

Valtioneuvoston asetus valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta annetun valtioneuvoston asetuksen ja liikkumisen tilapäisistä rajoituksista väestön suojaamiseksi annetun valtioneuvoston asetuksen kuomoamisesta

Tausta

Valmiuslain 118 §:n nojalla 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.

Kyse on rajoituksesta perustuslain 9 §:n mukaiseen liikkumisvapauteen. Perustuslain 9 §:n mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa.

Perustuslain 7 §:n 1 momentissa säädetään oikeudesta elämään ja 19 §:n 3 momentissa säädetään, että julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä.

Valtioneuvosto antoi 27.3.2020 asetuksen valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta (*käyttöönottoasetus*), jonka mukaan lain 118 §:ssä säädettyjä toimivaltuuksia oleskelun ja liikkumisen kieltämiseksi ja rajoittamiseksi voidaan soveltaa Uudenmaan maakunnan alueella.

Valtioneuvosto totesi käyttöönottoasetusta koskevassa perustelumuistiossa, että on selvää, että epidemian hidastaminen liikkumisen rajoittamisella pelastaa ihmishenkiä Suomessa, koska erityisesti sitä kautta tehohoitokapasiteetin kysyntä jaksottuu pidemmälle ajalle. Valtioneuvosto arvioi, että asetuksen antohetkellä Uudenmaan ja muun Suomen erottaminen merkittävästi hidastaa epidemian leviämistä muualla Suomessa ja tässä mielessä toimenpide olisi välttämätön ja myös oikeasuhtainen.

Samana päivänä 27.3.2020 valtioneuvosto antoi asetuksen liikkumisen tilapäisistä rajoituksista väestön suojaamiseksi (*soveltamisasetus*).

Soveltamisasetuksen perustelumuistiossa todetaan, että soveltamisasetuksella säädetään sellaisista valmiuslain 118 §:ssä tarkoitetuista poikkeusoloista käyttöönotettavista liikkumisrajoituksista koskevista toimivaltuuksista, jotka valtioneuvosto katsoo välttämättömäksi tämän hetkessä tilanteessa ja oikeasuhteiseksi covid-19 –pandemian

leviämisen ja etenemisen hidastamiseksi sekä erityisesti tehohoidon henkilöresurssien riittävyyden varmistamiseksi.

Soveltamisasetuksen mukaan muualla kuin Uudellamaalla olevat henkilöt eivät saa tulla Uudenmaan maakuntaan. Uudenmaan maakunnassa olevat henkilöt eivät saa poistua Uudenmaan maakunnasta. Jokaisella on kuitenkin oikeus palata koti- tai asuinpaikkakunnalleen. Edellä olevia kieltoja ei sovelleta, jos liikkuminen on välttämättömyydestä: 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. Painavana henkilökohtaisena syynä ei voida pitää vapaa-ajan matkustusta. Henkilön on annettava poliisin pyynnöstä selvitys liikkumisen määränpäästä ja tarkoituksesta. Poliisi ei saa kuitenkaan estää välttämättömyydestä syyhyn vetoavan henkilön liikkumista.

Soveltamisasetusta koskevassa perustelumuistiossa todetaan, että annettavan asetuksen soveltamista ja epidemian etenemistä tullaan tarkkaan seuraamaan. Jos asetuksen soveltamisedellytykset eivät enää täyty, asetus kumotaan. Jos asetuksen voimassaoloaikana jo havaitaan, että epidemia on siinä määrin jo edennyt Uudellamaalla muualle Suomeen, että 118 §:n mukaisella liikkumisrajoituksella ei ole enää merkityksellistä vaikuttavuutta, rajoitus puretaan ja asetus kumotaan.

Sekä käyttöönotto- että soveltamisasetuksen voimassaolo säädettiin määräajaksi 19.4.2020 asti.

Perustuslakivaliokunta antoi käyttöönottoasetuksesta mietinnön PeVM 8/2020 vp – M 9/2020 vp ja samoin soveltamisasetuksesta PeVM 11/2020 vp – M 10/2020 vp.

Välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus

Valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia voidaan lain 4 §:n mukaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Viranomaiset voidaan lisäksi oikeuttaa poikkeusoloissa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia 1 §:ssä säädetyn tarkoituksen saavuttamiseksi. Valmiuslain tarkoituksena on lain 1 §:n mukaan poikkeusoloissa muun muassa suojata väestöä sekä turvata sen toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia.

Perustuslakivaliokunnan mukaan sanotun on katsottava merkitsevän erittäin korkeaa kynnystä valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönotolle, eikä niitä tule ottaa käyttöön kevein perustein tai varmuuden vuoksi (PeVM 2/2020 vp, s. 2, PeVM 3/2020 vp, s. 2, PeVM 7/2020 vp, s. 2, PeVM 8/2020 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt 4 §:n säännöksiä toimivaltuuksien 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). Valiokunta korosti soveltamisasetusta koskevassa mietinnössään yksilökohtaisten rajoitusten ensisijaisuutta suhteessa summaarisiin suuriin joukkoihin kohdistuviin rajoituksiin. Valiokunta korosti

siten tartuntatautilain mukaisten yksilökohtaisten rajoitusten ensisijaisuutta. Perusloikeusrajoitus 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).

Perustuslakivaliokunnan edellyttämä seuranta ja säännösten kumoaminen

Perustuslakivaliokunnan valmiuslain 118 §:n käyttöönottoasetusta koskevassa mietinnössä valiokunta totesi, että valmiuslain 11 §:n 1 momentin mukaan poikkeusolojen päättyessä on voimassa oleva käyttöönottoasetus tai jatkamisasetus kumottava. Valmiuslain 11 §:n 2 momentin mukaan jonkin valmiuslain II osan säännöksen soveltamisedellytyksen lakatessa käyttöönotto- tai jatkamisasetusta on vastaavasti muutettava. Perustuslakivaliokunta korosti, että epidemiatilanteen muuttuessa niin, että 118 §:n mukaiselle liikkumisrajoitukselle ei ole enää oikeudellisia perusteita tai ne ovat muuttuneet, rajoitusta muutetaan tai asetus kumotaan vastaavasti. Valtioneuvoston on muutenkin seurattava tarkkaan valmiuslain ja siinä säädettyjen valtuuksien käytön soveltamisedellytysten täyttymistä sekä soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia.

Valmiuslain 118 §:n nojalla annetun soveltamisasetuksen käsittelyssä, perustuslakivaliokunta mietinnössään korosti, että epidemiatilanteen muuttuessa niin, että 118 §:n mukaiselle liikkumisrajoitukselle ei ole enää oikeudellisia perusteita tai ne ovat muuttuneet, rajoitusta muutetaan tai asetus kumotaan vastaavasti (ks. myös PeVM 8/2020 vp). Valtioneuvoston on muutenkin seurattava tarkkaan valmiuslain ja siinä säädettyjen valtuuksien käytön soveltamisedellytysten täyttymistä sekä soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia.

Tilannekuva

Hallitus kokoontui 14.4.2020 neuvotteluun keskustelemaan Uudenmaan matkustusrajoitusten jatkamisesta tai purkamisesta. Hallitukselle toimitettiin sosiaali- ja terveysministeriön sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen muistiot tämän hetkisestä tilannekuvasta. Toimitetut muistiot oli laadittu silmällä pitäen liikkumisrajoitusten päättymisen määräpäivää, joka oli asetuksessa asetettu 19.4.2020. Lisäksi hallitus sai neuvottelussa kuulla sosiaali- ja terveysministeriön sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntijoita.

Muistiossaan 14.4.2020 sosiaali- ja terveysministeriö yhtyy Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen näkemykseen, jonka mukaan liikkumisen rajoittaminen Uudenmaan maakunnan rajalla ei ole 19.4.2020 jälkeen enää siinä määrin välttämätöntä kuin valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönoton yhteydessä. Liikkumisen rajoitustoimet Uudenmaan rajalla otettiin käyttöön vaiheessa, jolloin epidemia oli selvästi käynnissä Uudenmaan maakunnassa ja uusien positiivisten virustapauksien määrä noin nelinkertainen muuhun Suomeen verrattuna. Epidemian kulusta oli hyvin vähän ennakointitietoa käytettävissä. Suomen seurantatiedot viittaavat siihen, että jo käyttöönotetut rajoitustoimet mukaan lukien Uudenmaan liikkumisrajoitukset ovat merkittävästi hidastaneet epidemian leviämistä. Samalla sosiaali- ja terveyspalveluiden palvelujärjestelmä on ehtinyt varautua epidemian aiheuttamaan kuormitukseen.

Muistion mukaan erillistä Uudenmaan liikkumisrajoitusta voidaan pitää edelleen siinä tarpeellisenä ja toimivana osana rajoitustoimenpiteitä. Kuitenkin koska valmiuslaki edellyttää, että rajoituksen on oltava ehdottomasti välttämätön ja ainoa keino, niin riippumatta epidemiologisesta tilanteesta, että Uudenmaan maakunnan sulkeminen ei enää yksiselitteisesti ole itsessään välttämätöntä valmiuslain osalta. Epidemian leviämistä ja sen aiheuttamaa palvelujärjestelmän kuormitusta voidaan samassa tarkoituksessa nyt hallita myös muilla toimenpiteillä.

Sosiaali- ja terveysministeriö on myös pyytänyt HUSilta arviota tehohoidon kapasiteetista. Tähänastisen kehityksen ja tämänhetkisen todennäköisimmän ennusteen mukaan HUS:n vuodeosasto- ja tehohoitokapasiteetti todennäköisesti riittävät. THL:n alustavan mallinnustyön perusteella todennäköisin tartuntahuippu Uudellamaalla sijoittuu ajalle 26.4.-25.5.2020, vuodeosastojen huippu ajalle 6.5.-4.6.2020 ja tehohoidon huippu ajalle 12.5.-10.6.2020. On kuitenkin huomattava, että nykyisiin HUS:n ja THL:n ennusteisiin tehohoidon tarpeesta sisältyy merkittäviä oletuksia ja epävarmuustekijöitä.

Sosiaali- ja terveysministeriö on myös pyytänyt Pohjois-Savon sairaanhoitopiiriä koordinoimaan valtakunnallista tehohoidon kapasiteettia, seuraamaan hoidon tarpeen kehittymistä ja organisoimaan tarvittaessa logistisia toimenpiteitä yhdessä muiden sairaanhoitopiirien kanssa (COVID 19-tehohoitokonsortio). Tehohoitokonsortion johdon arvion 12.4.2020 mukaan aivan viime päivinä tehohoidossa olevien potilaiden määrä on kehittynyt hyvin maltillisesti. Arvion mukaan toimet epidemian hidastamiseksi ovat pureet jopa odotettua paremmin.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen 14.4.2020 hallitukselle toimittamassa muistiossa todetaan, että laitos katsoo, että COVID-19 epidemian rajoitustoimet ovat selvästi hidastaneet uusien tautitapausten ilmaantumista. Ravitsemusliikkeiden sulkemisen vaikutus ei todennäköisesti näy seurantatiedoissa vielä täysimääräisesti. Alueellisesti tarkasteltuna Uudellamaalla on edelleen selvästi eniten tautitapauksia, mutta ero muuhun maahan supistuu vähitellen. Ilmaantuvuuden kuntakohtaiset erot ovat varsin suuria, eivätkä erityisesti heijasta maakuntien rajoja. Sairaalassa ja teho-osastoilla hoidettujen COVID-19 potilaiden määrä on noussut maltillisesti. Tehohoidon resursien vajeusta ei ole toistaiseksi ilmennyt minkään sairaanhoitopiirin alueella.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos katsoo, että Uudenmaan maakunnan liikkumisen rajoittaminen on ollut epidemiologisen tiedon valossa aiheellinen toimenpide. Se ei kuitenkaan ole enää 20.4.2020 alkaen siinä määrin välttämätöntä kuin valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönoton yhteydessä arvioitiin. Kertyneen seurantatiedon perusteella uusien tautitapausten lisääntymistä voidaan rajoittaa käytössä olevilla keinoilla, niitä tarvittaessa tehostaen. COVID-19 epidemian jatkuva seuranta on kuitenkin erittäin tärkeää.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos korostaa sitä, että vaikka Uudenmaan liikkumisrajoitukset purettaisiin, muita toimenpiteitä tulee nyt jatkaa ja riskiryhmien tehokkaaseen suojeeluun tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos arvioi, että epidemian leviämistä hidastavia ja tartuntariskiä pienentäviä hygieniatoimenpiteitä, kuten käsienpesua ja käsidesin käyttöä voidaan edelleen merkittävästi tehostaa. Myös koronavirustestauksen kapasiteettia

tulee edelleen nostaa nopeasti. Tämä tehostaa taudin varhaista toteamista sekä nopeita eristys- ja karanteenitoimia, joilla vähennetään riskiä jatkotartuntoihin.

Verrattaessa tehohoidon suunnitelmien mukaisesti lisättyä valtakunnallista kapasiteettia eri tilannearvioihin tehohoitokonsortion johto on 12.4.2020 katsonut, että valtakunnallisesti arvioituna tehohoitokapasiteetti riittänee, jos epidemian huippu ei osu samanaikaisesti maan eri osiin, mikä nykytiedon valossa näyttääkin toteutuvan. Tehohoitokapasiteetin näkökulmasta tulee kuitenkin jatkuvasti ylläpitää tarkkaa käsitystä koko maan tehohoidossa olevien potilaiden määrästä, arvioida tulevaa kehitystä ja tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin, joilla COVID19-epidemian leviämistä koko maan alueella voidaan vielä tehokkaammin rajoittaa, jotta asukkaille voidaan turvata yhtäläinen oikeus laadukkaaseen tehohoitoon.

Sosiaali- ja terveysministeriö ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos täsmensivät suullisesti hallituksen neuvottelussa 14.4.2020 asiantuntijanäkemyksiään. Tällä hetkellä Uudellamaalla on edelleen selvästi eniten tautitapauksia, mutta taudin leviämisen ero Uudellamaalla suhteessa muuhun maahan on supistunut ja ero ei ole enää merkittävä. Täsmennetyissä lausunnoissa esitettiin arvio, että epidemiatilanne on jo tällä hetkellä muuttunut, eikä toimien välttämättömyysvaade enää täyty. Arvio on tehty tämän hetken tarkkuudella ja päädytty siihen, että epidemian leviämistä ja sen aiheuttamaa palvelujärjestelmän kuormitusta voidaan hallita myös muilla toimenpiteillä. Tautitapausten kuntakohtaiset erot ovat myös varsin suuria, eivätkä ne erityisesti heijasta maakuntien rajoja. Viimeisen viikon aikana tautitapausten määrä on ollut joissain sairaanhoitopiireissä suhteellisesti yhtä suurta tai suurempaa kuin Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirissä.

Hallituksen linjaus

Sosiaali- ja terveysministeriön sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen muistiot on laadittu silmällä pitäen liikkumisrajoitusten jatkamista 19.4.2020 jälkeen tai vaihtoehtoisesti liikkumisrajoitusten kumoutumista tuon määräajan jälkeen. Hallitus totesi 14.4.2020 saamansa tilannekuvan perusteella, että epidemiatilanne on muuttunut siten, ettei valmiuslain 118 §:n mukaiselle Uudenmaan liikkumisrajoitukselle ole enää oikeudellisia perusteita. Liikkumisrajoitukset eivät ole valmiuslain tarkoittamalla tavalla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi. Tämän vuoksi käyttöönotto- ja soveltamisasetus on kumottava välittömästi.

Hallitus kuitenkin suosittelee välttämään kaikkea ei-välttämätöntä matkustamista, kuten vapaa-ajan matkustamista, myös kotimaassa. Myös muita toimenpiteitä ja rajoituksia epidemian rajoittamiseksi ja väestön suojelemiseksi tulee jatkaa.

Valmiuslain nojalla annettujen asetusten kumoaminen

Valmiuslain 11 §:ssä säädetään toimivaltuussäännösten soveltamisen päättymisestä. Pykälän 2 momentissa todetaan, että jos jonkin II osan säännöksen soveltamisedellytykset lakkaavat, käyttöönotto- tai jatkamisasetusta on vastaavasti muutettava. Pykälän 3 momentissa täydennetään vielä, että kumottaessa tai muutettaessa 1 ja 2 momentin mukaisesti käyttöönotto- tai jatkamisasetusta on samalla kumottava ne lain II osan säännösten nojalla annetut asetukset, joiden soveltamisedellytykset ovat lakan-

neet. Pykälän 3 momentin tarkoituksena on selkiyttää oikeustilaa toimivaltuussäännöksiä kumottaessa ja näin parantaa oikeusturvaa.

Asetuksen valmistelu

Oikeusministeriö on hallituksen neuvottelussa 14.4.2020 todennut, että STM:n taholta on tuotu esille, että rajoituksen ylläpitämiselle ei 14.4. enää ole perusteita, olen siiteeratun perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaisesti suosittanut valtioneuvostolle asetuksen kumoamista viivytyksettä.

Asetus on valmisteltu valtioneuvoston kansliassa. Asetusehdotuksesta ei ole pyydetty lausuntoja, asian kiireellisyyden vuoksi.

Voimaantulo

Asetuksen on tarkoitus tulla voimaan 15 päivänä huhtikuuta 2020.