Janne Salminen 3.4.2020
Kirjallinen lausunto

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston asetus liikkumisen tilapäisistä rajoituksista väestön suojaamiseksi (M 10/2020 vp)

1. Perustuslakivaliokunnan arvioitavana on valtioneuvoston asetus tilapäisistä rajoituksista väestön suojaamiseksi. Asetuksessa on kysymys valmiuslain 118 §:ssä tarkoitetuista poikkeusoloissa käyttöönotettavista liikkumisrajoituksista.

2. Asetuksessa on säädetty sen tulleen voimaan 28.3.2020. Asetus on voimassa 19.4.2020 saakka.

3. Asetuksessa on säädetty, että muualla kuin Uudellamaalla olevat henkilöt eivät saa tulla Uudenmaan maakuntaan ja että Uudenmaan maakunnassa olevat henkilöt eivät saa poistua Uudenmaan maakunnasta. Asetuksen mukaan jokaisella on kuitenkin oikeus palata koti- tai asuinpaikkakunnalleen. Kieltoihin on eräitä välttämättömään liikkumiseen liittyviä poikkeuksia, jotka kattavat muun muassa viranomaistoiminnan, työn elinkeinon, opiskelun ja varusmiespalveluksen vuoksi tapahtuvan Uudenmaan rajan ylityksen. Lisäksi asetukseen kuuluu säännös liikkumiskiellon rikkomisen rangaistavuudesta valmiuslain 133 §:ssä.

4. Perustuslain 23 §:ssä on säädetty

> 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.
>
> Tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta.

5. Suomessa poikkeusololainsäädäntö pohjautuu perustuslakiin, jossa sitä ohjaa 2010-luvulla uudistettu perustuslain 23 §. Perustuslaki antaa mahdollisuuden poiketa perusoikeuksista kansakuntaa uhkaavissa poikkeusoloissa. Poikkeuksella tarkoitetaan syvemmälle

menevää kavennusta perusoikeuteen kuin tavallisella perusoikeuteen niin sanottujen perusoikeuksien rajoitusedellytysten perusteella tehtävällä rajoituksella. Käyttöä rajoittavat poikkeusten välttämättömyys ja tilapäisyys. Poikkeusoloissa voidaan poiketa perusoikeuksista tavallisella lailla ilman tarvetta turvautua poikkeuslakimenettelyyn. Periaatteessa valmiuslaki voisi olla tällainen laki, mutta siinä on, kuten todettua, tietyin osin sellaisia ongelmia perustuslailliselta kannalta, että se on säädetty poikkeuslakina. Vaikka perustuslakia on muutettu sen jälkeen kuin nykyinen valmiuslaki on säädetty, valmiuslain ns. poikkeuslakiluonne ei ole muutostenkaan johdosta kaikin osin poistunut.

6. Perustuslain mukaan perusoikeuksista voidaan myös tietyissä tilanteissa poiketa asetuksella. Tarkoitus on tältä osin antaa poikkeusololainsäädännön yhteydessä vähäisessä määrin muuta lainsäädäntöä laajempi valta lainsäädäntövallan delegointiin. Toisaalta delegoinnille on asetettu tarkkoja rajoituksia. Asetuksia voidaan käyttää vain erityisestä syystä, ja niiden soveltamisalan on oltava täsmällisesti rajattu. Joka tapauksessa tilapäisten poikkeusten perusteet on säädettävä laissa. Tässä tapauksessa kysymys on varsinkin valmiuslaissa.

7. Tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta perustuslain 23.2 §:n mukaan. Kyse on eduskunnan jälkitarkastusoikeudesta, jossa eduskunnalle taataan mahdollisuus tarkastaa perusoikeuspoikkeuksia koskevien asetusten asianmukaisuus, välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus välittömästi niiden antamisen jälkeen. Näin eduskunta voi valvoa poikkeusoloja koskevan asetuksenantovallan käyttöä ja halutessaan kumota annetun asetuksen tai muuttaa sen voimassaoloaikaa.

8. Perustuslain 23 §:n vuonna 2011 muutettu poikkeusolojen määritelmä kattaa aseelliseen hyökkäykseen tai sen vakavaan uhkaan liittyvien tilanteiden lisäksi esimerkiksi sellaiset laajamittaiset luonnonmullistukset, pandemiat ja suuronnettomuudet, jotka ovat kansakuntaa vakavasti uhkaavia (PeVM 9/2010 vp, s. 8-9). Pandemiat sisältyvät myös yleiseen hätätilan määritelmään ja vastaavat siten myös kansainvälisten sopimusten edellyttämää vakavuuden tasoa.

9. Perustuslakivaliokunta on antanut käsillä olevan soveltamisasetuksen perustana olevasta käyttöönottoasetuksesta mietinnön PeVM 8/2020 vp (M 9/2020 vp, valtioneuvoston asetus valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta). Lisäksi on käytössä tuoreita käsityksiä soveltamisasetuksista. Tämä käytäntö on relevanttia myös tämän asian kannalta.

10. Mainitussa mietinnöissä on käsitelty käsillä olevan poikkeusolon perusta perustuslain ja valmiuslain kannalta sekä esitetty valtiosääntöoikeudelliset puitteet yhtäältä käyttöönottoasetuksen menettelylliselle käsittelylle ja toisaalta sen materialiseksi arvioimiseksi. Siinä on myös relevantteja nyt arvioitavana olevan asetuksen tarkasteluun vaikuttavia tulkintoja ja seikkoja.

11. Valmiuslain liikkumisvapauksia koskevat valtuudet sisältyvät valmiuslain 118 §:ään. Valmiuslain 118 §:n mukaan 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.

12. Valmiuslain 118 8:ssä on siten kysymys perustuslain 9 §:n mukaista liikkumisvapaudesta poikkeamisesta. Perustuslain 9 §:n mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Lisäksi esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen neljännen lisäpöytäkirjan 2 artiklan mukaan jokaisella on oikeus liikkumisvapauteen valtion alueella ja vapaus valita asuinpaikkansa. Oikeuksille ei saa asettaa muita kuin sellaisia rajoituksia, jotka ovat lain mukaisia ja välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden takia, yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi, rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi tai muiden yksilöiden oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi. Myös KP-sopimuksessa on liikkumisvapautta koskeva määräys. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 45 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella. Poikkeamalla puututaan lisäksi esimerkiksi ihmisten yhdenvertaisuuteen heidän asumispaikkansa perusteella, koska liikkumisrajoitukset kohdistetaan Uudellemaalle. Erityisesti perustuslain 9 §:ään nähden poikkeaminen poikkeaminen liikkumisvapaudesta on huomattava. Liikkumisvapauden rajoittaminen vaikuttaa myös esimerkiksi perustuslain 10 §:n tarkoittamaan yksityiselämän suojaan.

13. Perustuslakivaliokunnan on tuoreeltaan todennut, että oikeus liikkua vapaasti paikasta toiseen on ihmisyksilön itsemääräämisoikeuden tärkeä osatekijä. Perustuslain 9.1 § kattaa valiokunnan käsityksen mukaan myös oikeuden liikkua maassa paikkakunnalta toiselle ja yksittäisen paikkakunnan sisällä (PeVM 8/2020 vp).

14. Perustuslakivaliokunnan aikaisempien, näissä poikkeusoloissa antamien lausuntojen perusteella ja tämän asian yhteydessä esitetyn selvityksen perusteella poikkeamiselle liikkumisvapaudesta on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painava peruste. Perusteella on yhteyksiä perustuslain 7.1 §:n mukaiseen julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään sekä jokaiselle riittävät terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä ja joka oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia. Liikkumisvapaudesta poikkeamiselle voisi siten olla erittäin painavat terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn turvaamiseen palautuvat perusteet, joiden perusteella torjutaan ihmisten henkeen ja terveyteen kohdistuvia vakavia uhkatekijöitä. Näihin liittyen perustuslakivaliokunta on aikaisemmin pitänyt käsillä olevassa tilanteessa mahdollisina perusoikeuspoikkeuksia (PeVM 2/2020 vp). Käyttöönottoasetuksen käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta on todennut, että ”valmiuslain käyttöönotolle pandemiatilanteessa osoitettavat erittäin painavat tavoitteet turvata terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyky ja sitä kautta torjua ihmisten henkeen ja terveyteen kohdistuvia vakavia uhkatekijöitä” huomioon ottaen ”perustuslakivaliokunta pitää liikkumisvapauden rajoitusten käyttöönottoa tarkoitetulla alueella sinänsä hyväksyttävänä ja valiokunnan saaman selvityksen valossa myös välttämättömänä.” (PeVM 8/2020 vp).

15. Edellisissä yhteyksissä perustuslakivaliokunta on painottanut perusoikeuksista poikkeamisen välttämättömyyttä, oikeasuhtaisuutta ja poikkeamisten tarkoitussidonnaisuutta seuraavasti:

> ”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 toimival-

> tuuksien käyttöperiaatteista keskeisinä perusoikeusrajoitusten suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta ja korostanut, että nämä periaatteet rajoittavat sekä toimivaltuuksien käyttöönottoa että niiden käyttämistä poikkeusoloissa (PeVL 6/2009 vp, s. 4/I). 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 (ks. PeVL 40/2017 vp, s. 4, PeVL 55/2016 vp, s. 4—5 ja PeVL 5/2009 vp, s. 3/II). Perustuslakivaliokunta korostaa näiden näkökohtien merkitystä edelleen myös perustuslain 23 §:n sallimien perusoikeuspoikkeuksien soveltamisessa.”

16. Asetuksen sisältämät poikkeukset liikkumisvapauteen puuttuvat erittäin olennaisella tavalla perusoikeuksiin. Asiakirjoista saatava selvitys jättää oman käsitykseni mukaan osin epäselväksi ja avoimeksi sen, missä määrin soveltamisasetuksen mukainen toimenpide on välttämätön ja mitä muita vaihtoehtoja sille olisi. Kieltojen haittoja ei erityisesti arvioida, eikä myöskään sitä, miten ne hallitusti purettaisiin. Tällaisia elementtejä muistioihin tulisi sisällyttää. Erityisesti ne tulevat tarpeelliseksi poikkeusolojen jatkuessa. Esittelymuistiossa katsotaan kuitenkin selkeästi, että epidemian hidastaminen liikkumisen rajoittamisella pelastaa ihmishenkiä Suomessa, koska erityisesti sitä kautta tehohoitokapasiteetin kysyntä jaksottuu pidemmälle ajalle. Valtioneuvoston arvioin mukaan ”Uudenmaan ja muun Suomen erottaminen merkittävästi hidastaa epidemian leviämistä muualla Suomessa”. Muistiossa todetaan, että Uudellamaalla epidemia on kehittynyt pidemmälle kuin muualla Suomessa. Lisäksi tuodaan esiin, että riski ”tartunnan merkittävälle leviämiselle muualle Suomeen Uudeltamaalta tapahtuvan ei-välttämättömän matkustuksen kautta on suuri. Leviäminen tapahtuu tyypillisesti esimerkiksi loma- tai vapaa-ajan liikkumisen kautta.” Muistiossa on käsillä olevaan tilanteeseen nähden riittävää lääketieteellisiin näkökohtiin perustuvaa selvitystä toimenpiteen välttämättömyydestä. Uudenmaan tällaisen eristämisen haittoja olisi voinut kuitenkin myös esittää avoimesti. Minulla ei joka tapauksessa ole toimenpiteen välttämättömyydestä parempaa selvitystä.

17. Liikkumisvapaudesta poikkeamisen oikeasuhtaisuutta arvioitaessa tulee ottaa huomioon, että kieltoon on tehty useita relevantteja – ja täsmällisesti säänneltyjä - poikkeuksia (muun muassa koti- tai asuinpaikkakunnalle paluu; liikkuminen joka välttämätöntä viranomaistoiminnassa, työn, elinkeinon tai yhteiskunnallisen luottamustoimen harjoittamiseksi ym.). Asetuksen 2.3 §:n säännöksen johdosta liikkuminen on mahdollista monista välttämättömistä syistä lähtökohtaisesta liikkumisrajoituksesta huolimatta. Poliisi ei asetuksen mukaan myöskään saa estää painavaan syyhyn vetoavan ihmisen liikkumista. Lisäksi kielto liikkua on suhteellisen lyhytaikainen tässä vaiheessa. Näistä syistä voin pitää asetuksen tarkoittamia poikkeamisia liikkumisvapaudesta oikeasuhtaisina.

18. Oma lukunsa on, että olen jo aikaisemmin suhtautunut (M 8/2020 vp ja M 9/2020 vp) erittäin kriittisesti siihen, missä määrin valmiuslain 118 §:n perusteella ylipäätään voidaan tehdä soveltamisasetuksen osoittama Uudenmaan eristäminen muusta Suomesta. Valmiuslain 118 §:n toimivaltuus ja myös sen kytkettynä käsillä olevaan poikkeusolotyyppiin on tullut lisätyksi säännökseen valmiuslain eduskuntakäsittelyn aikana puolustusvaliokunnassa eikä sitä ole perusteltu mitenkään valmisteluasiakirjoissa. Tyyppitilanteena näkyy säännöksen sanamuodostakin ajatellun jotakin muuta kuin nyt tavoiteltavaa liikkumisvapaudesta poikkeamista. Valmiuslain valmisteluasiakirjoissa mainitaan esimerkkinä se, että kieltoa tai rajoitusta voitaisiin soveltaa, jos jollakin alueella säteilyarvot olisivat kohonneet vaarallisen korkeiksi ydinvoimalaonnettomuuden seurauksena (HE 3/2008 vp, s 90, huom.

kysymyksessä oli 116 §). Käsillä oleva tilanne eikä myöskään soveltamisasetuksessa tavoiteltu liikkumisvapaudesta poikkeaminen eivät vastaa tätä asetelmaa eikä näytä olleen lainsäätäjän mielessä, kun poikkeamismahdollisuudesta on säädetty.

19. Valmiuslain 118 § antaa mahdollisuuden ”kieltää oikeus oleskella ja liikkua tietyllä paikkakunnalla tai alueella taikka rajoittaa niitä”. Käsitykseni mukaan nyt tavoiteltava liikkumisvapaudesta poikkeaminen ei vaivoitta mahdu tämän säännöksen sanamuotoon, ja edellyttää siten valmiuslain 118 §:n laajentavaa tulkintaa, mihin sisältyy huomattavia ongelmia, kun otetaan huomioon, että asetuksella ollaan valmiuslain mainitun säännöksen laajentavan tulkinnan perusteella poikkeamassa perustuslaissa turvatusta liikkumisvapaudesta. Minusta on eri asia kieltää liikkuminen tietyllä alueella, kuin kieltää alueelle tulo ja sieltä poistuminen eli eristää tietty alue. Kuten asian edellisessä kuulemisessa lisäksi tuli ilmi, tällaisten kieltojen vaikutukset ihmisiin ovat hyvin erilaiset.

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin jo mietinnössään valmiuslain 118 §:n mukaisten toimivaltuuksien käyttöönotosta (PeVM 8/2020 vp) käsitellyt tätä kysymystä käsillä olevan sääntelyn mahdollistavassa sävyssä. Perustuslakivaliokunnan mukaan ”[k]iellot ja rajoitukset voivat valmiuslain 118 §:n sanamuodon mukaan olla voimassa paikkakunnalla tai alueella. Valmiuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 3/2008 vp, s. 90/II) luonnehditaan kieltoa tai rajoitusta voitavan soveltaa esimerkiksi, jos jollakin alueella säteilyarvot olisivat kohonneet vaarallisen korkeiksi ydinvoimalaonnettomuuden seurauksena. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan perustelulausuma viittaa siihen, että säännöksessä mainittu alue voi olla paikkakuntaa suurempi. Asetuksen sääntely ei tässä suhteessa ole ongelmallista.” Tällä perusteella arvioin, että toimenpide olisi valmiuslain 118 §:n raameihin perustuslakivaliokunnan kannanoton valossa sovitettavissa. Käsilä olevan liikkumisvapaudesta poikkeamisen suhdetta valmiuslain 118 §:n osoittamaan toimivaltuuteen tulee käsitykseni mukaan edelleen käsitellä ja arvioida perustuslakivaliokunnan mietinnössä läpinäkyvästi.

20. On erityisesti alleviivattava, että mikäli epidemia kehittyy niin, että valmiuslain tarkoittamille liikkumisrajoitukselle siten, kuin niitä sovelletaan arvioitavan asetuksen perusteella, ei ole enää oikeudellisia perusteita tai ne ovat muuttuneet, rajoitusta on muutettava tai asetus on kumottava. Valtioneuvoston on tehtävä tätä arviointia jatkuvasti. Kuten valiokunta on todennut, valtioneuvoston on muutenkin seurattava tarkkaan valmiuslain ja siinä säädettyjen valtuuksien käytön soveltamisedellytysten täyttymistä sekä soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia (PeVM 8/2020 vp). Samoin on painotettava, että toimivaltuuden soveltamistakin koskevat valmiuslain 4 §:n säännös toimivaltuuksien käyttöperiaatteista