Valtioneuvostolle

Uudenmaan liikkumisrajoituksen kumoaminen

Uudenmaan alueelle ja alueelta liikkumista koskevat rajoitukset, jotka sisältyvät valmiuslain 118 §:n nojalla annettuun valtioneuvoston asetukseen liikkumisen tilapäisistä rajoituksista väestön suojaamiseksi (146/2020), ovat perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan erittäin olennainen ja syvällekäyvä puuttuminen perusoikeuksiin. Liikkumisen vapaus maan sisällä turvataan perustuslain 9 §:ssä perusoikeutena ja ihmisoikeutena Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 lisäpöytäkirjan 4 artiklassa. Perustuslakivaliokunnan mielestä oikeus liikkua vapaasti paikasta toiseen on ihmisyksilön itsemääräämisoikeuden tärkeä osatekijä. (PeVM 11/2020 vp). Perusoikeuksiin poikkeusoloissa tehtävien tilapäisten poikkeusten tulee perustuslain 23 §:n sekä valmiuslain 4 ja 5 §:ien mukaan olla välttämättömiä, oikeasuhtaisia ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus sekä tilapäisyys ovat myös kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden asettamia vaatimuksia perusoikeuspoikkeuksille. Tilapäisyys tarkoittaa, että poikkeuksista tulee mahdollisimman nopeasti myös luopua (ks. yleisesti esim. Euroopan neuvoston pääsihteerin asiakirja Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis, A toolkit for member states, SGInf(2020) 11, p. 3 ja esim. Euroopan neuvoston alaisen Venetsian toimikunnan lausunto The Venice Commission, Turkey - Opinion on Emergency Decree Laws N°s667-676 adopted following the failed coup of 15 July 2016, CDL-AD(2016)037, para. 41). Perustuslakivaliokunta piti mietinnössään Uudenmaan liikkumisrajoituksen hyväksyttävyyttä puoltavana seikkana, että rajoitus oli voimassa vain suhteellisen lyhyen ajan. Perustuslakivaliokunta on edelleen edellyttänyt, että valtioneuvoston on seurattava tarkkaan valmiuslain ja siinä säädettyjen soveltamisedellytysten täyttymistä sekä soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia. Valmiuslain 11 §:n 2 momentin mukaan jonkin valmiuslain II osan säännöksen soveltamisedellytyksen lakatessa käyttöönotto- tai jatkamisasetusta on vastaavasti muutettava. Perustuslakivaliokunta korostaa, että epidemiatilanteen muuttuessa niin, että 118 §:n mukaiselle liikkumisrajoitukselle ei ole enää oikeudellisia perusteita tai ne ovat muuttuneet, rajoitusta muutetaan tai asetus kumotaan vastaavasti (PeVM 11/2020 vp, ks. myös PeVM 8/2020 vp). Perustuslakivaliokunta on samoin korostanut yksilökohtaisten rajoitusten ensisijaisuutta suhteessa summaarisiin suuriin joukkoihin kohdistuviin rajoituksiin (PeVM 11/2020 vp).

Edellisessä kappaleessa todetut perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden asettamat vaatimukset ovat valtioneuvoston päätöksentekoa sitovia oikeudellisia ehtoja, joita valtioneuvoston tulee noudattaa.

Uudenmaan liikkumisrajoituksesta säätävän valtioneuvoston asetuksen jatkamista tai kumoamista valtioneuvostossa käsiteltäessä pohjana on ollut muun muassa sosiaali- ja terveysministeriön (STM) muistio (14.4.2020) ja terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) lausunto 13.4.2020 liitteineen. Liitteissä on muun muassa listaus voimassa olevista rajoitustoimenpiteistä sekä HUS:n ennuste sairaalahoidon ja tehohoidon tarpeelle sekä sairaanhoitopiirien yhteisen COVID-19 –tehohoitokonsortion johdon 15.4.2020 antama asiantuntijalausunto Uudenmaan ulkopuolisen tehohoitokapasiteetin riittävyydestä. Ne sisältävät lääketieteellisen ja epidemiologisen arvion COVID -19 epidemian tilanteesta sekä yleisarvion lääketieteellisestä ja epidemiologisesta sekä terveydenhuollon kapasiteetin turvaamisen

Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 0295 16001
Telefaksi 09 160 23975
e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Internet www.okv.fi

näkökulmista Uudenmaan liikkumisrajoituksen vaikuttavuuteen. STM:n muistiossa arvioidaan lisäksi rajoitustoimien jatkamista valtiosääntöoikeudellisen välttämättömyyden vaatimuksen näkökulmasta. Muistiossa ei ole laajemmin perustuslakivaliokunnan tarpeellisena pitämää kokonaishyötyjen ja haittojen arviointia, mutta muistiossa on tuotu esille vaikutuksia liikenteeseen Uudenmaan alueelta ja alueelle. STM:n muistioon ja THL:n lausuntoon kirjattu tilannekuva on ollut myös valtioneuvoston käytettävissä hallituksen neuvottelussa 14.4.2020, jossa valmistelevasti on keskusteltu rajoitusten jatkamisesta ja poistamisesta. Valtioneuvoston päätöksenteon varsinaisena perustana on valtioneuvoston kansliassa laadittu ja koottu, esittelijän virkavastuulla esittelemä perustelumuistio 15.4.2020.

STM:n muistiossa todetaan seuraavaa: ''*Erillistä Uudenmaan liikkumisrajoitusta voidaan pitää edelleen sinänsä tarpeellisena osana rajoitustoimenpiteitä. Kuitenkin koska valmiuslaki edellyttää, että rajoituksen on oltava ehdottoman 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 hallita myös muilla toimenpiteillä.*'' STM:n muistio ja THL:n lausunto perustuvat saamani selvityksen mukaan siihen, että muistion laatimishetken 13.4. ja 15.4.2020 tilannetta verrataan ajankohtaan, jolloin Uudenmaan liikkumisrajoituksen käyttöönotosta päätettiin. Valtioneuvoston käytettävissä on hallituksen neuvottelussa 14.4.2020 ollut myös oikeusministeriön kansliapäällikön asiantuntijaarvio, jossa suositeltiin STM:n tilannearvioon viitaten liikkumisrajoituksen sisältävän soveltamisasetuksen kumoamista viivytyksettä. Esittelyvastuussa valmiuslain mukaisesta asetuksesta olevan ministeriön valtioneuvoston kanslian esittelymuistiossa 15.4.2020 valtioneuvoston esittelijä yhtyy arvioon ja esittää asetuksen kumoamista 15.4.2020. Valtioneuvoston antaman soveltamisasetuksen (146/2020) perustelumuistiossa 27.3.2020 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 Uudeltamaalta muualle Suomeen, että 118 §:n mukaisella liikkumisrajoituksella ei ole enää merkityksellistä vaikuttavuutta, rajoitus puretaan ja asetus kumotaan*''. Valtioneuvoston kanslian esittelymuistiossa soveltamisasetuksen kumoamisesta 15.4.2020 esitetään tilannekuva ja todetaan, ''*että sosiaali- ja terveysministeriön sekä Terveyden ja hyvinvoinninlaitoksen asiantuntijanäkemysten mukaan tällä hetkellä Uudellamaalla on edelleen selvästi eniten tautitapauksia, mutta taudin leviämisen ero Uudellamaalla suhteessa muuhun maahan on supistunut ja ero ei ole enää merkittävä*''.

Liikkumisrajoituksen kokonaishyötyjä ja haittoja sekä sillä perusteella rajoituksen valtiosääntöoikeudellista välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta ei voida päiväkohtaisella tarkkuudella arvioida. Olen myös ottanut huomioon, että Uudenmaan liikkumisrajoitus on massaluonteinen ja suureen ihmisjoukkoon kohdistuva toimenpide. **Voin yhtyä edellä mainituin perustein valtioneuvoston kanslian esittelymuistion ja taustalla olevan STM:n muistion johtopäätökseen, että Uudenmaan liikkumisrajoituksen sisältävä valmiuslain soveltamisasetuksen kumoaminen 15.4.2020 on oikeudellisesti perusteltua eikä liikkumisrajoituksen jatkamiselle myöskään ole enää tämän hetkisen tiedon valossa valtiosäännön edellyttämää välttämätöntä tarvetta**. Minulla ei ole laillisuusvalvojana ole edellytyksiä arvioida sisällöllisesti lääketieteellisiä ja epidemiologisia arvioita eikä arvioita terveydenhuollon kapasiteetin riittävyydestä.

Valtioneuvoston päätöksen pohjana on kuitenkin **lääketieteellisiä ja epidemiologisia sekä terveydenhuollon kapasiteetin riittävyyttä koskevia asiantuntija-arvioita**. Niissä tuodaan myös epävarmuus tulevasta kehityksestä esille. STM:n muistion sivuilla 5-6 on analysoitu terveydenhuollon kapasiteetin ja varsinkin tehohoidon kapasiteetin riittävyyttä sairaanhoitopiirien tehohoidon asiantuntijoiden kokoaman arvion perusteella. Sosiaali- ja terveysministeriön pyynnöstä Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri koordinoi maamme kaikkien sairaanhoitopiirien teho-osastojen tiivistä yhteistyötä kapasiteetin kasvattamisessa tarvittaessa noin kaksinkertaiseksi normaalioloihin verrattuna, henkilöstön koulutuksessa, kuormitusasteiden seurannassa, resurssikuvan ylläpitämisessä ja tarvittaessa potilassiirroissa ja muissa logistisissa toimenpiteissä (COVID 19-tehohoitokonsortio). Tehohoitokonsortion edustajat prof. Matti Reinikainen (Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri ja Itä-Suomen yliopisto) ja prof. Ville Pettilä (HUS ja Helsingin

Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 0295 16001
Telefaksi 09 160 23975
e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Internet www.okv.fi

yliopisto) ovat pysyvinä asiantuntijajäseninä sosiaali- ja terveysministeriön ja THLn yhteisessä COVID 19 -epidemian tilannekuva- ja mallinnusryhmässä. STM:n muistion liitteenä on COVID-19-tehohoitokonsortion johdon professori Matti Reinikaisen (Itä-Suomen yliopisto ja KYS) ja dosentti, vastaava ylilääkäri Stepani Bendelin (KYS) 15.4. 2020 antama asiantuntijalausunto, johon STM:n muistiossa viitataan sekä STM:n asiantuntijalausunnon perusteella kokoama yleisarvio 15.4.2020. COVID-19-tehohoitokonsorntion johdon arvio tukee sitä, että perustuslakivaliokunnan erittäin painavana tavoitteena pitämän terveydenhuollon ja erityisesti tehohoidon toimintakapasiteetin turvaaminen voitaisiin asiantuntijatiedon valossa saavuttaa ilman, että Uudenmaan liikkumisrajoitusta jatketaan. Pidän merkityksellisenä myös, että STM:n muistiossa ja sen liitteessä on HUS:n arviointia ja ennustetta sairaalahoidon ja tehohoidon tarpeesta ja että muistiossa kuvataan sairaanhoitopiirien yhteisen COVID-19 –tehohoitokonsortion johdon arvio tehohoidossa olevien potilaiden hyvin maltillisesta kehityksestä ja epidemian hidastamisen toimien odotettua paremmasta puremisesta. STM:n muistion ja HUS:n laatiman todennäköisimmän ennusteen mukaan HUS:n vuodeosasto ja tehohoitokapasiteetti todennäköisesti riittävät. Tällä hetkellä käytettävissä olevan ennuste- ja mallinnustiedon, sairaaloiden tehohoidon valmiuden noston ja kansallisen yhteistyön perusteella valtakunnallinen COVID -19 tehohoitokonsortion johto arvioi 15.4.2020 lausunnossaan, että tehohoitokapasiteetti Uudenmaan ulkopuolella riittää Covid-potilaiden hoitoon, jos THL:n ja HUSin ennusteiden todennäköisin skenaario toteutuu.

Totean samalla, että **julkisen vallan yleinen velvoite turvata oikeus elämään ja terveyteen sekä riittäviin terveyspalveluihin sekä turvata terveydenhuollon toimintakapasiteetti ovat edelleen voimassa saman tasoisena kuin ennenkin** (perustuslain 7 § ja EIS 2 artikla, perustuslain 19 § 1 ja 3 momentti sekä TSS-sopimuksen 12 artikla ja uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 11 artikla; Lasten oikeuksista tehty sopimus ja vammaisten henkilöiden oikeuksista tehty yleissopimus). Tämä on eri asia kuin yksittäisen rajoitustoimen välttämättömyys. Rajoitusten purkamisenkin on kokonaisuutena perusteltua olla hallittua siten, että sen vaikutukset ennakoidaan siltä osin kuin epävarmaa tulevaisuutta voidaan ylipäänsä ennustaa ja epävarmuudet tuodaan esille. Epidemian leviämisen ja sen hallinnan sekä siinä tehtävien toimenpiteiden vaikuttavuuden sekä kokonaishyötyjen ja kustannusten seuranta monipuolisesta ja perus- ja ihmisoikeusvaikutukset erittelevästä näkökulmasta on edelleen tarpeellista. **Valtioneuvostolla on yleinen velvollisuus ryhtyä seurannan perusteella perusoikeuksien turvaamiseksi tarvittaviin toimenpiteisiin.** Perustuslain 23 §:n ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden sekä niitä koskevan perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella ensisijaisia ovat tavanomaisen lainsäädännön mukaiset ja erityisesti yksilökohtaiset, kohdennetut toimenpiteet. Valmiuslain sekä muiden perustuslain 23 §:n tarkoittamien poikkeusoloihin säädettävien lakien ja niiden sisältämien perusoikeuspoikkeusten edellytyksenä ovat edellä todetulla tavalla välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus sekä hyväksyttävyys kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden valossa. Esimerkiksi STM:n muistion sivulla 5 aikatauluarvio tulevasta kuitenkin toteaa, että tartuntahuippu Uudellamaalla saavutetaan vasta 26.4.-25.5., vuodepaikkojen huippu 6.5.-4.6. ja tehohoidon huippu 12.5.-10.6., joiden vuoksi **terveydenhuollon toimintakapasiteetin turvaaminen ja epidemian leviämisen estämiseksi ja hidastamiseksi ovat edelleen perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painavia ja ajankohtaisia tavoitteita, joiden turvaamiseksi täytyy myös tehdä riittävästi toimia ja esimerkiksi nyt ennustetusta poikkeavan kehityksen tilanteessa tulee ryhtyä ripeästi tarvittaviin toimiin.**

Valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 0295 16001
Telefaksi 09 160 23975
e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Internet www.okv.fi