Veli-Pekka Viljanen

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 3.4.2020

1. Yleistä

Valtioneuvosto on antanut 27.3.2020 valtioneuvoston asetuksen valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta. Sen 2 §:n mukaan valmiuslain 118 §:ssä säädettyjä toimivaltuuksia oleskelun ja liikkumisen kieltämiseksi ja rajoittamiseksi voidaan soveltaa Uudenmaan maakunnan alueella. Käyttöönottoasetus on voimassa 19.4.2020 asti.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on 27.3.2020 antamassaan mietinnössä PeVM 8/2020 vp arvioinut käyttöönottoasetusta ja katsonut, että kyseinen valmiuslain 118:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta annettu asetus saa jäädä voimaan.

Nyt arvioitavana oleva valtioneuvoston asetus on valmiuslain 118 §:ssä tarkoitettu soveltamisasetus, joka on eduskunnan käsiteltävänä valmiuslain 10 §:n mukaisessa jälkikontrollissa. Eduskunta päättää, onko asetus kumottava vai voiko se jäädä voimaan.

Soveltamisasetuksen 2 §:n 1 momentin mukaan muualla kuin Uudellamaalla olevat henkilöt eivät saa tulla Uudenmaan maakuntaan. Uudenmaan maakunnassa olevat henkilöt eivät saa poistua Uudenmaan maakunnasta.

Soveltamisasetuksen 2 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on kuitenkin oikeus palata koti- ja asuinpaikkakunnalleen. Pykälän 3 momentin mukaan kieltoja ei sovelleta, jos liikkuminen on välttämätöntä 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 toteuttamiseksi taikka muun niihin merkitykseltään rinnastuvan painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi. Painavana henkilökohtaisena syynä ei 4 momentin mukaan voida pitää vapaa-ajan matkustusta.

2. Valmiuslain 118 §:n toimivaltuuksien soveltuvuus

Eduskunnan hyväksymän käyttöönottoasetuksen 2 §:n mukaan valmiuslain 118 §:ssä säädettyjä toimivaltuuksia voidaan soveltaa Uudenmaan maakunnan alueella. Arvioitavana olevan soveltamisasetuksen 2 §:n 1 momentin mukaan muualla kuin Uudellamaalla olevilta henkilöiltä kielletään saapuminen Uudenmaan maakuntaan ja Uudellamaalla olevilta puolestaan kielletään poistuminen Uudenmaan maakunnasta. Ennen kuin voidaan arvioida näiden rajoitusten välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta, on arvioitava sitä, kuuluuko tällaisten rajoitusten antaminen valmiuslain 118 §:n soveltamisalan piiriin. Käyttöönottoasetus on nimittäin aktivoinut vain sellaiset oleskelu- ja liikkumisrajoitukset, jotka kuuluvat 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien alaan.

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. 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.

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.[1] Se, että perustuslakivaliokunta on mietinnössään PeVM 8/2020 vp katsonut, että valtioneuvoston asetus valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta voi jäädä voimaan, ei vielä merkitse kannanottoa soveltamisasetuksen osalta, koska soveltamisasetus ei ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana käyttöönottoasetusta käsiteltäessä. Käyttöönottoasetuksen muotoiluun ei sisälly myöskään samanlaista ongelmaa valmiuslain 118 §:n toimivaltuuksien riittävyydestä kuin soveltamisasetukseen, koska käyttöönottoasetus koski nimenomaan 118 §:n toimivaltuuksien käyttöönottoa ja siinä rajattiin toimivaltuuksien alueellinen soveltamisala asianmukaisesti koskemaan Uudenmaan maakunnan aluetta.

[1] Useassa perustuslakivaliokunnalle asiassa M 8/2020 vp annetussa asiantuntijalausunnossa (oman lausuntoni lisäksi eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen sekä professorit Tuomas Ojanen, Kaarlo Tuori ja Janne Salminen) suhtauduttiin kriittisesti valmiuslain 118 §:n soveltumiseen kyseisen kaltaisen liikkumisrajoituksen oikeusperustaksi.

3. Rajoitusten välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus

Jos perustuslakivaliokunta päätyy sellaiseen valmiuslain 118 §:n laajentavaan tulkintaan, että kyseinen säännös oikeuttaa 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.

Toisaalta perustuslakivaliokunta on katsonut nyt käsillä olevan pandemian oloissa, 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 (PL 19 § 3 mom.) ja joka oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia (ks. esim. PeVM 2/2020 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta on oleskelu- ja liikkumisrajoituksia koskevan käyttöönottoasetuksen osalta katsonut, että kun otettiin huomioon valmiuslain käyttöönotolle osoitettavat erittäin painavat tavoitteet turvata pandemiatilanteessa osoitettavat erittäin painavat tavoitteet turvata terveydenhoitojärjestelmän toimintakyky ja sitä kautta torjua ihmisten henkeen ja terveyteen kohdistuvia vakavia uhkatekijöitä, liikkumisrajoitusten käyttöönotto tarkoitetulla alueella. Valiokunta kiinnitti tässä yhteydessä huomiota, että asetus olisi voimassa tässä vaiheessa alle kuukauden eli suhteellisen lyhyen ajan (PeVM 8/2020 vp, s. 4).

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 sinänsä asianmukaisia lääketieteellisen tiedon varaan rakentuvia perusteita.

Selvänä puutteena perusoikeuspunninnan kannalta voidaan pitää kuitenkin sitä, ettei perustelumuistiossa juurikaan arvioida liikkumisrajoituksesta aiheutuvia haittoja, joiden huomioon ottamista perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuuden arviointi edellyttää (ks. myös PeVM 10/2020, s. 4). Rajoitusten oikeasuhtaisuuden näkökulmasta arvioituna rajoituksia pehmentää 2 §:n 3 momentin poikkeusluettelo, joka rajaa rajoitusten ulkopuolelle esimerkiksi välttämättömän työmatkaliikenteen sekä liikkumisen painavien henkilökohtaisten syiden vuoksi. Poliisi ei myöskään saa estää 3 momentissa säädettyyn välttämättömään syyhyn vetoavan henkilön liikkumista. Poikkeusluettelon johdosta liikkumisrajoitukset kohdistuvat vahvimmin vapaa-ajan matkustamiseen, joka käytännössä estyisi kokonaan Uudenmaan maakuntarajan yli asetuksen voimassaoloaikana.

Perustuslakivaliokunta on oleskelu- ja liikkumisrajoituksia koskevan käyttöönottoasetuksen käsittelyn yhteydessä korostanut, että epidemiatilanteen muuttuessa niin, että 118 §:n mukaiselle liikkumisrajoitukselle ei enää ole olemassa oikeudellisia perusteita tai ne ovat muuttuneet, rajoitusta muutetaan tai asetus kumotaan vastaavasti (PeVM 8/2020 vp, s. 5). Tältä osin on syytä todeta, että asetuksen mukaisen liikkumisrajoituksen välttämättömyyttä on perusteltu

sillä, että epidemiatilanne Uudellamaalla poikkeaa merkittävästi muun maan tilanteesta (perustelumuistio, s. 6-8). Nyttemmin koronavirus on levinnyt jo kaikkiin Suomen maakuntiin, ja todennettujen tartuntojen määrä on kasvanut melko suureksi ainakin Pirkanmaalla, Varsinais-Suomessa, Pohjois-Pohjanmaalla ja Keski-Suomessa. Epidemiatilanne on kuitenkin edelleen selvästi muuta maata vaikeampi Uudellamaalla (tilanne 1.4.2020: koko maassa 1518 todennettua tartuntaa, joista 960 Uudellamaalla), mutta tilanne voi muuttua nopeastikin. Jos ja kun koronavirusepidemia etenee Uudenmaan ulkopuolella niin, että tartuntojen suhteellinen määrä muissa maakunnissa ei enää merkittävästi poikkea Uudenmaan tilanteesta, poistuvat myös asetuksen mukaisen liikkumisrajoituksen taustalla olevat perusteet. Tämä korostaa sitä perustuslakivaliokunnan aikaisemmin esittämää vaatimusta, että valtioneuvoston on seurattava tarkkaan valmiuslain ja siinä säädettyjen valtuuksien käytön soveltamisedellytysten täyttymistä sekä soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia (PeVM 8/2020 vp, s. 5).