Olli Mäenpää
3.4.2020

Perustuslakivaliokunnalle

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

Asetuksen sisältö

Valtioneuvoston asetuksella valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta (27.3.2020/145, käyttöönottoasetus) on valmiuslain 6 §:n nojalla säädetty, että valmiuslain 118 §:ssä säädettyjä toimivaltuuksia oleskelun ja liikkumisen kieltämiseksi ja rajoittamiseksi voidaan soveltaa Uudenmaan maakunnan alueella 28.3.-19.4.2020.

Nyt arvioitava valtioneuvoston asetus on näiden toimivaltuuksien soveltamista määrittelevä asetus (soveltamisasetus). Sillä rajoitetaan valmiuslain 118 §:n nojalla henkilöiden liikkumista siten, että muualla kuin Uudellamaalla olevat henkilöt eivät saa tulla Uudenmaan maakuntaan ja Uudenmaan maakunnassa olevat henkilöt eivät saa poistua Uudenmaan maakunnasta. Jokaisella on kuitenkin oikeus palata koti- tai asuinpaikkakunnalleen. Lisäksi asetuksessa määritellään eräitä poikkeuksia liikkumisrajoituksesta.

Liikkumisrajoitusten soveltaminen 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. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 45 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella.

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 soveltamisasetuksessa määritellyn 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 keskeisesti kuuluvien oikeuksien käyttömahdollisuus.

Uudenmaan maakunnan alueelle kohdistuvan liikkumisvapauden rajoituksen välttämättömyyttä on perusteltu tarkemmin perustelumuistiossa (27.3.2020) lähinnä sillä, että rajoitusten soveltaminen on välttämätöntä, koska virus kulkee ihmisten mukana, eikä muuta keinoa leviämisen estämiselle Uudeltamaalta muualle Suomeen ole. Perustelumuistiossa esitettyjä tietoja ja niihin perustuvia arvioita voidaan pitää erityisen painavina ja hyväksyttävinä perusteina sille, että asetuksen mukaisten liikkumisrajoitusten soveltaminen on välttämätöntä.

Perustuslakivaliokunta on käyttöönottoasetusta arvioidessaan todennut, että 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 (PeVM 8/2020, s. 4, ks. myös PeVM 2/2020 vp, s. 4-5, PeVM 3/2020 vp, s. 3).

Valiokunta samalla pitänyt liikkumisvapauden rajoitusten käyttöönottoa sinänsä hyväksyttävänä ja valiokunnan saaman selvityksen valossa myös välttämättömänä ottaen huomioon valmiuslain käyttöönotolle pandemiatilanteessa osoitettavat erittäin painavat tavoitteet turvata terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyky ja sitä kautta torjua ihmisten henkeen ja terveyteen kohdistuvia vakavia uhkatekijöitä perustuslakivaliokunta. Tilannetta ei ole perusteita arvioida toisin, kun on kysymys soveltamisasetuksessa tarkemmin määriteltyjen rajoitusten määrittelystä.

Liikkumisrajoituksen perussisältönä on soveltamisasetuksen 2 §:n 1 momentissa säädetty kielto, jonka mukaan muualla kuin Uudellamaalla olevat henkilöt eivät

saa tulla Uudenmaan maakuntaan ja Uudenmaan maakunnassa olevat henkilöt eivät saa poistua Uudenmaan maakunnasta. Rajoitusta voidaan käytettävissä olevan tiedon perusteella pitää tarkoitukseensa soveltuvana ja siten välttämättömänä, kun otetaan huomioon, että sillä voidaan perustelumuistiossa esitetyt näkökohdat huomioon ottaen todennäköisesti saavuttaa sen perusteena oleva hyväksyttävä tavoite säilyttää terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyky pandemian aikana.

Liikkumisrajoituksen soveltamista on asetuksen 2 §:n 3 momentissa rajattu siten, että siinä otetaan huomioon liikkumisvapauden kannalta välttämättömiksi arvioitavat poikkeukset 2 §:n 1 momentissa säädettyyn kieltoon. Tällaisia poikkeuksia ovat 2 §:n 3 momentin mukaan liikkumisen välttämättömyys 1) viranomaistoiminnassa, 2) työn, elinkeinon, opiskelun tai yhteiskunnallisen luottamustoimen harjoittamiseksi, 3) varusmiespalveluksen tai muun lakisääteisen velvollisuuden täyttämiseksi tai 4) lähiomaisen hoivan tarpeen, kuoleman tai kuolemanvaaran vuoksi, lapsen tapaamisoikeuden toteuttamisen taikka muun niihin merkitykseltään rinnastuvan painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi, jollaisena ei kuitenkaan 2 §:n 4 momentin mukaan voida pitää vapaa-ajan matkustusta.

Liikkumisrajoitukseen kohdistuvien poikkeusten määrittelyssä on otettu asianmukaisesti huomioon yhteiskunnan toimivuuden turvaaminen ja myös liikkumisvapauden ydinalueelle kuuluvat henkilökohtaiset oikeudet siltä osin kuin se on mahdollista liikkumisrajoituksen perustavoitteen kannalta. Niissä on otettu huomioon se perustuslakivaliokunnan mainitsema seikka, että myös esimerkiksi opiskelu saattaa muodostaa välttämättömän syyn liikkumiselle (PeVL 8/2020 vp, s. 5). Poikkeuksia voidaan pitää liikkumisvapauteen kohdistuvan rajoituksen oikeasuhtaisuuden vaatimuksen kannalta välttämättöminä ja riittävinä.

Valmiuslain 118 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan muun muassa kieltää oikeus liikkua tietyllä alueella tai rajoittaa tätä oikeutta. Soveltamisasetuksen 2 §:n 1 momentin mukaan sen määrittelemän liikkumisrajoituksen kohteena on tulo Uudenmaan maakuntaan ja poistuminen sieltä. Tätä voidaan pitää rajoituksen alueellisen soveltamisen (”tietyllä alueella”) kannalta riittävän täsmällisenä määrittelynä. Perustuslakivaliokunta on tältä osin käyttöönottoasetusta arvioidessaan lisäksi katsonut myös valmiuslain esitöihin viitaten, että valmiuslain 118 §:ssä mainittu alue voi olla paikkakuntaa suurempi (PeVM 8/2020 vp, s. 5).

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 etenkin pandemian leviämisen kannalta. Perustuslakivaliokunta on lisäksi käyttöönottoasetuksen yhteydessä korostanut, että epidemiatilanteen muuttuessa niin, että 118 §:n mukaiselle liikkumisrajoitukselle ei ole enää oikeudellisia perusteita tai ne ovat muuttuneet, rajoitusta muutetaan tai asetus kumotaan vastaavasti.

Liikkumiskiellosta tehtävät poikkeukset on määritelty osittain melko väljästi, mikä voi aiheuttaa tulkinnanvaraisuutta poliisin arvioidessa, milloin liikkuminen on välttämätöntä esimerkiksi työn tai elinkeinon vuoksi tai lakisääteisen velvollisuuden

täyttämiseksi tai milloin on kysymys vapaa-ajan matkustamisesta. Poikkeusten tulkinnassa ja soveltamisessa on noudatettava myös poliisilain 1 luvun säännöksiä poliisin toimivaltuuksien käytöstä sekä lähtökohtaa, jonka mukaan poliisin tulee ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin pyrkiä ylläpitämään yleistä järjestystä ja turvallisuutta.

Asetuksen 2 §:n 5 momentin mukaan henkilön on annettava poliisin pyynnöstä selvitys 2 ja 3 momentissa tarkoitetusta liikkumisen määränpäästä ja tarkoituksesta. Velvoitetta voidaan pitää asianmukaisena poliisin selvittämisvelvollisuuden toteuttamiseksi, kun myös otetaan huomioon, että tieto liikkumisen määränpäästä ja tarkoituksesta on yleensä vain asianosaisen esitettävissä.

Asetuksen 2 §:n 6 momentin mukaan poliisi ei saa estää 3 momentissa säädettyyn välttämättömään syyhyn vetoavan henkilön liikkumista. Kieltosäännöstä voidaan soveltaa vain ottaen huomioon 5 momentin mukainen henkilön velvoite esittää tarvittaessa selvitystä liikkumisen määränpäästä ja tarkoituksesta. Pelkkää vetoamista välttämättömään syyhyn ei näissä tilanteissa voida pitää riittävänä perusteena liikkumiselle.

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