Tuomas Ojanen

3.4.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Asetuksen pääasiallinen sisältö

Käsillä olevalla asetuksella säädetään sellaisista valmiuslain 118 §:ssä tarkoitetuista poikkeusoloissa käyttöönotettavista liikkumisrajoituksia koskevista toimivaltuuksista, jotka valtioneuvosto katsoo välttämättömäksi tämän hetkisessä tilanteessa ja oikeasuhteiseksi covid-19 –pandemian leviämisen ja etenemisen hidastamiseksi sekä erityisesti tehohoidon henkilöresurssien riittävyyden varmistamiseksi.

Asetuksen 2 §:n 1 momentin mukaan henkilöiden liikkumista rajoitettaisiin Uudenmaan maakunnan alueelle ja alueelta siten, että Uudenmaan maakuntaan tulo ja sieltä poistuminen kiellettäisiin. Pykälän 2 momentissa todetulla tavalla jokaisella olisi kuitenkin oikeus palata koti- tai asuinpaikka- kunnalleen. Ehdotetussa 3 momentissa säädettäisiin liikkumisrajoituksen muista poikkeuksista. Liikkumiskielto ei estäisi matkustamista Uudellemaalle tai Uudeltamaalta, jos se on välttämätöntä momentissa luetelluista syistä, joita perustelumuistion mukaan ei ole tarkoitettu täysin kattavaksi poikkeusperusteiden luetteloksi (s. 13). Edelleen 4 momentissa säädetään, ettei vapaa-ajan matkustusta pidetä sellaisena 3 momentissa tarkoitettuna painavana henkilökohtaisena syynä, joka oikeuttaa poikkeamaan matkustuskiellosta. 5 momentissa säädettäisiin, että henkilön on annettava poliisin pyynnöstä selvitys matkan määränpäästä ja tarkoituksesta. Asetuksen 2 §:n 6 momentissa säädetään siitä, että poliisi ei saa estää 3 momentissa säädettyyn välttämättömään syyhyn vetoavan liikkumista.

Asetuksen 3 §:ssä säädetään valmiuslain 118 §:ssä tarkoitetusta liikkumiskiellosta, jonka rikkomisen rangaistavuudesta säädetään valmiuslain 133 §:ssä.

Asetuksen 4 §:ssä säädetään voimaantulosta ja voimassaolosta. Pykälän mukaan asetus tulee voimaan 28.3.2020 ja on voimassa 19.4.2020 asti.

Asetuksen 15-sivuisessa perustelumuistiossa (27.3.2020) on tehty selkoa epidemiologisesta ja lääketieteellisestä tilannekuvasta (s. 2-5), valmiuslain 118 §:n mukaisista liikkumisrajoituksista perusoikeuksien ja kv. ihmisoikeussopimusten kannalta (s. 5-6), liikkumisrajoituksen tarpeen aiheuttamasta tilannekuvasta (s. 6-8), asetuksella käyttöön otettavista rajoituksista ja niiden valvonnasta (s. 8-11) sekä rangaistuksista (s. 11-12). Muistion lopussa ovat yksityiskohtaiset perustelut asetuksen 1-4 §:lle (s. 12-14) sekä selostetaan asetuksen vaikutuksia (s. 14-15).

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia

Yleistä

Perustuslain 9 ja 23 §:n sekä valmiuslain 118 §:n ohella keskeisenä valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtana on perustuslakivaliokunnan mietinnöstä PeVM 8/2020 vp ilmenevät valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat. Kuten mietinnöstä muun ohella ilmenee, valtioneuvosto hyväksyi yleisistunnossa 27.3.2020 valtioneuvoston asetuksen valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta valmiuslain 6 §:n mukaisesti. Asetuksella kumottiin aikaisempi samanniminen asetus (140/2020), josta olen antanut 27.3 lausunnon perustuslakivaliokunnalle asiassa M 8/2020 vp Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta. Tästä asiasta ei ole annettu perustuslakivaliokunnan mietintöä edellä selostetuista syistä.

Jälkitarkastus

Käsillä olevassa asiassa on kysymys valmiuslain 10 §:ssä mukaisesta *jälkitarkastuksesta*. Valmiuslain 10 §:n mukaan valmiuslain II osan säännösten nojalla annettavat valtioneuvoston ja ministeriön asetukset saatetaan välittömästi eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta päättää, onko asetukset kumottava.

> Valmiuslakiehdotukseen ei alun perin sisältynyt säännöstä eduskunnan jälkitarkastusoikeudesta (HE 3/2008 vp). Perustuslakivaliokunta piti kuitenkin valmiuslakia koskevassaan lausunnossa asianmukaisena, että lakiin lisätään säännös eduskunnan jälkitarkastusoikeudesta (ks. PeVL 6/2009 vp, ks. myös PuVM 3/2010 vp). almiuslain 10 §:n säännöstä ei puolustusvaliokunnan mietinnössä tarkastella sisällöllisesti (ks. PuVM 3/2010 vp, s. 6/II ja 10/I). Säännöksen sanamuoto on sellaisenaan siirretty tuolloin voimassaolleesta laista suhteuttamatta säännöstä eduskunnan jälkitarkastusoikeudesta valmiuslain 6—8 §:n sääntelyyn.

Valmiuslain 10 §:n mukaisessa jälkitarkastuksessa on kysymys asetusten asianmukaisuuden, välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden tarkastamisesta. Kun valmiuslain 2 luvun 10 §:n toisen virkkeen mukaan eduskunta ”päättää, onko asetukset kumottava”, eduskunta ei voi muuttaa asetuksia. On myös huomattava, että asetusten voimaantulo ja soveltamisen aloittaminen ei edellytä, että eduskunta olisi tehnyt asiasta jo valmiuslain 10 §:n mukaisen päätöksen vaan kysymys on asetusten tarkastamisesta jälkikäteen (PeVM 2/2020 vp).

Viittaan tarkemmin valmiuslain 10 §:n mukaisesta jälkitarkastuksesta ja sen säätämishistoriasta sekä eroista valmiuslain 6-8 §:n mukaiseen sääntelyyn perustuslakivaliokunnan mietintöön PeVM 6/2020 vp toistamatta siitä ilmenevää tässä.

Valmiuslain 118 §

Valmiuslain 118 §:n otsikkona on ”Liikkumis- ja oleskelurajoitukset väestön suojelemiseksi”.

Pykälän mukaan ”(e)dellä 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.”

Valmiuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 3/2008 vp) ei alun perin ollut tarkoitettu ulottaa valmiuslain 118 §:ää valmiuslain 3 §:n 5 momentin mukaisiin poikkeusoloihin. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 6/2009 vp valmiuslakiehdotuksesta ei tarkastella valmiuslain 118 §:ää.

Puolustusvaliokunnan mietinnössä PuVM 3/2010 vp päädyttiin kuitenkin esittämään, että valmiuslain 118 § kattaisi myös valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot. Puolustusvaliokunnan mietinnössä ei kuitenkaan eritellä tarkemmin sitä, miten valmiuslain 118 § tulisi tulkita ja soveltaa valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa (ks. PuVM 3/2010 vp).

Edellä selostetun valmiuslain 118 §:n säätämishistorian ohella on huomioitava, että valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaisia poikkeusoloja olisi pitänyt perustuslakivaliokunnan mukaan ”käsitellä ja perustella laajemmin” valmiuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (PeVL 6/2009 vp, ks. myös PeVM 2/2020 vp).

Edellä selostetusta säätämishistoriasta seuraa, että valmiuslain 118 §:n esityöt ovat käytännössä olemattomat sen suhteen, miten valmiuslain 118 §:ää tulisi soveltaa valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa. Tämä ilmenee myös 118 §:n sanamuodossa siltä osin kuin on kysymys ilmaisusta ”… kieltää oikeus oleskella ja liikkua tietyllä paikkakunnalla tai alueella taikka rajoittaa niitä”. Kuten esitöistä ilmenee, säännöksen mukaista kieltoa tai rajoitusta on tarkoitettu sovellettavaksi ”esimerkiksi, jos jollakin alueella säteilyarvot olisivat kohonneet vaarallisen korkeiksi ydinvoimalaonnettomuuden seurauksena” (HE 3/2008 vp, s. 90).

Kaiken kaikkiaan valmiuslain 118 §:n soveltamiskelpoisuus nyt käsillä olevissa valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa on kyseenalainen jo yksin valmiuslain 118 §:n sanamuodon takia.

Selvää myös on, että valmiuslain 118 § ei voida tulkita laajentavasti ohi sen sanamuodon, koska säännöksen mukaisissa kielloissa ja rajoituksissa on kyse tuntuvista puuttumisista perus- ja ihmisoikeuksina suojattuihin liikkumis- ja oleskeluoikeuksiin.

Arvio asetuksesta

Arvioinnin alan täsmennys

Käsillä oleva asetus merkitsee huomattavia rajoituksia perustuslain 9 §:ssä ja Suomea velvoittavissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa (ks. tarkemmin perustelumuistiossa s. 5-6 kv. velvoitteista esitetty sekä PeMV 8/2020 vp) sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 20 artiklan 2 kohdan a alakohdassa ja unionin perusoikeuskirjan 45 artiklassa[1] turvattuihin liikkumisvapauksiin, samoin kuin yksilön itsemääräämisoikeuteen. Perustuslain 9 §:n 1 momentti kattaa oikeuden liikkua maassa paikkakunnalta toiselle ja yksittäisen paikkakunnan sisällä. (ks. PeVM 8/2020 vp).

Näistä syistä valtioneuvoston on asetuksen antajana kyettävä tekemään riittävästi selkoa käsillä olevan asetuksen asianmukaisuudesta, oikeasuhtaisuudesta ja välttämättömyydestä. Tällöin merkitystä on myös selvityksellä muiden, vähemmän liikkumis- ja oleskeluoikeuksiin käytettävissä olevien keinojen riittämättömyydestä. Lisäksi asetuksen sääntelyyn kohdistuvat täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset.

Nähdäkseni on selvää, että käsillä olevalla asetuksella on yleisellä tasolla arvioiden 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 (ks. PeVM 8/2020 vp, ks. myös PeVM 2/2020 vp, s. 4—5, PeVM 3/2020 vp, s. 3).

Näin ollen tarkemmin tulevat arvioitavaksi vaatimukset asetuksen sääntelyn täsmällisyydestä sekä oikeasuhtaisuudesta ja välttämättömyydestä.

Sääntelyn täsmällisyys ja tulkintaperiaatteet

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 8/2020 vp painotetaan, että syvällekäyvää puuttumista perustuslain 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen merkitsevä rajoitus voidaan perustaa vain täsmällisellä ja tarkkarajaisella sääntelyllä, eikä esimerkiksi perusteluissa tehdyin maininnoin.

Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta asetuksen 2 §:n sääntely ei nähdäkseni ole ongelmatonta, vaikka sääntely on kehittynyt parempaan suuntaan verrattuna käsillä olevalla asetuksella kumotun aikaisemman samannimisen asetuksen 2 §:ään (140/2020).

---

[1] Perusoikeuskirjan 45 artiklan 1 kohdassa turvataan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 20 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettu oikeus (ks. myös 21 artiklassa oleva oikeusperusta ja unionin tuomioistuimen tuomio 17.9.2002, asia C–413/99, *Baumbast*, Kok. 2002, s. 709). Sitä sovelletaan 52 artiklan 2 kohdan mukaisesti perussopimuksissa määrätyin edellytyksin ja rajoituksin. - On korostettava, että liikkumisvapauden rajoituksiin ei siis sovelleta perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaista ”yleistä rajoituslauseketta”.

Ensinnäkin on toistettava se jo edellä todettu seikka, että valmiuslain 118 §:n sovellettavuus nyt käsillä oleviin valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaisiin poikkeusoloihin on kyseenalainen jo yksin valmiuslain 118 §:n sanamuodon takia. Kuten edellä todettu, valmiuslain 118 §:ää ei myöskään voida tulkita laajentavasti ohi sen sanamuodon, koska säännös merkitsee tuntuvia puuttumisia perus- ja ihmisoikeutena turvattuun liikkumis- ja oleskeluvapauteen. Perustuslain 9 §:n ja 22 §:n normikokonaisuudesta itse asiassa johtuu tarve tulkita valmiuslain 118 §:ää pikemminkin supistavasti kuin laajentavasti.

Valmiuslain 118 §:n mukaan valmiuslain 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”.

Nähdäkseni asetuksen 2 §:n mukaiset liikkumisrajoitukset ja kiellot eivät ole ongelmitta sovitettavissa valmiuslain 118 §:n sanamuotoon ” kieltää oikeus oleskella ja liikkua tietyllä paikkakunnalla tai alueella taikka rajoittaa niitä”, koska 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*” (*kursivointi* – TO).

Perustelumuistiossa sitä, että valmiuslain 118 § sallii 2 §:n tarkoittamat rajoitukset, on perusteltu seuraavasti:

> ”Valmiuslain 118 § mahdollistaa oleskelukiellot ja rajoitukset joko alueellisina tai paikkakuntia koskevina. Käsillä olevassa tilanteessa ei ole kysymys varsinaisesta oleskelukiellosta vaan liikkumiskiellosta. Koska 118 § antaisi mahdollisuuden asettaa oleskelua koskevia rajoituksia sekä Uudellamaalla että sen ulkopuolella, sen voidaan todeta antavan mahdollisuuden myös rajoittaa liikkumista alueiden välillä. Tällaisen rajoituksen tavoitteet ja sillä suojattavat oikeudet ovat samat kuin oleskelukiellon tai –rajoituksen osalta, mutta rajoitus on oleskelua koskevia rajoituksia suppeampi ja vaikuttaa kansalaisiin olennaisesti yleisiä oleskelurajoituksia vähemmän. Valmiuslakia ei ole mahdollista tulkita laventavasti siten, että otettaisiin käyttöön siinä säädettyjä laajempia rajoituksia. Sen sijaan lakia voidaan tulkita sen tavoitteiden mukaisesti siten, että tavoitteiltaan samat, mutta lain sanamuotoa suppeammat rajoitukset ovat mahdollisia.” (s. 8-9)

Muistion mukaan asetuksen 2 §:n 1 momentissa on näin ollen kysymys ”vain” liikkumiskiellosta. Muistion mukaan valmiuslain 118 § sallisi liikkumisen rajoittamisen alueiden välillä, koska se mahdollistaisi vain oleskelun rajoittamisen sekä Uudellamaalla että sen ulkopuolella. Lisäksi muistiossa lähdetään siitä, että näin ymmärrettynä 2 §:n merkitsemät rajoitukset olisivat oleskelurajoituksia suppeampia ja vaikutuksiltaan oleskelurajoituksia lievempiä.

Muistion argumentaatio ei nähdäkseni ole täysin vakuuttavaa, eikä varsinkaan pura normijännitettä asetuksen 2 §:n 1 momentin ja valmiuslain 118 §:n väliltä, etenkin kun valmiuslain 118 §:ää ei voida tulkita ohi sen sanamuodon perustuslain 9 §:n ja 22 §:n normikokonaisuuden takia. Asetuksen 2 §:n 1 momentti merkitsee sellaisia kieltoja ja

rajoituksia, jotka eivät mahdu valmiuslain 118 §:n puitteisiin. Tähän liittyen sääntely ei ole ongelmatonta myöskään perustuslain 23 §:n kannalta.

Asetuksen 2 §:n 2, 3 ja 5 ja 6 momenttien sääntely sinänsä supistaa ja lieventää 2 §:n 1 momentin merkitsemiä rajoituksia liikkumis- ja oleskeluoikeuksiin. Tällä on merkitystä ennen muuta asetuksen merkitsemien rajoitusten oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden arvioinnin kannalta.

Tässä yhteydessä on syytä kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että perustuslain 9 §:n ja 22 §:n normikokonaisuuden kannalta 2 §:n eri momentit eivät ole samassa asemassa sen paremmin täsmällisyysvaatimuksen kuin laajentavan tai supistavan tulkinnan kannalta.

Yhtäältä asetuksen 2 §:n 1 ja 4 momentteja on tulkittava perustuslain 9 §:n ja 22 §:n takia *supistavasti*. Juuri niitä koskee myös sääntelyn täsmällisyyden vaatimus, koska 2 §:n 1 ja 4 momentit merkitsevät rajoituksia oleskelu- ja liikkumisvapauteen.

Toisaalta 3 momentissa lueteltuja perusteita 1 momentissa säädetyistä kielloista poikkeamiselle on tulkittava perustuslain 9 §:n ja 22 §:n – ja kohdittain esimerkiksi perhe-elämän suojan ja lasten oikeuksien toteutumisen – takia *laajentavasti*. Niiden suhteen sääntelyn täsmällisyysvaatimus ei painotu myöskään sillä tavoin kuin 1 momentin mukaisen rajoitussääntelyn yhteydessä. Asetuksen 2 §:n 3 momentin tulkinnassa ja soveltamisessa voidaan nähdäkseni myös antaa merkitystä perustelumuistiosta ilmenevälle erityisesti siltä osin kuin 2 §:n 3 momenttia ei ole muistion mukaan tarkoitettu kattavaksi poikkeusperusteiden luetteloksi, koska myös muu niihin merkitykseltään rinnastuva painava henkilökohtainen syy voisi muodostaa poikkeuksen liikkumisrajoitukseen. Lisäksi pitäisi olla selvää esimerkiksi se, että tulevan isän pitää voida saada osallistua lapsen synnytykseen asetuksen 2 §:n 1 momentin estämättä, vaikkei tästä ole mainintaa edes perustelumuistiossa.

Asetuksen 2 §:n 3 momentin tulkitsemista laajentavasti perustelee myös se, että asetuksen 3 §:n mukaan asetuksessa ”säädetyn liikkumiskiellon tai –rajoituksen rikkomisen rangaistavuudesta säädetään valmiuslain 133 §:ssä.” Valmiuslain 133 §:ssä säädetään muun ohella siitä, että joka tahallaan tai huolimattomuudesta ” 4) rikkoo 115 tai 118 §:n nojalla annettua liikkumis- tai oleskelukieltoa tai -rajoitusta” on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, valmiuslakirikkomuksesta sakkoon.

Ottaen huomioon asetuksen 2 §:n 1 momentin ongelmallisuus valmiuslain 118 §:n kannalta sekä asetuksen 2 §:n 3 momentin poikkeusperusteiden ei-tyhjentävyys ja tulkinnanvaraisuus, 2 §:n 1 momentin mukaisten kieltojen ja rajoitusten rikkomisen kriminalisointia voidaan nähdäkseni pitää ongelmallisena myös perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta, vaikka kriminalisoinnin perusteena sinänsä on asetuksen sääntelyn ohella valmiuslain 133 §:n 1 momentin 4 kohta. Laillisuusperiaatteen ydinsisällön mukaan rikoksen tunnusmerkistö on kuitenkin ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa. Tässä suhteessa asetuksen 2 §:n synnyttää tulkinnanvaraisuudessaan ongelmia, vaikkei se ole sinänsä yksinomaan rangaistavuuden perusteena. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-

tuomioistuimen käytännössä laillisuusperiaatteelle on annettu käytännössä vastaava ydinsisältö, jossa on korostettu rikossääntelyn ennustettavuutta eli sitä, että säännöksen sanamuodon perusteella voidaan ennakoida, mikä on rangaistavaa (ks. PeVL 20/2018 vp, PeVL 10/2016 vp ja PeVL 56/2014 vp, s. 2/II sekä niissä viitatut lausunnot).

Tässä yhteydessä on kiinnitettävä huomiota siihen, että rikosoikeudellinen laillisuusperiaate kuuluu niiden loukkaamattomina pidettyjen ihmisoikeuksien joukkoon, joista ei Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan ja KP-sopimuksen 4 artiklan määräysten perusteella saa poiketa edes sodan tai muun yleisen hätätilan aikana. Rikosoikeudellista laillisuusperiaatteesta poikkeamisen kielto sisältyy vastaavasti perustuslain 23 §:n sääntelyyn (ks. myös PeVL 48/2002 vp).

Edellä esitetyistä syistä olisi vähintäänkin syytä suhtautua *hyvin pidättyvästi* siihen, että asetuksessa säädetyn liikkumiskiellon tai –rajoituksen rikkomisesta rangaistaisiin valmiuslain 133 §:n nojalla.

Oikeasuhtaisuus ja välttämättömyys

Perustuslakivaliokunta korosti valmiuslain 118 §:n mukaisten toimivaltuuksien käyttöönottoasetuksen yhteydessä, että ”rajoitusten välttämättömyydestä johtuen rajoitusten perusteena olevan ja niiden arvioimiseksi tarpeellisen tietopohjan merkitystä.” (PeVM 8/2020 vp).

Perustelumuistiossa asetuksen välttämättömyyttä perustellaan ennen muuta epidemiologisella ja lääketieteellisellä tilannekuvalla sivuilla 2-5. Lisäksi välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta perustellaan kohdittain muualla muistiossa.

Tilannekuvan perusteella on muistion mukaan ”selvää, että epidemian hidastaminen liikkumisen rajoittamisella pelastaa ihmishenkiä Suomessa, koska erityisesti sitä kautta tehohoitokapasiteetin kysyntä jaksottuu pidemmälle ajalle.” Muistion mukaan valtioneuvosto myös ”arvioi, että Uudenmaan ja muun Suomen erottaminen merkittävästi hidastaa epidemian leviämistä muualla Suomessa ja tässä mielessä toimenpide on välttämätön ja myös oikeasuhtainen.” (s. 5).

Muistiossa tuodaan esiin se, että ”liikkumisen rajoituksista Uudenmaan ja muun Suomen välillä on merkittävää hyötyä, koska epidemia voi tällä toimenpiteellä merkittävästi hidastua yhteisvaikutuksena muiden rajoitustoimenpiteiden kanssa.” (s. 8). Muista rajoitustoimenpiteistä muistiossa viitataan etenkin siihen, että valtioneuvosto on poikkeuslailla sulkemassa ravitsemisliikkeitä 4.4 alkaen 31.5 saakka koko valtakunnan alueella, Ahvenanmaan maakunta mukaan lukien.

Nähdäkseni asetuksen mukaisen rajoitussääntelyn välttämättömyydestä ja muiden käytettävissä olevien keinojen riittämättömyydestä on sinänsä verraten hyvin tehty selkoa asetuksen perustelumuistiossa.

Silti perustelumuistioita voidaan kritisoida ensinnäkin siitä, ettei siinä ole riittävästi tuotu esiin nyt käsillä olevien rajoitusten *haitallisia vaikutuksia*, etenkin huomioiden samalla

myös muiden rajoitustoimenpiteiden vaikutukset. Sitä vastoin muistiossa on nähdäkseni keskitytty tuomaan esiin ennen muuta käsillä olevan rajoitusten välttämättömyyden puolesta puhuvia seikkoja, vaikka oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden arviointiin vaikuttavat myös nyt käsillä olevien rajoitusten haitalliset vaikutukset, etenkin arvioituna yhdessä muiden rajoitustoimenpiteiden vaikutusten kanssa (ks. myös PeVM 9 ja 10/2020 vp).

> Asian M 15/2020 vp (Muu asia: Valtioneuvoston asetus ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi) perustelumuistiossa 31.3.2020 on tehty selkoa nykytilasta ja arvioitu ravintoloiden sulkemisen välttämättömyyttä valtakunnallisesti ja alueellisesti. Muistiossa on myös tarkasteltu mahdollisuutta rajoitusten asteittaiseen purkamiseen sekä vaihtoehtoisia ratkaisutapoja. Lisäksi muistioon sisältyy vaikutusarviointia, mukaan lukien tarkastelua siitä, miten yrittäjille, yrityksille ja muille talouden toimijoille voitaisiin lieventää rajoitusten vaikutuksia eduskunnan edellyttämällä tavalla.
>
> Kun perustelumuistiossa esitetyn lisäksi otetaan huomioon asiaan M 15/2020 vp liittyvä THL:n selvitys, tämä nähdäkseni ainakin jossain määrin itse asiassa kyseenalaistaa käsillä olevan asetuksen mukaisten liikkumisrajoitusten välttämättömyyttä, koska asian M 15/2020 vp muistioiden perusteella epidemia on jo niin paljon levinnyt kaikkialle valtakuntaan, että ravitsemisliikkeiden aukioloa pidetään välttämättömänä rajoitettaa kaikkialla valtakunnassa, Ahvenanmaan maakunta mukaan lukien, 4.4 alkaen aina 31.5 asti.

Lisäksi käsillä olevan asetuksen 2 §:n momentin mukaiset poikkeukset 1 momentin mukaisiin kieltoihin ja rajoituksiin ovat laajuudessaan omiaan herättämään kysymyksiä asetuksen *soveltuvuudesta*, so. siitä, voidaanko asetuksen mukaisilla liikkumiskielloilla ja -rajoituksilla riittävän tehokkaasti päästä asetuksen taustalla oleviin sinänsä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviin ja erittäin painaviin päämääriin.

Näistä asetuksen välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta jossain määrin kyseenalaistavista näkökohdista huolimatta katson, että asetusta voidaan pitää oikeasuhtaisena ja välttämättömänä perustelumuistiosta ilmenevillä perusteilla. Välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta perustelee myös asetuksen voimassaolon lyhyt kesto, samoin kuin asetuksen 2 §:n 3 §:n verraten laajat poikkeusperusteet. Tässä yhteydessä on annettava merkitystä sille, että nyt on kysymys valmiuslain 10 §:n mukaisesta asetuksen *jälkitarkastuksesta*.

Johtopäätös

Päädyn kantaan, jonka mukaan asetusta voidaan pitää käsillä olevassa valmiuslain 10 §:n mukaisessa jälkitarkastuksessa asianmukaisena, oikeasuhtaisena ja välttämättömänä edellä esitetyistä täsmällisyyteen ja oikeasuhtaisuuteen sekä välttämättömyyteen liittyvistä kriittisistä huomioista huolimatta. Näin ollen perustuslakivaliokunnan mietinnössä voidaan esittää, että asetus voi jäädä voimaan.

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä on kuitenkin korostettava valmiuslain 11 §:n 1 ja 2 momentissa säädettyä. Tähän liittyen mietinnössä on syytä painokkaasti korostaa, että epidemiatilanteen muuttuessa niin, että 118 §:n mukaiselle liikkumisrajoitukselle ei ole

enää oikeudellisia perusteita tai ne ovat muuttuneet, asetuksen tarkoittamia rajoituksia viipymättä muutetaan tai asetus kumotaan vastaavasti.

Valtioneuvoston on muutenkin seurattava tarkkaan valmiuslain ja siinä säädettyjen valtuuksien käytön soveltamisedellytysten täyttymistä sekä soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia.

Eri rajoitustoimenpiteiden hyötyjen ja haittojen kokonaisarvioinnin ja -punninan tarve

Käsillä olevan asetuksen perustelumuistiossa tuodaan muun ohella esiin asetuksen oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä perustelevana seikkana se, että liikkumisen rajoituksista Uudenmaan ja muun Suomen välillä on merkittävää hyötyä, koska epidemian voidaan vahvasti olettaa merkittävästi hidastuvan yhteisvaikutuksena muiden rajoitustoimenpiteiden kanssa (ks. 8 ja s. 15).

Nähdäkseni on syytä alkaa korostaa tarvetta alkaa systemaattisesti ottaa huomioon eri *rajoitustoimenpiteiden kumulatiiviset vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien kannalta*, samoin kuin huomioida eri rajoitustoimenpiteiden kokonaisvaikutukset – sekä hyödyt että haitat – kulloisenkin rajoitustoimenpiteen oikeasuhtaisuus- ja välttämättömyysarvioinnissa (ks. myös PeVM 9 ja 10/2020 vp, jossa muun ohella tuodaan esiin tarve arvioida jatkossa perusoikeusnäkökulmasta rajoitustoimien yhteiskunnalle aiheuttamia kokonaishaittoja suhteessa niillä saavutettuun hyötyyn)

Kuten edellä esitin, esimerkiksi ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen perustelumuistioissa esitetty nähdäkseni myös kyseenalaistaa nyt käsillä olevan asetuksen välttämättömyyttä. Nähdäkseni näihin muistioihin sisältämän selvityksen valossa on vaikea nähdä perusteita nyt käsillä olevien liikkumis- ja oleskelurajoitusten jatkamiselle ainakaann 2 §:n 1 momentin mukaisina käsillä olevan asetuksen voimassa olon päättymisen 19.4 jälkeen.

Edellä esitetystä nähdäkseni seuraa, että perustuslakivaliokunnan mietinnössä tulisi edellyttää valtioneuvostolta jatkossa sitä, että valtioneuvosto sisällyttää mahdollisten tulevien rajoitustoimenpiteiden perustelumuistioihin eri rajoitustoimenpiteiden kumulatiivisten vaikutusten kokonaisarviointia ja että kulloisenkin rajoitustoimenpiteen oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä arvioidaan systemaattisesti ottaen huomioon muut rajoitustoimenpiteet ja niiden vaikutukset (ks. myös PeVM 9 ja 10/2020 vp).

Lisäksi valtioneuvostolta tulee verraten pian edellyttää *erillistä kokonaisarviota* eri rajoitustoimenpiteiden vaikutuksista erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien kannalta.

Helsingissä 3. päivänä huhtikuuta 2020

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki