalla tai alueella…” verrattuna asetuksen 2 §: ”rajoitetaan … alueelle ja alueelta”) Lähtökohtaisesti valmiuslain toimivaltuussäännöksiä ei pitäisi niiden perusoikeuspoikkeusluonteen vuoksi tulkita laajentavasti. Tästä syystä katson, että perustuslakivaliokunnan tulee tarkoin arvioida, onko valmiuslain 118 §:n nojalla annetulla asetuksella ylipäätään mahdollista säätää niin pitkälle menevästä liikkumisrajoituksesta kuin asetuksen 2 §:n 1 momentti merkitsisi.

3. Rajoituksen välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus

Jos perustuslakivaliokunta päätyy siihen, että valmiuslain 118 § soveltuu niin pitkälle menevän liikkumisrajoituksen asettamiseen kuin asetuksen 2 §:ssä säädetään, on valiokunnan vielä arvioitava, onko kyseinen toimivaltuus valmiuslain 4 §:ssä tarkoitetulla tavalla välttämätön ja oikeasuhtainen valmiuslain tarkoituksen toteuttamiseksi. Valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään. Lisäksi niitä voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.

Tässä punninnassa on otettava huomioon, että kyse on Suomen oloissa ennen kuulumattoman pitkälle menevästä perustuslain 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden rajoituksesta. Rajoitus kohdistuu periaatteessa koko suomalaiseen väestöön, jota joko kielletään lähtemästä Uudenmaan maakunnasta tai saapumasta Uudenmaan maakuntaan. Kielto ei ole riippuvainen siitä, onko henkilön liikkumisesta Uudenmaan rajojen yli yksittäistapauksessa todennettavissa olevaa vaaraa koronaviruksen leviämisestä, vaan rajoitus kohdistuu summaarisesti jokaiseen Suomessa asuvaan tai maassa laillisesti oleskelevaan ulkomaalaiseen. Liikkumisvapauden rajoituksen ohella asetus merkitsee myös tuntuvaa puuttumista yksilön muihin perusoikeuksiin, kuten perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan, johon kuuluu muun muassa yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin (HE 309/1993 vp, s. 52-53).

Toisaalta perustuslakivaliokunta on katsonut nyt käsillä olevan pandemian oloissa, että terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen pandemian aikana on perusoikeusjärjestel-

män 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 (PL 19 § 3 mom.) ja joka oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia (PeVM 2/2020 vp, s. 5).

Asetuksen perustelumuistiossa Uudenmaan eristämistä muusta Suomesta perustellaan sillä, että epidemia on edennyt Uudellamaalla huomattavasti muuta Suomea pidemmälle. Muistion mukaan sairaalassa olevien koronaviruspotilaiden määrästä 25.3.2020 noin 75 % oli Uudeltamaalta. Vastaavasti tehohoitopotilaista Uudenmaan osuus oli 82 %. Muistion mukaan epidemia on Uudellamaalla selvästi muuta maata pidemmällä alueellisesti arvioituna eikä epidemian levinneisyys rajaudu pelkästään pääkaupunkiseudun kuntiin. Muistiossa esitetyn arvion mukaan lääketieteellisiä perusteita rajata ehdotettuja toimia koko maakuntaa pienempää aluetta koskevaksi ei ole (ks. muistio s. 6-7).

Perustelumuistion mukaan riski tartuntojen leviämiselle muualle Suomeen Uudeltamaalta tapahtuvan ei-välttämättömän matkustuksen vuoksi on suuri. Muistiossa esitetyn arvion mukaan liikkumisen rajoituksista Uudenmaan ja muun Suomen välillä on merkittävää hyötyä, koska epidemia voi tällä toimenpiteellä merkittävästi hidastua yhteisvaikutuksena muiden rajoitustoimenpiteiden kanssa (muistio, s. 7-8). Edellä esitetyt käsitykset saavat tukea perustelumuistioon sisältyvästä epidemiologisesta ja lääketieteellisestä tilannekuvasta (s. 2-5). Asetuksessa säädetyille toimenpiteille on siten käsitykseni mukaan vankkoja lääketieteellisen tiedon varaan rakentuvia perusteita. Jonkinlaisena ongelmana perusoikeuspunninnan osalta voitaneen pitää kuitenkin sitä, ettei muistiossa juurikaan käsitellä liikkumisrajoituksen aiheuttamia haittoja, joita voi ymmärtääkseni aiheutua myös Uudenmaan alueen sisäpuolelle jäävien osalta tartuntariskin kohoamisen seurauksena.

Arvioitaessa rajoituksen oikeasuhtaisuutta merkitystä voidaan antaa asetuksen 2 §:n 2 momentin rajaukselle, jonka mukaan liikkumisrajoitus ei tulisi sovellettavaksi, jos 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 henkilökohtaisen syyn vuoksi. Erityisesti työmatkaliikenteen salliminen Uudenmaan rajojen yli lieventää merkittävästi rajoituksen käytännön vaikutuksia. Tärkeää oikeasuhtaisuuden kannalta on myös se, että poikkeukset liikkumisrajoituksista käsittävät myös pykälässä mainitut erittäin painavat

henkilökohtaiset syyt. Tosin pykälässä tehty rinnastus lähiomaisen kuolemaan asettaa poikkeuskynnyksen tältä osin kohtuuttoman korkeaksi esimerkiksi siihen verrattuna, että kaikki työmatkaliikenne jää poikkeukseksi liikkumisrajoituksesta.

Liikkumisrajoitus olisi asetuksen mukaan voimassa 19.4.2020 asti eli noin kolmen viikon ajan riippuen asetusta koskevan eduskunnan päätöksen aikataulusta ja mahdollisen soveltamisasetuksen antamisesta (ks. edellä). Tältä osin on huomattava, että valmiuslain 11 §:n 2 momentin mukaan käyttöönottoasetusta on vastaavasti muutettava, jos jonkin valmiuslain II osan säännöksen soveltamisedellytykset lakkaavat. Tältä osin merkityksellinen on perustelumuistion toteamus, että jos asetuksen voimassaoloaikana havaitaan, että epidemia on siinä määrin jo edennyt Uudeltamaalta muualle Suomeen, että 118 §:n mukaisella liikkumisrajoituksella ei ole enää merkityksellistä vaikuttavuutta, rajoitus puretaan ja asetus kumotaan (muistio s. 16). Perustuslakivaliokunnan on mielestäni syytä korostaa tätä seikkaa, jos valiokunta päätyy katsomaan, että nyt tarkasteltavana oleva käyttöönottoasetus voi jäädä voimaan.