



12.3.2021

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Valtioneuvoston kanslialle

KOHTAAMISTEN RAJOITTAMINEN KORONAEPIDEMIAN PYSÄYTTÄMISEKSI, LIIKKUMISRAJOITUSTEN OIKEUDELLISIA EDELLYTYKSIÄ JA SISÄLLÖLLISIÄ SEIKKOJA

Esitän seuraavassa valtioneuvoston toiminnan laillisuuden valvonnan näkökulmasta alustavan arvioni koronaepidemian kasvun pysäyttämiseksi mahdollisesti välttämättä tarvittavien liikkumisrajoitusten oikeudellisista edellytyksistä. Kommentit perustuvat hallituksen neuvottelussa 11.3.2021 esitettyyn luonnokseen käyttöönottoasetuksesta (4.3.2021) ja soveltamisasetuksesta (luonnos 11.3.2021). Kommenttimuistio ei ole viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain soveltamisalaan kuuluva viranomaisen asiakirja, vaan viranomaisen palveluksessa olevan muistiinpanoja ja viranomaisissa työskentelevien neuvotteluja ja niihin verrattavaa sisäistä työskentelyä varten laadittu asiakirja (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 5 §:n 4 momentti).

Olen erikseen 11.3.2021 kommentoinut, että perustuslain 23 §:n mukaisen poikkeuslain käyttäminen olisi jonkin verran suositeltavampi oikeudellinen väline, mutta valmiuslain 118 §:n toimivaltuuden käyttäminen voisi olla mahdollista, jos sääntely pystytään pitämään valmiuslain 118 §:n sanamuodon ja perustuslakivaliokunnan mietinnöissään PeVM 8/2020 vp ja PeVM 11/2020 vp esittämän tulkintakäytännön rajoissa: oikeudellisen sääntelyn lopullinen sisältö vaikuttaa myös välineen valintaan. Jos sääntelyssä on tarvetta tietyllä paikkakunnalla liikkumisen rajoittamisen lisäksi säätää ihmisten fyysisistä kontakteista ja muusta käyttäytymisestä sekä suojautumisvelvoitteista, ollaan tilanteessa, jossa valmiuslain 118 §:n toimivaltuus ei välttämättä kata sääntelyä ja siksi vaihtoehdoksi jää vain perustuslain 23 §:n mukaisen poikkeuslain säätäminen.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Tässä keskityn kommentoimaan 11.3.2021 tilanteessa liikkumisvapauden rajoitusten oikeudellisten edellytysten täyttymistä saatavilla olevan katsauksen ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen THL:n 5.3.2021 päivätyn lausunnon perusteella. Varsinainen arviointi on tehtävissä vasta, kun ehdotusten perustelut ovat käytettävissä.

Suunniteltu toimenpide on historiallisesti hyvin poikkeuksellinen. Se puuttuisi laajasti ja syvästi perusoikeuksiin. Sen vuoksi kynnys toimenpiteen käyttöönottoon on erittäin korkea ja se on käytettävissä vasta, kun muut toimenpiteet eivät ole riittäviä eli viimesijaisena toimenpiteenä. Tämä sekä välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus on osoitettava seikkaperäisesti perusteluissa. Välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden kynnykset ovat erittäin korkeita. Samoin niitä koskee hyvin seikkaperäisen perustelemisen vaatimus ja nämä kaikki ovat oikeudellisia vaatimuksia. Näiden täyttymistä ei voida vielä käsitellä.

Nyt on kysymys liikkumisrajoituksesta, joka on väliaikainen ja jonka kesto olisi kuitenkin suhteellisen lyhyt. Asiassa suoritettavassa perusoikeuspunninnassa toimenpiteellä saatavat hyödyt kansalaisten hengen ja terveyden kannalta saattavat hyvinkin voittaa mahdolliset haitat, mikäli riippumaton ja objektiivinen sekä riittävän perusteellinen ja perusteltu epidemiologinen arvio tätä tukee. Perusoikeuspunninnassa huomioon otettavista perustuslain säännöksistä erityisen merkityksellisiä ovat:

- PL 7 §: jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen, vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen sekä siihen, että julkinen valta pyrkii näitä oikeuksia suojaamaan
- PL 9 §: Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa
- PL 19 §: julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystoimen palvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Tällä olisi merkitystä myös siltä kannalta, että PL 19 § viittaa sekä toimiviin sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluihin että siihen, että yhteiskunnan yleisiä olosuhteita tulee kehittää niin, että väestön terveys voidaan turvata koko maassa. TSS-sopimuksen 12 artiklan mukaan julkisen vallan on ryhdyttävä riittäviin toimiin vaarallisen tartuntataudin torjumiseksi sekä velvollisuus turvata terveys- ja sairaanhoitopalveluiden riittävyys. Oikeudellisen perustan liikkumisen vapautta rajoittaville toimille antaa väestön hengen ja terveyden suojele.
- PL 10 §:n yksityiselämän suoja ja 12 §:n kokoontumisvapaus: ihmisten kanssakäymiseen puuttuva sääntely voi olla merkityksellistä myös näiden kannalta.
- PL 16 §: sääntely ehdotetussa muodossaan on merkityksellinen myös jokaisen oikeutta perusopetukseen koskevan perustuslain 16 §:n kannalta.
- nyt käsillä olevilla säännösluonnos on jossain määrin merkityksellinen myös useiden perustuslain perusoikeussäännösten taustalla olevan yksilön itsemääräämisoikeuden kannalta.

Perusoikeuksissa on nähtävissä jossain määrin ainakin tilannesidonnaista hierarkiaa, joka vaikuttaa perusoikeuspunnintaan. Oikeus elämään, kansalaisten henki ja terveys on tärkein ja ensisijainen perusoikeus, joka on tältä kannalta ja tästä syystä valtiovallan erityisessä suojeluksessa. Tähän nähden PL 9 §:n liikkumisoikeus on toissijainen oikeus, jota voidaan väliaikaisesti rajoittaa kansalaisten hengen ja terveyden suojelemiseksi perusoikeuksien yleisten ja erityisten rajoitusperusteiden mukaisesti. Mikäli perusoikeutta rajoitetaan, on tarkasteltava rajoituksen kestoa. Perusoikeuksia voidaan rajoittaa vain väliaikaisesti välttämättömästä syystä. Kynnys on sitä korkeampi, mitä pitkäaikaisemmasta rajoittamisesta on kysymys.

Rajoitustoimenpiteen tulee olla:

- vaikuttava eli vaikuttaa tehokkaasti koronaviruksen leviämiseen; perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä on todettu, ettei perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta (ks. PeVM 9/2020 vp, s. 5, PeVL 40/2017 vp, s. 4, PeVL 55/2016 vp, s. 4—5 ja PeVL 5/2009 vp, s. 3/II). Perustuslakivaliokunta on korostanut näiden näkökohtien merkitystä edelleen myös perustuslain 23 §:n sallimien perusoikeuspoikkeuksien soveltamisessa ja valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käytössä (PeVM 9/2020 vp, s. 5).
- välttämätön eli muita keinoja ei ole käytettävissä. Tästä on oikeudellisesti välttämätöntä olla hyvin seikkaperäinen selvitys hallituksen esityksen tai valmiuslain mukaisen käyttöönottoasetuksen perusteluissa ja lisäksi terveydenhuollon asiantuntijaviranomaisen dokumentaatioon perustuva lausunto. Samoin kuin meneteltiin majoitus- ja ravitsemisliikkeistä annetun lain väliaikaisen muutoksen yhteydessä, on perusteltua olla tutkimuslähteisiin ja muihin dokumentoituihin lähteisiin viittaukset sekä toimenpiteen vaikuttavuudesta että välttämättömyydestä suhteessa muihin toimenpidevaihtoehtoihin.

Hallituksen neuvottelussa 11.3.2021 kuullut Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen THL:n asiantuntijat perustelivat, että nyt yksittäiset ("pistemäiset") hyödyllisetkään toimenpiteet eivät olisi riittäviä (keskustelussa esillä olleita toimia olivat maskipakko, kauppojen aukiolon rajoittaminen tartuntatautilain 58 g §:n nojalla ja mahdollisesti PL 23 §:n mukaisesti laajemmin, työpaikkatartuntojen määrään vaikuttavat toimet, rajat ylittävässä liikenteessä tehostetummat toimenpiteet). Tämä arviointi on välttämätöntä saada selkeästi ja kirjallisena dokumentti- ja tutkimusviittein tuettuna sekä sisällyttää PL 23 §:n mukaisen hallituksen esityksen / valmiuslain käyttöönottoasetuksen perustelumuiistioon täydennettynä valtioneuvoston yhteiskunnallisella ja oikeudellisella kokonaishyötyjen ja haittojen punnintaan perustuvalla välttämättömyysarvioinnilla.

Perustelumuistiossa tai hallituksen esityksen perusteluissa tulisi olla a) dokumentoidusti selostettu, että aiottu toimenpide on juuri sillä hetkellä epidemiologiselta välttämätön b) perusteltu, onko liikkumisrajoitusta ennen vielä käytettävissä lievempiä keinoja tai miksi lievempien keinojen kokonaisuus ei ole riittävä, ja riittämättömyys johtaa lisäksi välttämättömyyteen käyttää järeämpää toimenpidettä ja c) perustuslakivaliokunnan edellyttämä perus- ja ihmisoikeusarvio.

- oikeasuhtainen, mikä edellyttää suhteellisuutta sääntelyn kohteena olevien yksilöiden tasolla suhteessa toimenpiteestä yhteiskunnalle koituvaan hyötyyn ja sitä, että yksilötasolla ei tule suhteettomia tai kohtuuttomia seurauksia eikä oikeudellisten velvoitteiden ristiriitoja. Oikeasuhtaisuus edellyttää myös sitä, että hyödyt ylittävät haitat niin yksilö- kuin kokonaisuuden tasolla ja että yhteiskunnan kokousedun arviointi perustuu hyötyjen ja haittojen arviointiin. Myöskään yksilöille ei tulisi aiheutua suhteettomia seurauksia eikä oikeudellisten velvoitteiden ristiriitoja. Yksilötasolla oikeasuhtaisuuden kannalta olennaiseksi tulee, että poikkeukset liikkumisrajoituksesta ovat riittävän kattavia, mutta täsmällisiä ja tarkkarajaisia sekä arkielämässä toteuttamiskelpoisia. Asetusluonnoksen 3 §:n 1 momentin 8 kohtainen luettelo on lähtökohtaisesti oikeansuuntainen ja välttämätön sisällyttää säännökseen eräin jäljempänä tehtävin tarkennuksin. Lisäksi edellytetään perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti yhteiskunnallisten kokonaishyötyjen ja haittojen arviointia (PeVM 9/2020 vp, s. 4). Erityisesti lasten ja vammaisten henkilöiden oikeuksien kannalta on vielä erityisesti tarkasteltava ulkonaliikkumiskiellon laajuutta ja kiellosta olevia poikkeuksia.

Valmiuslain 118 §:n toimivaltuuden käyttöönottoasetus

Valmiuslain 6 §:n 2 momentin mukaan käyttöönottoasetuksessa on mainittava, miltä osin valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia voidaan soveltaa ja toimivaltuuksien alueellinen soveltamisala. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti valmiuslain mukainen menettely on varsin muodollinen, jossa käyttöönottoasetuksella otetaan toimivaltuudet asianmukaisesti rajattuna käyttöön, ja toimivaltuuksien käyttämisestä säädetään erikseen valmiuslain mukaisella soveltamisasetuksella (ks. PeVM 8/2020 vp). Käyttöönottoasetuksen luonnoksen (4.3.2021) 2 §:n 2 momentissa on pyritty rajoittamaan toimivaltuuden käyttöä säättämällä, että soveltamisasetuksessa liikkumisrajoitus olisi asetettava kuntakohtaisesti ja lisäksi välttämättömyyttä olisi arvioitava mm. virustartuntojen ilmaantuvuuden ja sen kehityssuunnan, tartunnanlähteiden selvittämisen onnistumisen (jäljitettävyyden) sekä positiivisten näytteiden osuuden testatuista sekä eräiden muiden seikkojen perusteella. Käyttöönottoasetukseen tulee näin väistämättä osaksi myös soveltamisasetukseen kuuluvia piirteitä.

Mikäli sääntely perustetaan valmiuslakiin, pitäisi käyttöönottoasetus rajata vain muodolliseen säätämiseen siitä, mikä toimivaltuus otetaan käyttöön ja millä alueilla, jos toimivaltuutta ei

käytetä valtakunnallisesti. Välttämättömyyden arvioinnin tarkemmat kriteerit kuuluvat perustelumuistioon, joka menee eduskunnan arvioitavaksi. Eduskunnan aseman ja toimivaltuuden tarkkarajaisen käytön kannalta olisi vakavasti harkittava, että käyttöönottoasetusta ei annettaisi valtakunnallisesti, vaan vain niiden maakuntien osalta, joiden kunnissa käyttöönotto olisi asiallisesti tarkoitus tehdä. Valmiuslain mukaisessa järjestelmässä muussa maakunnassa tapahtuva käyttöönotto tehtäisiin tarvittaessa nopeastikin uudella käyttöönottoasetuksella. Käyttöönottoasetuksen perustelumuistion liitteenä eduskunnalle toimitettaisiin soveltamisasetuksen luonnos ja yksityiskohtainen perustelumuistio, jossa tarkastellaan muun muassa pykäläluonnoksessa tarkasteltuja asioita. Näin valmiuslain mukaisen käyttöönotto- ja soveltamisasetuksen antaminen ovat oikeussystemaattisesti valmiuslain mukaisia ja lisäksi sisältävät perustuslain 23 §:ään ja valmiuslakiin sisältyvän monivaiheisen välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arvioinnin.

Asetusluonnos soveltamisasetukseksi 11.3.2021, säännöskohtaiset huomiot:

1 §:

- Soveltamisasetusluonnos on rajattu tiettyihin kuntiin, mikä lähtökohtaisesti on perusteltua.
- THL:n lausunnon valossa nousee vielä kysymys työssäkäyntialueesta, että olisiko perustellumpaa ulottaa kaavailtu liikkumisrajoitus koskemaan esimerkiksi kaikkia pääkaupunkiseudun kuntia eli ns. ydintyössäkäyntialuetta.

2 §:

- Asuinpaikan sisätilasta poistumisen kieltäminen ei vaikuta oikeasuhtaiselta ja välttämättömältä: tulisi harkita rajaamista asuinkiinteistön suljettuun tai rajattuun pihapiiriin. Pihapiirissä oleskelu ja poistuminen asunnosta omalle pihalleen muussakin kuin kiinteistönhuoltotarkoituksessa ei lisää tartuntariskiä, kunhan pidetään etäisyyttä muihin.
- Ilmeisesti, jos esimerkiksi Helsinki kuuluu asetuksessa tarkoitettuihin kuntiin, asetusta koskee vain Helsingissä kirjoilla olevia. Asetuksessa ja perusteluissa on selvennettävä, onko muilta paikkakunnilta tulevien mahdollista vapaasti liikkua ja asioida Helsingissä. Toisaalta esimerkiksi apteekkiasiointi on perusteltua ja välttämätöntäkin sallia muussakin kuin henkilön asuntoa lähimmässä apteekissa, koska esimerkiksi lääkejakelurullien palvelua iäkkäille tarjoavat vain tietyt apteekit ja palveluita käyttävillä ikääntyneillä voi olla toimitusapteekkina kuntarajat ylittävästi toisen kunnan puolella oleva, liikenneyhteyksien kannalta sopiva toimija.

3 §:

Poikkeusten luettelon täytyy olla riittävän kattava, mutta täsmällisesti ja tarkkarajaisesti muotoiltu. Luonnoksen 8 kohtainen luettelo on oikeasuhtaisuuden kannalta välttämätön minimi ja sisältää oikeansuuntaiset asiat.

1 momentti

- Poikkeuksista kaavailtuihin liikkumisrajoituksiin on tarve vähintäänkin perusteluissa selventää, mitä ovat ”muut välttämättömyystarvikkeet” (1 kohta) ja voiko niitä käydä hakemassa haluamastaan paikasta, esimerkiksi Helsingin keskustasta. Yksityiskohtainen sääntely asiassa kuitenkin voi aiheuttaa hankaluuksia, ks. edellä apteekkiasiointia koskeva huomio ja esimerkiksi terveydenhuollossa työterveyshuoltoon ja jatkuvaan hoitosuhteeseen perustuvat palvelupaikat.
- 3 §:n poikkeuksissa ei mainita peruskoulun 3-6 luokkien ja yläasteen opetukseen osallistumista. Ajatuksena on ilmeisesti se, että liikkumisrajoitusten aikana nämä oppilaat eivät osallistu lähiopetukseen. Oppilaita koskee kuitenkin lakiin perustuva oppivelvollisuus ja mikäli aluehallintovirastot ja opetuksen järjestäjät eivät ole tehneet etäopetusta koskevia päätöksiä, syntyy ristiriita lakiin perustuvan oppivelvollisuuden ja asetuksella säädettävän liikkumisrajoituksen välillä. Asiaa on tarkasteltava epidemiologisesti ja lasten edun kannalta. Olisi perusteltua, että poikkeusten piirissä olisivat kaikki peruskoulun oppilaat ja mahdolliset päätökset etäopetukseen siirtymisestä tehdään erikseen. Yksinomaan liikkumisrajoituksena ei voida puuttua usean viikon ajan oppivelvollisuuteen vaan tällöin tästä pitää säätää erikseen. (4 kohta, myös 2 momentti)
- On tarpeen vielä tarkistaa, että poikkeukset sisältävät kaikki vammaisten oikeuksien kannalta välttämättömät asiat. Samoin lapsen edun osalta on niin, että lapsen tapaamisoikeutta ei voida rajata vain muodollisesti vahvistettuun tapaamisoikeuteen vaan lapsen tapaamiseen, esim. vielä vahvistettavana oleva tapaamisoikeus ja erilaisten perhemuotojen huomioon ottaminen (2 ja 6 kohdat).
- Poikkeaminen liikkumisrajoituksesta tulisi olla mahdollista paikkakunnalla tai toiselle paikkakunnalle tapahtuvan muuton vuoksi. Ei ole suhteellisuusperiaatteen mukaista rajoittaa/estää muuttamista esimerkiksi työn tai opiskelupaikan vuoksi. Lisäksi on huomioitava, että muutto voi olla välttämätön vuokrasuhteen päättymisen tai asunto- tai kiinteistökaupan vuoksi.
- olisi harkittava, tulisiko poikkeuksiin lisäksi sisällyttää ”muu merkitykseltään edellisiä vastaava painava syy” (kohtuuusperuste).

2 momentti

- ks. edellä opiskelua koskevien poikkeusten osalta todettu

3 momentti

Sanamuodon perusteella epäselväksi, kuinka monen henkilön kanssa liikkuminen on mahdollista (samaa talouteen kuuluvan vai tulisiko olla kuuluvien kanssa?). Ajatellusta liikkumisrajoituksesta rajattuna vain yhteen perheenjäsenen aiheutuisi merkittäviä rajoituksia yksityis- ja perhe-elämään. Ei ole välttämätöntä eikä oikeasuhteista rajoittaa määrällisesti, kuinka monen perheenjäsenen kanssa ulkoilu tapahtuu. Ulkoilu samassa taloudessa asuvien kesken ei ole riski. Lisäksi esim. yhden huoltajan perheessä ei ole mahdollista ulkoilla vain yhden lapsen kanssa kerrallaan, muita lapsia ei voi jättää valvomatta. Lapsen edun mukainen sääntely lasten ulkoilusta ja leikkimisestä yhdessä on hyvä sisällyttää säännökseen ja perusteluihin. Lain soveltamisen kannalta on tarve myös ohjata säännöksessä ja perusteluissa tilanne, jossa leikkipaikalle tulee muitakin ulkoilijoita, ts. etäisyyksien pitäminen ja kokoontumisen kieltä.

4 ja 5 momentti

Soveltamisen rajoitus siten, poliisi ei saa estää poikkeuksiin vetoavan henkilön liikkumista on tarpeellinen, samoin kuin vastaava säännös oli keväällä 2020 Uudenmaan liikkumisrajoitusta koskevassa asetuksessa (146/2020). Yksittäisen poliisimiehen tehtäväksi kentällä ei voida jättää sääntelyn kohteen ja virkamiehen oikeusturvan kannalta vaikeaa punnintaa.

On otettava huomioon, että liikkumisrajoituksen valvominen olisi käytännössä vaikeaa; tällöin sen noudattaminen perustuu joka tapauksessa liikkumisrajoitusta koskevien säännösten selkeyteen ja ennen kaikkea sitä koskevan viestinnän selkeyteen. Sääntelyn hyväksyttävyyden ja legitimitetin kannalta perustelut siitä, miksi toimenpide on välttämätön ja minkälaista toimintaa ihmisiltä odotetaan sen soveltamisaikana sekä tätä koskeva selkeä, ymmärrettävä ja objektiivinen viestintä ovat äärimmäisen tärkeitä. Huonosti toteutettuna liikkumisrajoitus voi jättää kansakunnan historiaan ja tajuntaan traumaattisen kokemuksen, joka heikentää luottamusta lakiin ja instituutioihin.

4 §:

Valmiuslain 133 §:ssä säädetty sakkorangaistus on kriminalisointiperiaatteiden valossa katsottava riittäväksi. Kriminalisointi korostaa vaatimusta lainsäädännön selkeydestä ja tarkkarajaisuudesta.