

# UUDENMAAN LIKKUMISRAJOITUKSET PERUSTUSLAIN 23 §:N MUKAISENA TILAPÄISENÄ POIKKEUKSENA PERUSOIKEUKSISTA

## RESTRICTIONS ON MOVEMENT TO AND FROM UUSIMAA REGION AS A TEMPORARY DEROGATION FROM FUNDAMENTAL RIGHTS UNDER SECTION 23 OF THE CONSTITUTION

Jenni Aer<sup>1</sup>

DOI: <https://doi.org/10.33344/vol11Ypp12-33>

Helsinki Law Review, 1/2021, pp. 12–33

© 2021 Pykälä ry, Mannerheimintie 3 B, 5th floor, 00100 Helsinki, Finland, and the author.



### Avainsanat:

Valtiosääntöoikeus, liikkumisvapaus, tilapäinen poikkeus perusoikeuksista, valmiuslaki, suhteellisuusperiaate, ydinalueen koskemattomuus

### Keywords:

Constitutional law, freedom of movement, temporary derogation from fundamental rights, Emergency Powers Act, proportionality principle, inviolability of the core content of rights

### Abstract

Section 23 of the Constitution of Finland allows temporary derogations from fundamental rights during a state of emergency. This article examines whether the restrictions of movement between Uusimaa region and the rest of Finland during the spring 2020 Covid-19 crisis can be considered derogations under Section 23 of the Constitution, as the Constitutional Law Committee did. The question is twofold: did the restrictions exceed the boundaries of ordinary limitations to fundamental rights, namely the inviolability of the core content and the prohibition of exceptional and nonspecific measures, and, if the answer is positive, did they fulfil the conditions for derogations? It is argued that the restrictions did exceed the limits for ordinary limitations to fundamental rights at least due to their exceptional and nonspecific nature. The restrictions also seem to fulfil the constitutional requirements for derogations, even though the application of the proportionality principle by the Committee was somewhat superficial.

<sup>1</sup> Master of Laws, University of Helsinki. This article is based on a research essay written for master's thesis seminar in constitutional law.

## I. JOHDANTO

Koronaviruspandemian aikana on säädetty lukuisia puuttumisia perusoikeuksiin tavallisilla laeilla, valmiuslain (1552/2011) nojalla annetuilla asetuksilla ja perustuslain (731/1999, PL) 23 §:n nojalla säädettyillä laeilla. Toimenpiteiden tavoitteena on ollut suojella väestöä turvaamalla terveydenhuollon toimintakyky pandemian aikana. Keinoina ovat olleet terveydenhuollon ohjaus ja viruksen leviämisen hidastaminen sosiaalisia kontakteja vähentämällä. Valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaiset poikkeusolot ovat olleet voimassa kahdesti: 16.3.–16.6.2020 ja 1.3.–27.4.2021.<sup>2</sup> Toimenpiteet ovat puuttuneet vaihtelevalla voimakkuudella perus- ja ihmisoikeuksiin, joskaan Suomessa ei ole toteutettu yhtä rajuja rajoituksia kuin monissa muissa Euroopan valtioissa.<sup>3</sup>

Voimakkain puuttuminen perus- ja ihmisoikeuksiin tapahtui 28.3.–15.4.2020, kun liikkuminen Uudenmaan ja muun Suomen välillä kiellettiin valmiuslain 118 §:n nojalla annetulla asetuksella 146/2020. Taustalla oli Uudenmaan muuta Suomea pahempi tartuntatilanne ja väestörakenteesta ja etäisyyksistä johtuva korkeampi niin sanotun ylikuolleisuuden riski Uudenmaan ulkopuolella.<sup>4</sup> Uudenmaan rajat ylittävän liikkumisen kieltäminen kohdistui merkittäväällä tavalla PL 9 §:ssä ja ihmisoikeussopimuksissa turvattuun liikkumisvapauteen. Siten rajoitus erosi olennaisesti esimerkiksi laeilla 153/2020, 184/2021 ja 257/2021 toteutetuista ravintoloiden sulkemisista, joilla puututtiin perusoikeutena muttei ihmisoikeutena turvattuun elinkeinovapauteen. Myöhemmin keväällä 2021 valtioneuvosto esitti vielä Uudenmaan liikkumisrajoituksiakin voimakkaampaa puuttumista liikkumisvapauteen. Tämä yleinen liikkumisrajoitus olisi kieltänyt kaiken kodin ulkopuolella tapahtuvan liikkumisen, joka ei olisi kuulunut laissa lueteltujen poikkeusten alaan.<sup>5</sup>

- <sup>2</sup> 16.3.2020 poikkeusolojen todettiin vallitsevan myös valmiuslain 3 §:n 3 kohdan nojalla (taloudelliset poikkeusolot). Kohdan perusteella ei kuitenkaan otettu käyttöön yhtään valmiuslain valtuutta ja tältä osin poikkeusolojen toteamista on pidetty perusteettomana. Ks. Lavapuro, Juha: Oikeuden resilienssi. Lakimies 7–8/2020 s. 1262–1267, s. 263; Ojanen, Tuomas: Perustuslaki ja perustuslainmukaisuuden valvonta koronaviruksen aikana. Lakimies 3–4/2020 s. 508–518 (Ojanen 2020), s. 512–514; Scheinin, Martin: Valmiuslain ongelmista ja ansioista koronaviruskriisin oloissa. Lakimies 3–4/2020 s. 519–527 (Scheinin 2020b), s. 520–521.
- <sup>3</sup> Ankaria rajoituksia on asetettu esimerkiksi Belgiassa, jossa oli käytössä mm. maskipakko, etätyöpakko ja tiukkoja rajoituksia yksityisiin tapaamisiin, ks. Tuomioistuimien Belgian tiukat rajoitustoimet laittomia, hallituksella 30 päivää aikaa korjata tilanne. Helsingin Sanomat 1.4.2021 [<https://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000007896337.html>]. Alueellisia liikkumisrajoituksia säädettiin keväällä 2020 myös esimerkiksi Italiassa, ks. Suomi ottaa eristämiseksi mallia Italiasta: näin tiukat liikkumisrajoitukset ovat vaikuttaneet. Helsingin Sanomat 26.3.2020 [<https://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000006452690.html>]. Tietoa EU- ja ETA-valtioiden rajoitustoimista on kerätty eri tietokantoihin, kuten EU:n tartuntatautivirasto ECDC:n listaukseen, joka on ladattavissa osoitteessa [<https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/download-data-response-measures-covid-19>] (30.8.2021).
- <sup>4</sup> Valtioneuvoston muistio 27.3.2020: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta (jäljempänä *käyttöönottomuistio*), s. 5–6, 8.
- <sup>5</sup> Ks. hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta (HE 39/2021 vp). Tätä liikkumisrajoitusta kutsutaan tässä artikkelissa ”yleiseksi liikkumisrajoitukseksi” erotuksena Uudenmaan liikkumisrajoituksista.

Perustuslakivaliokunta kuitenkin piti sääntelyä perustuslain vastaisena ja valtioneuvosto peruutti esityksensä.<sup>6</sup>

Uudenmaan eristys ei ollut totaalinen vaan asetus salli liikkumisen rajan yli asetuksen 2 §:n mukaisissa tilanteissa, joissa liikkuminen oli välttämätöntä. Rajoitusta valvoi poliisi puolustusvoimat apunaan Uudenmaan rajoilla. Kaiken kaikkiaan toimenpide oli hyvin poikkeuksellinen, mikä näkyy paitsi valmiuslain 118 §:n tulkintaongelmissa myös esimerkiksi poliisin toimintaan liittyvissä oikeudellisissa epäselvyyksissä.<sup>7</sup>

Perustuslakivaliokunta käsitteli valtioneuvoston asetusten perustuslainmukaisuutta sen kannalta, ovatko asetusten sisältämät liikkumisrajoitukset hyväksyttävissä PL 23 §:n mukaisina poikkeuksina perusoikeuksista poikkeusoloissa. Tässä artikkelissa tarkastellaan sitä, millä edellytyksin voidaan pitää valtiosääntöoikeudellisesti perusteltuna tulkintaa, jonka mukaan asetuksen mukaiset liikkumisrajoitukset olivat säädettyinä PL 23 §:n nojalla poikkeuksena liikkumisvapaudesta. Tätä varten on ensin hahmotettava, millaisin kriteerein yleensä liikkumisvapauden rajoituksia ja siitä tehtyjä poikkeuksia on voimassa olevan oikeuden nojalla arvioitava. Tämän jälkeen on vastattava kahteen kysymykseen: ensinnäkin olisiko asetuksessa tarkoitettujen liikkumisrajoitusten voimaantulo tavallisella lailla säädettyinä perusoikeusrajoituksina, ja toiseksi täyttikö asetus PL 23 §:n mukaisia poikkeuksia koskevat edellytykset?

Artikkelissa käsitellään liikkumisvapauden rajoituksia vain Suomen osalta. Vaikka rajoituksissa oli samalla kyse puuttumisesta Euroopan unionin perusvapautena turvattuun liikkumisvapauteen, rajoituksia ei tässä käsitellä EU-oikeuden kannalta. Tällainen tarkastelu edellyttäisi myös muissa EU-maissa samaan aikaan tehtyjen liikkumisrajoitusten huomioon ottamista. Tämä artikkeli pyrkii hahmottelemaan liikkumisvapaudesta poikkeamisen paikkaa ja edellytyksiä Suomen nykyisessä oikeustilassa sen ainoan tapauksen kautta, jossa näin on tehty eli Uudenmaan liikkumisrajoituksen. Ehdotusta yleiseksi liikkumisrajoitukseksi käsitellään suhteellisuusperiaatteen soveltamisen osalta, koska siinä tapaukset erosivat toisistaan ratkaisevasti. Lainopillisen peruskysymyksenasettelun kannalta oikeusvertailevan tai yhteiskuntatieteellisen näkökulman tuominen tähän artikkeliin ei ole ollut aiheellista, mutta jatkotutkimukselle ne tarjoavat hyvät lähtökohdat.

Uudenmaan eristykseen liittyvät toimenpiteet olivat erityislaatuisia ja pitkälle meneviä perusoikeusrajoituksia. Tällaisen poikkeusoloissa tehdyn toimenpiteen yhteydessä voitiin

6 Ks. perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta (PeVL 12/2021 vp).

7 Eduskunnan oikeusasiamiehen omaaloitteisessa selvityksessä kävi ilmi, että poliisi antoi rajoitusten valvonnassa lakiin perustumattomia sakkovaatimuksia. Ks. EOA päätös 8.5.2020 dnro 2464/2020.

käytännössä testata sitä, missä määrin perustuslakivaliokunnan toteuttama säädösvalvonta kykenee turvaamaan perusoikeuksien aseman. Tämän vuoksi Uuttamaata koskevien liikkumisrajoitusten käsittelyllä on yleisempää merkitystä, kun arvioidaan perustuslakivaliokunnan asemaa ja perusoikeusjärjestelmän kestävyyttä kriisitilanteissa. Kyse on oikeusvaltion toimivuuden takeista.

## 2. OIKEUDELLINEN VIITEKEHYS

### 2.1 Perusoikeuksien rajoittaminen ja niistä poikkeaminen

#### 2.1.1 Rajoittamisen ja poikkeamisen sääntely

Suomalainen perusoikeusjärjestelmä tuntee kolme tapaa puuttua perusoikeuksiin: rajoittaminen, poikkeaminen poikkeusoloissa ja poikkeuslaki. Näistä rajoittaminen on pääasiallinen tapa ja sitä sääntelevät perusoikeuksien yleiset ja erityiset rajoitusedellytykset. Poikkeamisesta poikkeusoloissa säädetään PL 23 §:ssä. Poikkeuslaki on perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (PL 73 §) säädetty laki, joka asiallisesti syrjäyttää perustuslain joltain osin muuttamatta kuitenkaan perustuslain tekstiä tai julistautumatta perustuslaiksi.

Perusoikeusuudistuksessa perusoikeuksien rajoittaminen ja niistä poikkeaminen poikkeusoloissa pyrittiin kytkemään ihmisoikeussopimusten *limitation – derogation* -jaotteluun.<sup>8</sup> Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18–19/1990) sisältää useita oikeuskohtaisia rajoituslausekkeita (*limitation clause*), minkä lisäksi sen 15 artiklan nojalla on mahdollista yleisen hätätilan aikana poiketa (*derogate*) useimmista sopimuksen turvaamista oikeuksista. Koronapandemian aikana on kuitenkin tullut selväksi, ettei perusoikeusjärjestelmän ja ihmisoikeusjärjestelmien välinen yhteys ole siinä mielessä suoraviivainen, että PL 23 §:n soveltaminen tarkoittaisi aina myös poikkeamista ihmisoikeusvelvoitteista, vaan poikkeamistarvetta on arvioitava kummankin järjestelmän sisällä erikseen. Koska ihmisoikeussopimukset määräävät minimitason, ihmisoikeussopimusten poikkeuksille asettamat menettelylliset ja sisällölliset vaatimukset, mukaan lukien poikkeamisartikloissa mainitut ehdottomat oikeudet (*non-derogable rights*)<sup>9</sup>, rajoittavat myös PL 23 §:n nojalla tehtäviä poikkeuksia.<sup>10</sup>

8 Perusoikeuskomitean mietintö (KM 1992:3), s. 134–135; Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993 vp), s. 15, 31.

9 Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7–8/1976) 4 artikla ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artikla sisältävät hiukan toisistaan poikkeavat listat oikeuksista, joista ei voida poiketa poikkeusoloissa.

10 HE 309/1993 vp, s. 77.

## 2.1.2 Rajanveto rajoittamisen ja poikkeamisen välillä

PL 23 §:n (aiemmin hallitusmuodon ([94/1919] 16 a §:n 2 momentti) säätämisen tarkoituksena oli alun perin täsmentää aiempaa poikkeamissäännöstä niin, että se vastaisi ihmisoikeussopimusten vaatimuksia sekä torjua ajatukset siitä, että perusoikeuspoikkeukset voisivat perustua oppiin hätätilaoikeudesta.<sup>11</sup> Yleisemmin poikkeustilasääntelyiden tarkoituksena on tunnustaa se tosiasia, että vakavassa kriisitilanteessa poikkeukselliset toimet voivat olla tarpeen ja pyrkiä sitten luomaan oikeudelliset puitteet näille poikkeuksellisille toimille.<sup>12</sup> Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan mukainen poikkeaminen on nähty jopa ”ideaalina poikkeustilana” sen läpinäkyvyyden ja ylikansallisen valvonnan vuoksi.<sup>13</sup>

Poikkeamissäntely rakentuu tiukalle normaalille ja poikkeustilan erolle, jonka vastaavuus 2000-luvun todellisuuden kanssa on useasti kyseenalaistettu.<sup>14</sup> Erottelu ei koske ainoastaan olosuhteita vaan myös toimenpiteitä. Jotta poikkeusolojen toimivaltuuksien käyttöönotto olisi välttämätöntä, tulee normaalien toimivaltuuksien olla riittämättömiä. Ihmis- ja perusoikeuksiin puuttuminen pandemiassa on osoittanut rajanvedon vaikeuden etenkin niiden oikeuksien kohdalla, jotka mahdollistavat sekä rajoittamisen että poikkeamisen.<sup>15</sup>

Koronapandemian aikana on esitetty erilaisia näkemyksiä siitä, tulisiko valtioiden ennemmin tehdä varmuuden vuoksi poikkeamisilmoitus vai pyrkiä viimeiseen asti perustelevaan toimenpiteeseen tavallisina rajoituksina, jos ne haluavat pitää kiinni ihmisoikeuksista.<sup>16</sup> Rajoittamisessa

pitäytymistä on perusteltu normaalisuusperiaatteella ja rajoittamisen ensisijaisuudella<sup>17</sup>, kun taas poikkeamisen puolustajat ovat painottaneet poikkeusten tilapäisyyttä ja niihin kohdistuvaa valvontaa sekä poikkeustilan ja normaalin erottelemisen tärkeyttä.<sup>18</sup> On myös kyseenalaistettu, missä määrin poikkeamisilmoituksen tekeminen lisää valtion mahdollisuuksia rajoittaa ihmisoikeuksia, kun myös poikkeamiseen sovelletaan suhteellisuusperiaatetta.<sup>19</sup> Joka tapauksessa tärkeänä on pidetty sitä, että pandemian torjuntatoimien ihmisoikeusvaikutukset tunnustetaan ja punnitaan asianmukaisesti.<sup>20</sup>

Ei siten ole yllättävää, että PL 23 §:n mukaisen poikkeamisen ja tavallisten perusoikeusrajoitusten välinen rajanveto on ollut vaikeaa. Perustuslakivaliokunta on tukeutunut normaalisuusperiaatteeseen ja katsonut, että poikkeusoloissakin tehtävien lainsäädäntömuutosten tulee ensisijaisesti olla perusoikeuksien yleiset ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityiset rajoitusedellytykset täyttyviä rajoituksia, ei perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuja poikkeuksia perusoikeuksista.<sup>21</sup> Pelkkä poikkeusolojen vallitseminen tai esityksen perustelevuus poikkeusoloilla ei siis riitä siihen, että kyse olisi PL 23 §:n mukaisesta poikkeuksesta eikä tavallisesta rajoituksesta, vaan ero on tehtävä perusoikeuteen puuttumisen syvyyden tai laajuuden perusteella. Perustuslakivaliokunnan tähänastisesta käytännöstä ei ole löydettävissä selviä kriteerejä sille, milloin puuttuminen perusoikeuteen on liian voimakasta käsiteltäväksi tavallisena rajoituksena. Selvää on kuitenkin, että valiokunta on käsittänyt rajanvedon nimenomaan puuttumisen vakavuuden kautta.<sup>22</sup>

Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan poikkeamisella tarkoitetaan lähtökohtaisesti pidemmälle menevää oikeuksiin puuttumista kuin rajoittamisella.<sup>23</sup> Uudistuksen yhteydessä todettiin rajoittamisen rajoista, että lähtökohtaisesti ”ainakin syvälle käyvät, poikkeukselliset tai summaariset rajoitukset merkitsisivät sellaista puuttumista perusoikeuteen, että ne eivät olisi toteutettavissa tavallisella lailla”.<sup>24</sup> Lausuma on peräisin perusoikeuskomitean mietinnöstä

11 KM 1992:3, s. 150–151; HE 309/1993 vp, s. 15.

12 Heikkinen, Johannes – Kataja, Pauli – Lavapuro, Juha – Salminen, Janne – Turpeinen, Mira: Valmiuslaki ja perusoikeudet poikkeusoloissa: Valtiosääntöoikeudellinen kokonaisarvio valmiuslain ja perustuslain 23 §:n suhteesta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 64/2018 (Heikkinen ym. 2018), s. 14–15.

13 Greene, Alan: States should declare a State of Emergency using Article 15 ECHR to confront the Coronavirus Pandemic. Strasbourg Observers 1.4.2020 [https://strasbourgobservers.com/2020/04/01/states-should-declare-a-state-of-emergency-using-article-15-echr-to-confront-the-coronavirus-pandemic/] (Greene 2020) (16.7.2021).

14 Greene, Alan: Separating Normalcy from Emergency: The Jurisprudence of Article 15 of the European Convention on Human Rights. German Law Journal 12 (10) 2011 s. 1764–1785, s. 1767–1772.

15 Richardson, Eric – Devine, Colleen: Emergencies End Eventually: How to Better Analyze Human Rights Restrictions Sparked by the COVID-19 Pandemic under the International Covenant on Civil and Political Rights. Michigan Journal of International Law 42 (1) 2020 s. 105–176 (Richardson – Devine 2020), s. 128–131.

16 Koronaviruspandemian ensimmäisen aallon aikana kymmenen Euroopan neuvoston jäsenvaltiota ilmoitti poikkeavansa Euroopan ihmisoikeussopimuksissa turvatuista oikeuksista. Poikkeamisilmoituksia tekivät monet Itä-Euroopan valtiot. Sen sijaan sellaiset Länsi-Euroopan valtiot kuten Italia ja Espanja, joissa epidemian hallitsemattoman leviämisen takia jouduttiin turvautumaan rankkoihin rajoitustoimiin eivät tehneet poikkeamisilmoitusta. Ks. koko lista Euroopan neuvoston sivuilla [https://www.oee.int/en/web/conventions/derogations-covid-19] (31.8.2021).

17 Scheinin, Martin: COVID-19 Symposium: To Derogate or Not to Derogate? *Opinio Juris* 6.4.2020 [http://opiniojuris.org/2020/04/06/covid-19-symposium-to-derogate-or-not-to-derogate/] (Scheinin 2020a) (16.7.2021).

18 Greene 2020; Richardson – Devine 2020, s. 122–131.

19 Dzehtsiarou, Kanstantsin: COVID-19 and the European Convention on Human Rights. Strasbourg Observers 27.3.2020 [https://strasbourgobservers.com/2020/03/27/covid-19-and-the-european-convention-on-human-rights/] (16.7.2021). Ks. myös Jovičić, Sanja: COVID-19 restrictions on human rights in the light of the case-law of the European Court of Human Rights. *ERA Forum* 21 (2021) s. 545–560, s. 559.

20 Richardson – Devine 2020, s. 73; Spadaro, Alessandra: COVID-19: Testing the Limits of Human Rights. *European Journal of Risk Regulation* 11 (2) 2020 s. 317–325, s. 324–325.

21 Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (PeVL 7/2020 vp), s. 3.

22 Ks. PeVL 12/2021 vp, kohta 24.

23 Ks. esim. HE 309/1993 vp, s. 31.

24 HE 309/1993 vp, s. 30.

ja sillä on yhteys yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvaan ydinalueen koskemattomuuden vaatimukseen, jonka mukaan tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta.<sup>25</sup> Perusoikeuskomitean mukaan jokaisella perusoikeudella on olemassa ydinalue, johon kajoaminen tekisi perusoikeuden tyhjäksi, mikä on verrattavissa ihmisoikeussopimuksissa tarkoitettuun poikkeamiseen.<sup>26</sup> Ydinalueajattelun ideana on rajoittaa suhteellisuusperiaatteen alaa niin, ettei painavakaan rajoitusperuste mahdollistaisi perusoikeuden tekemistä tyhjäksi normaalioloissa.<sup>27</sup> Ydinalueen koskemattomuuden vaatimusta olisikin mahdollista pitää portinvartijana rajoitusten ja poikkeusten välillä niin, että ydinalueelle ulottuva puuttuminen perusoikeuteen olisi automaattisesti siitä poikkeamista.

Ydinalueen määrittely on kuitenkin vaikeaa. *Viljanen* on esittänyt, että perusoikeuden ydinalueelle kuuluisivat sellaiset säännöiksi katsottavat normit, joita ei voida punnita rajoittamisperusteita vasten, kun taas ”reuna-alueelle” kuuluisi enemmänkin periaatetyypisiä normeja, joiden punninta on mahdollista.<sup>28</sup> Absoluuttiset ihmisoikeudet kuuluvat selvästi vastaavien perusoikeuksien ydinalueelle, mutta niistä poikkeaminen ei myöskään ole mahdollista. Kaiken kaikkiaan ydinalueoppi on jäänyt Suomen oikeudessa kehittymättömäksi.<sup>29</sup>

Uudenmaan liikkumisrajoitusten käsittelyn jälkeen perustuslakivaliokunta täsmensi elinkeinovapauden osalta rajanvetoa 23 §:n ja tavallisten rajoitusten välillä ravintoloiden jatkorajoituksia<sup>30</sup> koskevassa lausunnossaan. Valiokunta katsoi, että ehdotuksen mukaiset puuttumiset elinkeinovapautteen koskivat sellaisia seikkoja, joihin normaalistikin kohdistuu sääntelyä. Näin ollen rajoitukset eivät lähtökohtaisesti merkinneet niin pitkälle menevää puuttumista elinkeinovapautteen, ettei niitä voitaisi kohdella rajoituksina. Perustuslakivaliokunta sovelsi rajoituksiin perusoikeuksien yleisiä ja erityisiä rajoitusedellytyksiä.<sup>31</sup>

---

25 KM 1992:3, s. 139. Perusoikeuskomitea käytti ydinalueen sijasta termiä ”olennainen sisältö”.

26 KM 1992:3, s. 381.

27 Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. WSOY lakitieto, Helsinki 2001 (Viljanen 2001), s. 231.

28 Viljanen 2001, s. 231.

29 Ydinalueopin ongelmista ks. Hautamäki, Veli-Pekka: Ydinalueen koskemattomuusvaatimus perusoikeuksien yleisenä rajoitusedellytyksenä. Edilex 11.2.2016 [www.edilex.fi/artikkelit/16141].

30 Laki tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta (400/2020).

31 Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta (PeVL 14/2020 vp), s. 4. Valiokunta on sittemmin hapuillut rajanvedossa nimenomaan elinkeinovapauden kohdalla. Ks. kuntosalien ja eräiden muiden liiketilöiden sulkemisvaltuuden säätämisestä rajoituksena perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (PeVL 44/2020 vp), s. 3–5 ja perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi tartuntatautilain 58 g §:n muuttamisesta (PeVL 10/2021 vp), kohdat 6–11 ja toisaalta ravintoloiden sulkemisesta säätämisestä poikkeuksena perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (PeVL 6/2021 vp), kohta 21. Ks. myös Koskentausta, Lauri: Elinkeinovapauden lainsäädännöllisestä rajoittamisesta pandemian perusteella. Liikejuridiikka 2021/1 s. 10–37, s. 36.

### 2.1.3 PL 23 §:n mukaisen poikkeuksen sallittavuuden arviointi

Perustuslakivaliokunta on normaalisuusperiaatteen mukaisesti soveltanut perusoikeuden yleisiä ja erityisiä rajoitusedellytyksiä myös PL 23 §:n mukaisiin poikkeuksiin.<sup>32</sup> Miten perusoikeuteen puuttumisen säätäminen 23 §:n nojalla siten vaikuttaa sen perustuslainmukaisuuden arviointiin? Ensinnäkin puuttumisen on täytettävä 23 §:ssä poikkeamiselle säädetyt edellytykset: 1) poikkeusolot, 2) välttämättömyys, 3) tilapäisyys, 4) laki tai asetus (sekä erityinen syy ja tarkkarajaisuus), 5) ihmisoikeussopimusten mukaisuus ja 6) asetusten eduskuntakäsittely. Näitä täydentävät yleisistä rajoitusedellytyksistä vielä oikeusturva- sekä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukset.

Kuten havaitaan, suhteellisuusperiaate (välttämättömyys) sisältyy myös 23 §:ään. Sekä rajoituksen että poikkeuksen oikeasuhtaisuutta voidaan arvioida saksalaisen punnintamallin mukaan (ks. jäljempänä jakso 5.1), ankarampi puuttuminen perusoikeuteen edellyttää ainoastaan painavampaa rajoitusperustetta. Joissain tilanteissa PL 23 §:n käyttäminen näyttäisi kuitenkin antaneen luvan kevyempään suhteellisuusarviointiin.<sup>33</sup> Toisekseen puuttumisen tulee perustua lakiin, joskin poikkeaminen voidaan tehdä myös tietyin edellytyksin asetuksella. Erityisenä vaatimuksena poikkeuksia koskee tilapäisyyden vaatimus. Kansainvälisessä keskustelussa esitetty huoli tavallisena rajoituksena käsiteltävien poikkeustoimien muuttumisesta pysyviksi ei ole aktualisoitunut Suomessa, sillä perustuslakivaliokunnan ennakkolisessa perustuslainmukaisuuskontrollissa on pidetty tarkasti kiinni sekä pandemian vuoksi säädettyjen rajoitusten että poikkeusten tilapäisyydestä. Rajoitusten osalta tämä on tapahtunut suhteellisuusperiaatteen kautta, mitä on pidetty mahdollisena toimintatapana myös ihmisoikeussopimuksia sovellettaessa.<sup>34</sup>

## 2.2 Liikkumisvapaus

Perustuslain 9.1 § kuuluu: ”Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa.” Säännös ei sisällä rajoituslauseketta kuten 9 §:n sisältämät muut liikkumisvapauden osa-alueet, joten oikeuden rajoittamisen sallittavuutta arvioidaan pelkästään perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten avulla. Jos jätetään huomiotta oikeus valita asuinpaikkansa, jolla on nähty olevan yhteys taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin ja julkisen vallan aktiivisiin toimintavelvoitteisiin, säännös edustaa

---

32 PeVL 12/2021 vp, kohta 27, 54; PeVL 7/2020 vp, s. 2–3. Perustuslakivaliokunnan lähestymistapa ei siten vastaa Saraviidan esittämää rajoitussäännösten väistymistä PL 23 §:ää sovellettaessa, ks. Saraviita, Ilkka: Perustuslaki. 2. uud. p. Talentum, Helsinki 2011, s. 302.

33 Ks. jakso 5.1 tässä artikkelissa sekä ravintoloiden sulkemisesta keväällä 2021 koskeva PeVL 6/2021 vp, kohta 15, jossa valiokunta nimenomaisesti totesi, että sulkemisesta säätäminen perustuslain 23 §:n nojalla oli yhtenä perusteena sille, ettei valiokunta edellyttänyt eron tekemistä eri ravintolatyyppien välillä kuten lievemmissä ravintolarajoituksissa.

34 Ks. Richardson – Devine 2020, s. 126–127.

perinteistä negatiivista vapausoikeutta.<sup>35</sup> Julkisen vallan on siten pidättäydyttävä rajoittamasta säännöksessä mainittujen henkilöiden liikkumisesta Suomen alueella. Vapauden käyttämiseen ei saa myöskään liittyä syrjintää. Aiemmat oikeuden rajoitukset ovat kohdistuneet tiettyihin alueisiin, kuten sotilas- tai luonnonsuojelualueisiin tai tiettyihin henkilöihin, kuten pakkokeinolain 5 luvun mukaisessa matkustuskielossa.<sup>36</sup> Näiden lisäksi liikennesääntöjä ja muuta liikennettä koskevaa sääntelyä, kuten ajokorttipakkoa on pidetty perinteisinä, mutta lähtökohtaisesti ongelmattomina liikkumisvapauden rajoituksina.<sup>37</sup>

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4. lisäpöytäkirjan 2 artiklan 1 kohta sisältää vastaavan oikeuden liikkua valtion sisällä ja valita asuinpaikka. Oikeuden henkilöllinen soveltamisala rajoittuu PL 9.1 §:ää vastaavasti maassa laillisesti oleskeleviin, mikä kattaa lisäpöytäkirjan 3 artiklan nojalla aina valtion kansalaiset. Oikeutta voidaan rajoittaa 3 kohdan nojalla kansallisen tai yleisen turvallisuuden takia, yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi, rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalisen suojaamiseksi tai muiden yksilöiden oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi. Yleinen järjestys rajoitusperusteena on Euroopan ihmisoikeussopimuksen järjestelmässä poikkeuksellinen ja artikla antaa siten valtiolle enemmän liikkumavaraa oikeuden rajoittamisessa kuin useimmat sopimuksen artiklat.<sup>38</sup> Lisäksi artiklan 4 kohta sallii 1 kohdassa tarkoitetun liikkumisen rajoittamisen erityisillä alueilla (*particular areas*) yleisen edun nimissä ilman välttämättömyysvaatimusta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien on suuren jaoston tuomiossa *Garib v. Alankomaat* täsmentänyt, että säännöksen soveltamisala on yleinen eikä rajoitu vain tilapäisiin hätä- tai poikkeustilanteisiin.<sup>39</sup>

Liikkumisvapauden ja henkilökohtaisen vapauden välinen rajanveto on toisinaan hankalaa. Vapaudenriistaa on vakiintuneesti pidetty henkilökohtaisen vapauden rajoituksena, kun taas vähäisempiä puuttumisia henkilön vapauteen liikkua on pidetty liikkumisvapauden rajoituksina.<sup>40</sup>

---

35 Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin: Liikkumisvapaus (PL 9 §). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. 2. uud. p. Werner Söderström lakitieto WSLT, Helsinki 2011 s. 317–388 (Ojanen – Scheinin 2011), s. 321.

36 Ojanen – Scheinin 2011, s. 329, 337. Perustuslakivaliokunnan käytännöstä ks. PeVL 12/2021 vp, kohta 10 ja siinä viitatus lausunnot.

37 Ojanen – Scheinin 2011, s. 325.

38 Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus. 6. uud. p. Alma Talent, Helsinki 2018 (Pellonpää ym. 2018), s. 1098.

39 *Garib v. Alankomaat*, no. 43494/09, suuri jaosto 6.11.2017, kohta 109.

40 Pellonpää ym. 2018, s. 1097. Ks. myös *Terheș v. Romania*, no. 49933/20, päätös 20.5.2021, jossa ihmisoikeustuomioistuin jätti tutkimatta 5 artiklaa (henkilökohtainen vapaus) koskeneen valituksen Romanian koronapandemian aikana määräämästä yleisestä liikkumisrajoituksesta. Valitus Kroatian vastaavista toimista koskien liikkumisvapautta on käsiteltävänä, ks. Magdić v. Kroatia, no. 17578/20.

## 2.3 Valmiuslaki ja sen suhde perustuslakiin

PL 23 §:ssä tarkoitettuja säännöksiä, joiden nojalla voidaan poiketa perusoikeuksista poikkeusoloissa, sisältyy valmiuslakiin (1552/2011) ja puolustustilalakiin (1083/1991). Valmiuslakia voidaan soveltaa sodan ja sodan uhkan lisäksi taloudellisissa poikkeusoloissa sekä suuronnettomuuden tai pandemian aiheuttamissa poikkeusoloissa (valmiuslaki 3 §).

Valmiuslaki on rakennettu asetuksenantomenettelyn varaan.<sup>41</sup> Valmiuslain toimivaltuuksien käyttöä sääntelevät perustuslain 23 §:ää henkivät valmiuslain 4 §:n käyttöperiaatteet. Normaalisuusperiaatteen mukaan valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Suhteellisuusperiaatteen mukaan toimivaltuuksien ja niiden käytön on oltava välttämättömiä ja oikeasuhtaisia lain 1 §:ssä säädetyn tarkoituksen saavuttamiseksi. Vaatimukset välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta koskevat niin toimivaltuuksien käyttöönottoa kuin niiden soveltamistakin.<sup>42</sup>

Poikkeusolojen toimivaltuuksien sääntely etukäteen normaalioloissa säädettävällä lailla on ollut Suomessa vakiintunut käytäntö ja myös PL 23 § sallii tällaisen menettelytavan.<sup>43</sup> Tästä huolimatta nykyinen valmiuslaki on voimassa poikkeuslakina. Valmiuslakia uudistettaessa 2000-luvun alussa tarkoituksena oli saattaa valmiuslain sääntely sopusointuun silloisen PL 23 §:n kanssa.<sup>44</sup> Tässä ei kuitenkaan onnistuttu, vaan perustuslakivaliokunta katsoi valmiuslakiesityksen asetustenantovaltuuksien olevan ristiriidassa PL 23 §:n ja PL 80 §:n kanssa.<sup>45</sup> Lisäksi ehdotettu poikkeusolojen määritelmä oli tulloista PL 23 §:ää laajempi. Tämä johti PL 23 §:n muuttamiseen niin, että se mahdollisti rajoitetusti perusoikeuksista poikkeamisen asetuksella sekä laajemman poikkeusolokäsitteen.<sup>46</sup> Perustuslakivaliokunta kuitenkin piti asetuksenantovaltuuksia yhä liian epätasällisinä ja siten myös uuden PL 23 §:n vastaisina.<sup>47</sup>

---

41 Lain 6 §:n mukaan valtioneuvoston todettua poikkeusolot yhteistoiminnassa presidentin kanssa se antaa käyttöönottoasetuksen, jolla otetaan käyttöön yksi tai useampi lain mukainen toimivaltuus. Käyttöönottoasetus tulee voimaan, mikäli eduskunta hyväksyy sen. Tämän jälkeen käyttöönottoasetuksessa määriteltyjä valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia voidaan soveltaa. Tämä tarkoittaa yleensä niin sanotun soveltamisasetuksen antamista, sillä moni valmiuslain toimivaltuus edellyttää toimenpiteestä säädettävän valtioneuvoston tai ministeriön asetuksella. Soveltamisasetukset ovat heti sovellettavissa, mutta ne on valmiuslain 10 §:n mukaan toimitettava eduskunnalle viipymättä jälkitarkastusta varten. Eduskunta päättää asetusten voimassaolosta.

42 Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (PeVL 6/2009 vp), s. 4.

43 HE 309/1993 vp, s. 76.

44 Hallituksen esitys eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 3/2008 vp), s. 24.

45 PeVL 6/2009 vp, s. 5.

46 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta (HE 60/2010 vp), s. 22–23, 28. Aiempi poikkeusolomääritelmä kattoi lähinnä sotatilanteet.

47 Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta (PeVM 9/2010 vp), s. 9.

Vuonna 2018 valmiuslain ja PL 23 §:n suhteesta tehdyn selvityksen mukaan valmiuslain keskeiset perustuslailliset ongelmat ovat taloudellisten poikkeusolojen määritelmä ja valmiuslain asetuksenantovaltuuksien epätäsmällisyys perustuslain vaatimuksiin nähden.<sup>48</sup> Ongelmien ratkaisemiseksi työryhmä esitti toimivaltuuksien tarkentamista ja siihen liittyen PL 23 §:n tulkinnan tarkistamista tai vaihtoehtoisesti siirtymistä asetuksilla säätämiseen lailla säätämiseen.<sup>49</sup>

Alun perin osan valmiuslain mukaisista valtuuksista ajateltiin oikeuttavan perusoikeuksien rajoittaminen ja osan poikkeaminen. Ero liittyi etenkin PL 23 §:n poikkeusolomääritelmään.<sup>50</sup> Kun PL 23 § muutettiin, poistui tämä ristiriita, ja ainakin pandemiaan ja suuronnettomuuteen liittyvien valtuuksien voidaan katsoa oikeuttavan poikkeamiseen, vaikka rajoittamisen tulisi olla ensisijaista.<sup>51</sup>

Valmiuslain asetuksenantovaltuuksien epätäsmällisyys on perustuslaillinen ongelma. Ei ole kuitenkaan selvää, mitä epätäsmällisyys merkitsee valtuuksien soveltamisen kannalta. Lähtökohtaisesti perusoikeuksiin puuttuvaa sääntelyä olisi perusoikeusmyönteisen laintulkinnan mukaisesti ja PL 22 § huomioon ottaen tulkittava supistavasti. Asetuksenantovaltuuden avoimuus tekee supistavasta tulkinnasta varsin haastavan tehtävän. Lakitekstin sanamuodon ollessa hyvin avoin sanamuodonmukainen tulkinta ei estä omaksumasta hyvinkin laveaa tulkintaa toimivaltuuksista. Toisaalta valmiuslain esityötkään eivät tarjoa paljoa tulkinta-apua. Mahdollisuus perus- ja ihmisoikeuksista poikkeamiseen taas luo liikkumavaraa ohi sen, mitä aikaisemmassa rajoituskäytännössä on pidetty hyväksyttävänä puuttumisena perusoikeuteen.

### 3. UUDENMAAN LIKKUMISRAJOITUSTEN TAVOITTEET JA SISÄLTÖ

Uudenmaan liikkumisrajoitukset perustettiin valtioneuvoston asetuksilla valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta (145/2020, jäljempänä *käyttöönottoasetus*) ja liikkumisen tilapäisistä rajoituksista väestön suojaamiseksi (146/2020, jäljempänä *soveltamisasetus*).<sup>52</sup> Valmiuslain 118 §:n mukaan lain 3 §:n 1, 2, 4 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa voidaan valtioneuvoston asetuksella kieltää oikeus oleskella ja liikkua tietyllä

paikkakunnalla tai alueella taikka rajoittaa niitä, jos se on välttämätöntä ihmisten henkeä tai terveyttä uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi. Kiellon on oltava tilapäinen ja se voidaan antaa enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan.

Käyttöönottoasetusta seuranneen soveltamisasetuksen 2.1 §:ssä säädettiin liikkumisrajoituksen pääsäännöstä: muualla kuin Uudellamaalla olevat henkilöt eivät saa tulla Uudenmaan maakuntaan ja Uudenmaan maakunnassa olevat henkilöt eivät saa poistua Uudenmaan maakunnasta. Soveltamisasetus sisälsi useita poikkeuksia kieltoon: sallittua oli palaaminen asuin- tai kotipaikkakunnalle (2.2 §) sekä välttämätön liikkuminen (2.3 §), jollaisena ei kuitenkaan voitu pitää vapaa-ajan matkustusta (2.4 §). Asetuksen 2.3 §:n mukaisia syitä, joiden vuoksi tapahtuva välttämätön liikkuminen oli sallittua, olivat viranomaistoiminta, työ, elinkeino, opiskelu, yhteiskunnallinen luottamustoimi, varusmiespalvelus, muu lakisääteinen velvollisuus, lähiomaisen hoivan tarve, kuolema tai kuolemanvaara, lapsen tapaamisoikeuden toteuttaminen taikka muu näihin merkitykseltään rinnastuva painavan henkilökohtainen syy. Lisäksi asetuksessa säädettiin muutamista rajoituksen valvontaan liittyvistä seikoista: velvollisuudesta esittää poliisille selvitys liikkumisen syystä ja määränpäästä (2.5 §), kiellosta estää välttämättömään syyhyn vetoavaa ylittämästä rajaa (2.6 §) sekä rajan ylityksen kriminalisoinnista valmiuslain 133 §:ään (valmiuslakirikkomus) viitaten (3 §).

Liikkumisrajoitusten käyttöönottoa perusteltiin ennen muuta jokaisen oikeudella elämään (PL 7.1 §) ja julkisen vallan velvollisuudella turvata jokaiselle riittävät terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä (PL 19.3 §).<sup>53</sup> Covid-19-sairaus itsessään aiheutti vaaran ihmisten hengelle ja terveydelle Suomessa. Tiedettiin, että sairaus on useimmissa tapauksissa lievä, mutta aiheuttaa toisinaan vakavan keuhkokuumeen. Vakavan taudin riski on suurin yli 70-vuotiailla ja perussairailta, mutta myös nuoremmat ja terveet voivat sairastua vakavaan tautimuotoon. Vakava tautimuoto vaatii sairaalahoitoa, usein poikkeuksellisen pitkäkestoista tehohoitoa. Ilman asianmukaista hoitoa vakavaa tautia sairastava potilas pääsääntöisesti menehtyisi.<sup>54</sup> Tehohoidon tarve arvioitiin ulkomaisten kokemusten perusteella poikkeuksellisen suureksi. Erityisen suuri riski tehohoitokapasiteetin ylittymisestä nähtiin olevan Uudenmaan ulkopuolella, jossa väestö on keskimäärin Uuttamaata vanhempaa ja sairastavampaa ja etäisyydet yliopistosairaaloihin pitkiä.<sup>55</sup> Tehohoitokapasiteetin loppuminen taas olisi voinut johtaa niin sanottuun ylikuolleisuuteen, jolloin sairauteen menehtyisi sellaisiakin potilaita, jotka olisivat asianmukaista hoitoa saadessaan todennäköisesti selviytyneet.<sup>56</sup>

Terveydenhuollon toimintakyvyn turvaamiseksi valtioneuvosto suoritti kahdenlaisia toimenpiteitä: tartuntojen leviämistä ehkäiseviä ja terveydenhuollon toimintakykyä parantavia.

48 Heikkinen ym. 2018, s. 77–78, 105–106.

49 Heikkinen ym. 2018, s. 110.

50 HE 3/2008 vp, s. 99; PeVL 6/2009 vp, s. 3–4.

51 PeVM 9/2010 vp, s. 10.

52 Valtioneuvosto antoi alun perin 25.3.2020 yhden yhdistetyn käyttöönotto- ja soveltamisasetuksen (140/2020), mikä ei ollut valmiuslain mukaista, ks. perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston asetuksesta valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta (PeVM 8/2020 vp), s. 3.

53 Käyttöönottomuistio, s. 5; PeVM 8/2020 vp s. 4.

54 Käyttöönottomuistio, s. 2.

55 Käyttöönottomuistio, s. 5.

56 Käyttöönottomuistio, s. 8.

Uudenmaan liikkumisrajoitukset kuuluvat ensimmäiseen ryhmään. Valtioneuvoston tavoitteena oli epidemian eriaikaisuus eri puolilla maata.<sup>57</sup> Koska Uudellamaalla epidemia oli pidemmällä kuin muualla maassa ja se levisi ihmisten mukana, katsoi valtioneuvosto liikkumisen rajoittamisen Uudenmaan ja muun Suomen välillä ainoaksi tehokkaaksi keinoksi hidastaa taudin leviämistä Uudeltamaalta muualle Suomeen.<sup>58</sup>

Asetukset säädettiin alun perin olemaan voimassa 28.3.–19.4.2020, mutta ne kumottiin jo 15.4.2020 (asetus 217/2020). Liikkumisrajoitusten taustalla oli käsitys epidemian vääjäämättömästä leviämisestä torjuntatoimista huolimatta, mikä näkyy siinä, että perustelumuistion mukaan toimenpiteestä voitaisiin luopua, kun tautitilanne Uudenmaan ja muun Suomen välillä olisi tasoittunut.<sup>59</sup> Käsitys osoittautui jo seuraavina viikkoina vääräksi ja liikkumisrajoitukset purettiin, kun rajoitustoimien todettiin olleen siinä määrin tehokkaita ja taudin leviämisen pistemäistä, että sairaanhoidon kuormitus oli jäänyt kaikkialla odotettua vähäisemmäksi.<sup>60</sup>

Perustuslakivaliokunta oli jo ensimmäisiä käyttöönottoasetuksia käsitellessään ottanut asetusten arvioinnin lähtökohdaksi PL 23 §:n ja hyväksynyt näkemyksen, jonka mukaan terveydenhuollon kantokyvyn turvaaminen pandemian aikana oli sellainen perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painava peruste, joka oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomais toimia.<sup>61</sup> Vasta Uudenmaan liikkumisrajoituksia käsitellessään se joutui todella punnitsemaan tätä perustetta vasten pitkälle menevää puuttumista vapausoikeuteen.

Kun perustuslakivaliokunta arvioi lievempiäkin valmiuslain nojalla tehtyjä toimia PL 23 §:n pohjalta, oli johdonmukaista, että myös Uudenmaan liikkumisrajoitusten arvioinnin lähtökohdaksi oli PL 23 §:n mukainen tilapäinen poikkeus perusoikeuksiin poikkeusoloissa. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan perustellut tätä valintaansa missään vaiheessa, ei myöskään Uudenmaan liikkumisrajoituksia arvioidessaan. *Scheinin* onkin kritisoinut perustuslakivaliokunnan lähestymistapaa koronarajoituksissa ja katsonut, että valmiuslain ja PL 23 §:n suhde ei ole sillä tavalla suoraviivainen, että PL 23 § vaikuttaisi koko valmiuslain taustalla. Hänen mukaansa valmiuslainkin nojalla tehtäviä puuttumisia perusoikeuksiin tulisi kohdella ensisijaisesti perusoikeuksien rajoituksina.<sup>62</sup>

57 Käyttöönottomuistio, s. 7.

58 Käyttöönottomuistio, s. 7–8.

59 Valtioneuvoston muistio 27.3.2020: Valtioneuvoston asetus liikkumisen tilapäisistä rajoituksista väestön suojaamiseksi (jäljempänä *soveltamismuistio*), s. 14.

60 Valtioneuvoston muistio 15.4.2020: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta annetun valtioneuvoston asetuksen ja liikkumisen tilapäisistä rajoituksista väestön suojaamiseksi annetun valtioneuvoston asetuksen kumoamisesta (jäljempänä *kumoamismuistio*), s. 3–5.

61 Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston asetuksesta valmiuslain 86, 88, 93–95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta (PeVM 2/2020 vp), s. 1–2, 4–5.

62 Uudenmaan liikkumisrajoituksia *Scheinin* pitää kuitenkin poikkeuksena sekä perus- että ihmisoikeuksista. *Scheinin* 2020b, s. 523–524.

## 4. RAJOITTAMISEN JA POIKKEAMISEN VÄLISEN RAJAN YLITTYMINEN UUDENMAAN LIKKUMISRAJOITUKSISSA

Edellä on käsitelty oikeudellista kehystä, jossa Uudenmaan liikkumisrajoituksia on arvioitava, sekä rajoituksen sisältöä ja tavoitteita. Tässä jaksossa keskitytään arvioimaan, onko Uudenmaan liikkumisrajoituksia syytä pitää perusoikeuksista poikkeamisena vai olisiko ne voitu käsitellä perusoikeuksien rajoituksena. Ensin on selvitettävä, millaisia vaikutuksia liikkumisrajoituksilla arvioitiin olevan perusoikeuksiin. Toiseksi on kysyttävä, kohdistuivatko rajoitukset perusoikeuksien ydinalueelle tai oliko niitä pidettävä summaarisina tai poikkeuksellisina.

Perusoikeuksista Uudenmaan liikkumisrajoitukset kohdistuivat voimakkaimmin PL 9.1 §:ssä turvattuun vapauteen liikkua maan sisällä, joka perustuslakivaliokunnan mukaan kattaa oikeuden liikkua maassa paikkakunnalta toiselle ja yksittäisen paikkakunnan sisällä.<sup>63</sup> PL 9.1 §:n ydinalueesta ei ole perustuslakivaliokunnan käytäntöä eikä perusoikeusuudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä otettu asiaan kantaa. Uudenmaan liikkumisrajoituksia käsitellessään perustuslakivaliokunta ei lausunut mitään siitä, mitä on pidettävä PL 9.1 §:ssä turvatuun oikeuden ydinalueena tai kajoaako liikkumisrajoitus tuohon ydinalueeseen. Myöhemmin yleistä liikkumisrajoitusta käsitellessään valiokunta näyttäisi katsoneen rajoituksen tehtävien poikkeusten voivan suojata liikkumisvapauden ydinaluetta täsmentämättä kuitenkaan, mitä ydinalueeseen kuuluu.<sup>64</sup>

Uudenmaan liikkumisrajoituksia koskevissa asetusten perustelumuistioissa sekä asiantuntijalausunnoissa toimenpiteitä pidettiin merkittävänä puuttumisena liikkumisvapauteen. Perustuslakivaliokunta yhtyi näkemykseen.<sup>65</sup> Sen sijaan siitä, mistä liikkumisvapaus oikeastaan muodostuu ja millaisia vaikutuksia vapauden rajoittamisella on sen kohteena oleviin henkilöihin, esitettiin jossain määrin vaihtelevia tulkintoja.<sup>66</sup>

Perustuslakivaliokunta korosti mietinnössään, että liikkumisvapaus on tärkeä osa itsemääräämisoikeutta.<sup>67</sup> Valtioneuvoston perustelumuistiossa esitettiin näkemys, jonka mukaan liikkumisen rajoittaminen vaikuttaa ihmisiin vähemmän kuin yleinen oleskelukiello.<sup>68</sup>

63 PeVM 8/2020 vp, s. 4.

64 PeVL 12/2021 vp, kohta 61. Samantyyppistä tulkintaa ehdotti Mäenpää jo lausunnossaan Uudenmaan liikkumisrajoituksista, ks. Prof. Olli Mäenpää lausunto perustuslakivaliokunnalle 27.3.2020, s. 3.

65 PeVM 8/2020 vp, s. 5.

66 Perustuslakivaliokunnalle Uudenmaan liikkumisrajoituksista annetut asiantuntijalausunnot löytyvät asioiden M 8/2020 vp ja M 10/2020 vp alta. Saatavilla verkossa osoitteessa [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/M\_8+2020\_asiantuntijalausunnot.aspx] ja [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/M\_10+2020\_asiantuntijalausunnot.aspx] (16.7.2021). Tosin Uudenmaan liikkumisrajoitusten käsittelyssä perustuslakivaliokunnassa suullisilla kuulemisilla oli tavallista suurempi merkitys, eikä Ojosen mukaan ilman tietoa kuulemisten sisällöstä lausunnoista voida tehdä tyhjentyviä päätelmiä asiantuntijoiden kannoista, ks. Ojanen 2020, s. 508–509.

67 PeVM 8/2020 vp, s. 4.

68 Käyttöönottomuistio, s. 9.

Tällaista kategorista johtopäätöstä tuskin voidaan tehdä, vaan vaikutukset riippuvat esimerkiksi eristettävän alueen suuruudesta ja käyttötarkoituksesta. Ei myöskään voida esimerkiksi sanoa, että Uudenmaan ulkopuolella asuvalle kielto matkustaa Uudellemaalle olisi kevyempi rajoitus kuin kielto oleskella Uudellamaalla. Kun henkilöltä kielletään matkustaminen Uudellemaalle, häneltä tosiasiaa kielletään myös oleskelu Uudellamaalla. Ero on siis merkityksellinen vain Uudellamaalla olevien osalta.

Poikkeuksina ei ole pidettävä vain syvälle käyviä, vaan myös summaarisia tai poikkeuksellisia puuttumisia perusoikeuksiin.<sup>69</sup> Perustuslakivaliokunta painottikin soveltamisasetusta koskevassa mietinnössään yksilökohtaisten rajoitusten ensisijaisuutta summaarisiin suuriin joukkoihin kohdistuviin rajoituksiin nähden.<sup>70</sup> Uudenmaan liikkumisrajoitukset olivat selvästi summaarisia kohdistuessaan kaikkiin Uudenmaan rajan yli pyrkiviin tartuntariskistä riippumatta. Johtuen ehkä vallinneista poikkeusoloista ja PL 23 §:ään nojautuneesta lähestymistavasta rajoitusten käsittelyssä ei sinänsä paljoakaan korostettu niiden poikkeuksellisuutta. Perustuslakivaliokunnan mukaan kyseessä oli ”olennainen puuttuminen perusoikeuksiin”, ja puuttumisen merkityksellisyyttä korosti tarve pyytää virka-apua valvonnan toteuttamiseksi sotilaallisesti järjestäytyneiltä puolustusvoimilta.<sup>71</sup> Poikkeuksellisuutta korostaa siis paitsi se, ettei vastaavia rajoituksia ole aiemmin toteutettu<sup>72</sup>, niin myös se, etteivät poliisin normaalit resurssit olleet riittäviä sen valvontaan vaan apuun tarvittiin puolustusvoimia. Uudenmaan liikkumisrajoituksia on siten pidettävä poikkeamisena perusoikeuksista ainakin niiden summaarisuuden ja poikkeuksellisuuden vuoksi.

## 5. UUDENMAAN LIKKUMISRAJOITUSTEN SALLITTAVUUDEN ARVIOINTI

### 5.1 Toimenpiteiden välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus

Välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta voidaan arvioida saksalaisen kolmijakoisen suhteellisuusperiaatteen kautta. Sen mukaan perusoikeuteen kajoamisen hyväksyttävyyttä edellyttää, että rajoitus on tarkoitukseensa soveltuva (soveltuvuus), tarkoitusta ei voida saavuttaa vähemmän perusoikeuksiin puuttuvien keinoin (välttämättömyys) ja tavoitteen tärkeyden ja rajoituksen voimakkuuden punninta puoltaa rajoitusta (oikeasuhtaisuus).<sup>73</sup>

69 HE 309/1993 vp, s. 30.

70 Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston asetuksesta liikkumisen tilapäisistä rajoituksista väestön suojaamiseksi (PeVM 11/2020 vp), s. 5.

71 PeVM 8/2020 vp, s. 5.

72 Vrt. ravintoloiden jatkorajoituksista edellä (jakso 2.1.2) todettu.

73 Viljanen 2001, s. 210–214; Alexy, Robert: The Construction of Constitutional Rights. *Revue française de droit constitutionnel* 91 (3) s. 465–477 (Alexy 2012), s. 472–473.

Rajoitusten ja poikkeusten suhteellisuuden arviointi on sinänsä samanlaista, mutta mikäli poikkeukset merkitsevät syvempää kajoamista perusoikeuteen on tavoitteen oltava vastaavasti painavampi, jotta oikeasuhtaisuuden vaatimus täytyisi.<sup>74</sup>

Uudenmaan liikkumisrajoitusten tavoitteena oli estää Uudenmaan muuta maata paremman tautitilanteen leviäminen muualle maahan ihmisten mukana, mikä olisi vaarantanut terveydenhuollon kantokyvyn näillä alueilla.<sup>75</sup> Vaikka valiokunta ei asiasta nimenomaan lausunut, liikkumisen estämistä Uudenmaan ja muun Suomen välillä voidaan pitää tavoitteeseen nähden asianmukaisena keinona, joskin monet poikkeukset vähensivät kiellon tehokkuutta.<sup>76</sup> Valtioneuvoston mukaan taudin leviämisen estämiseksi Uudeltamaalta muualle Suomeen ei ollut käytettävissä muita tehokkaita keinoja kuin liikkumisrajoitukset.<sup>77</sup> Valiokunta hyväksyi valtioneuvoston välttämättömyysperustelut, mutta huomautti perustelumuiden puutteellisuudesta sääntelyn välttämättömyyden ja muiden käytettävissä olevien keinojen riittämättömyyden osalta.<sup>78</sup>

Varsinaisen oikeasuhtaisuuden kannalta valiokunta kiinnitti huomiota rajoituksen voimakkuutta arvioidessaan sen lyhyeen keston ja lukuisiin poikkeuksiin.<sup>79</sup> Arviointia vaikeutti se, ettei rajoituksesta aiheutuvista haitoista ja eri rajoitustoimien kumulatiivisista vaikutuksista ollut saatavilla selvitystä.<sup>80</sup> Tavoitetta taas pidettiin erittäin painavana, joskin asiantuntijalausunnoissa sitä myös epäiltiin tukeutuen tuoreempaan epidemiologiseen tietoon, jonka mukaan epidemia oli jo levinnyt kaikkialle maahan.<sup>81</sup>

Uudenmaan liikkumisrajoitusten suhteellisuusarviointia voidaan verrata perustuslakivaliokunnan arvioon esityksestä yleiseksi liikkumisrajoitukseksi. Kyse oli pääosin samoista perusoikeuksista poikkeamisesta samoilla perusteilla, mutta toisin kuin Uudenmaan liikkumisrajoituksia, perustuslakivaliokunta ei pitänyt yleistä liikkumisrajoitusta välttämättömänä ja oikeasuhtaisena. Rajoituksen yleisenä tavoitteena oli, kuten Uudenmaan liikkumisrajoituksissakin, vähentää ihmisten välisiä kontakteja ja siten estää taudin leviämistä ja terveydenhuollon ylikuormitusta.<sup>82</sup> Tarkoituksena oli erityisesti vähentää yksityisiä juhlia, liikkeissä asiointia ja uskonnollisia tilaisuuksia.<sup>83</sup> Sääntely olisi kuitenkin kieltänyt lähtökohtaisesti kaiken liikkumisen kodin

74 Ks. Alexy 2012, s. 472–473, jonka punnintalain mukaan mitä suuremmasta poikkeamisesta yhteen periaatteeseen on kyse, sitä tärkeämpää toisen periaatteen toteutumisen tulee olla.

75 Käyttöönottomuistio, s. 7–8.

76 Poikkeuksien tehokkuutta vähentävään vaikutukseen kiinnitettiin huomiota myös asiantuntijalausunnoissa, ks. Prof. Janne Salmisen lausunto PeV:lle 27.3.2020 (Salminen lausunto 27.3.2020), s. 5 ja Prof. Tuomas Ojosen lausunto PeV:lle 26.3.2020 (Ojanen lausunto 26.3.2020), s. 7.

77 Käyttöönottomuistio, s. 7–8.

78 PeVM 8/2020 vp, s. 4, 6; PeVM 11/2020 vp s. 3, 6.

79 PeVM 11/2020 vp, s. 4.

80 PeVM 11/2020 vp, s. 3, 4.

81 Prof. Tuomas Ojosen lausunto PeV:lle 3.4.2020, s. 8; Prof. Veli-Pekka Viljasen lausunto PeV:lle 3.4.2020, s. 6.

82 HE 39/2021 vp, s. 32.

83 HE 39/2021 vp, s. 26–28.



ulkopuolella. Lukuisine poikkeuksineen sääntelyn arvioitiin vähentävän kontakteja vain 25 %.<sup>84</sup> Verrattuna Uudenmaan liikkumisrajoituksiin yleisen liikkumisrajoituksen suhde tavoitteeseensa olisi ollut välillisempi: kieltämällä kaikki liikkuminen kodin ulkopuolella pyrittiin estämään eräitä ei-toivottuja kohtaamisia.<sup>85</sup>

Vastoin valtioneuvoston käsitystä valiokunta piti mahdollisena saavuttaa tavoite vähemmän perusoikeuksiin kajoavilla toimilla, jotka kohdistuisivat tarkemmin ei-toivottuihin kohtaamisiin, kuten yksityisiin juhliin.<sup>86</sup> Siten yleinen liikkumisrajoitus ei täyttänyt välttämättömyysvaatimusta. Oikeasuhtaisuuspunninnassa kiellon lyhyt kesto<sup>87</sup> ja yhdenvertaisuuden ja lailla säätämisen vaatimuksen kannalta ongelmalliset poikkeukset<sup>88</sup> eivät riittäneet lieventämään kieltoa, jonka piiriin olisi kuulunut ”runsaasti jokapäiväistä toimintaa ja tavanomaista elämää, joka on koronavirusepidemian leviämisen kannalta vaaratonta tai ainakin vaikutuksiltaan vähäistä”<sup>89</sup>. Tavoitteen painavuutta taas osaltaan vähensi se, että tartuntojen määrän kasvu oli jo ehtinyt tasaantua pahimmilla epidemia-alueilla.<sup>90</sup>

Suhteellisuusperiaatteen soveltaminen Uudenmaan liikkumisrajoituksiin oli melko pinnallista verrattuna yleisen liikkumisrajoituksen arviointiin. Merkittävimpiä syitä tähän lienevät tiedon puute ja kiire sekä valtioneuvostossa että perustuslakivaliokunnassa. Pandemia oli tuolloin vasta alkutekijöissään ja tieto taudin leviämisen tavoista ja voimakkuudesta sekä rajoitustoimien tehosta oli vähäistä.

Välttämättömyyden ja soveltuvuuden arvioinnissa on nimittäin kyse enemmän tosiseikoista kuin oikeudellisesta arviosta.<sup>91</sup> *Viljanen* katsoo, ettei ennakkolisessä perusoikeuskontrollissa rajoitusten tehokkuutta ole mahdollista arvioida kovin tarkasti.<sup>92</sup> Tällaista lähestymistapaa ilmentää perustuslakivaliokunnan soveltama rajoituksen tehokkuuden minimivaatimus, jonka mukaan perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta.<sup>93</sup> Pandemian torjuntatoimien soveltuvuusarvioinnissa on nojaututtu vahvasti valtioneuvoston esittämään lääketieteelliseen arvioon toimenpiteiden tehokkuudesta. Vähitellen tiedon karttuessa perustuslakivaliokunta on kuitenkin alkanut vaatia kattavampaa analyysiä eri vaihtoehtoisten toimien tehokkuudesta jo saatujen kokemusten valossa.<sup>94</sup> Lisäksi valiokunta on painottanut tarvetta arvioida paitsi toimien tehokkuutta pandemian torjunnassa myös

84 HE 39/2021 vp, s. 52.

85 PeVL 12/2021 vp, kohdat 40–43.

86 PeVL 12/2021 vp, kohdat 53–53.

87 PeVL 12/2021 vp, kohdat 32–33.

88 PeVL 12/2021 vp, kohdat 44–46, 60–63.

89 PeVL 12/2021 vp, kohta 43.

90 PeVL 12/2021 vp, kohta 51.

91 Alexy 2012, s. 472.

92 Viljanen 2001, s. 213–214.

93 PeVM 11/2020 vp, s. 5.

94 PeVL 12/2021 vp, kohta 51.

muita yhteiskunnallisia vaikutuksia.<sup>95</sup> Ilman tällaista tietoa valiokunnan on vaikea arvioida toimien vaikutuksia perusoikeuksiin ja sitä kautta suhteellisuusperiaatteen muita osia eli välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta.

Uudenmaan liikkumisrajoitusten arvioinnissa kantavana ajatuksena vaikuttaisi olleen, että terveydenhuollon toimintakyvyn turvaaminen ja sitä kautta ihmisten hengen ja terveyden suojele oli automaattisesti muita perusoikeuksia painavampi tavoite, jonka saavuttamiseksi oli välttämättä otettava kaikki keinot käyttöön.<sup>96</sup> Näin ollen se, ettei toimenpiteiden soveltuvuuden tai välttämättömyyden tarkempi arviointi ollut annetuilla tiedoilla mahdollista, ei muodostunut ongelmaksi ja punninta, jonka lopputulos oli selvä, voitiin tehdä yleisemmällä tasolla.

## 5.2 Valmiuslain 118 §:n tulkinta

PL 23 §:n mukaan poikkeuksista on säädettävä ”lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella”. Poikkeamiseen siis sovelletaan jossain määrin väljempää lailla säätämisen vaatimusta kuin rajoittamiseen. PL 23 § yhdessä PL 80 §:n kanssa asettavat kuitenkin melko tiukat vaatimukset asetuksenantovaltuuden sisältävälle laille, eikä valmiuslain ole kaikilta osin katsottu täyttävän näitä vaatimuksia, minkä vuoksi se on voimassa poikkeuslakina. Valmiuslain 118 §, johon Uudenmaan liikkumisrajoitukset perustettiin, on yksi niistä säännöksistä, joita perustuslakivaliokunta valmiuslakia käsitellessään piti liian epätasällisena ja siten perustuslain 80 §:n ja 23 §:n muodostaman lainsäädäntövallan delegointia koskevan normikokonaisuuden vastaisena.<sup>97</sup> Uudenmaan liikkumisrajoitusten eduskuntakäsittelyssä merkittävästi huomiota sai kysymys siitä, miten epätasällistä valmiuslain 118 §:ää olisi tulkittava. Käytännössä kyse oli siitä, millaiset rajoitukset ovat säännöksen nojalla mahdollisia, kun se sanamuotonsa mukaan koskee valtuutta asetuksella ”kieltää oikeus oleskella ja liikkua tietyllä paikkakunnalla tai alueella taikka rajoittaa niitä”.

Esitöissä annetaan säännöksestä yksi soveltamisesimerkki: säteilyarvojen kohoaminen jollain alueella.<sup>98</sup> Hallituksen esityksessä pandemia ja suuronnettomuus sisältyivät samaan poikkeusolomäärityksen kohtaan ja ne erotettiin omiksi poikkeusoloikseen vasta eduskuntavaiheessa. Vaikka valmiuslain 118 § oli alusta asti sovellettavissa sekä onnettomuuksissa että pandemiassa, on luultavaa, että säännöstä kirjoitettaessa mielessä olivat lähinnä onnettomuudet. Säännöksen edeltäjä, vanhan valmiuslain (1080/1991) 33 §:n 2 momentti soveltui onnettomuuksiin ja ainoa soveltamisesimerkki koskee onnettomuutta. Pandemian sisällyttämistä poikkeusolojen luetteloon perusteltiin mahdollisella tarpeella saada

95 PeVM 11/2020 vp, s. 3. Vaikutusten arviointi onkin lisääntynyt valtioneuvoston perusteluissa kevään 2020 jälkeen.

96 Myös käyttöönottomuistio henkii tätä asennetta: ”On ehdottoman välttämätöntä, että kaikki keinot viruksen valtakunnallisen leviämisen hidastamiseksi otetaan käyttöön – ” (käyttöönottomuistio s. 5).

97 PeVL 6/2009 vp, s. 7; PeVM 9/2010 vp, s. 9.

98 HE 3/2008 vp, s. 90.

käyttöön sairaanhoito- ja eristystiloja, joita ei normaaliolojen lainsäädännöllä (tartuntatautilailla) ole mahdollista saada.<sup>99</sup> Tarpeesta rajoittaa liikkumisvapautta ei sanottu mitään.

Valmiuslain esitöissä 118 §:ää ei pidetty ongelmallisena liikkumisvapauden kannalta, vaan esityksen sisältämien liikkumisvapautteen kohdistuvien rajoitusten todettiin, perustuslakivaliokunnan käytäntöön viitaten, olevan mahdollisia normaalien rajoitusedellytysten puitteissa.<sup>100</sup> Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa, joihin esityksessä viitattiin, oli kyse liikkumisrajoituksista puolustusvoimien alueella ja sisäministeriön määräämästä liikkumiskiellosta vaarallisissa kohteissa ja niiden ympäristössä. Ensin mainitussa valiokunta totesi puolustusvoimien alueiden olevan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tarkoitettuja erityisiä alueita, joilla liikkumisrajoitusten hyväksyttävyyden kriteerit ovat väljemmät.<sup>101</sup> Toisessa tapauksessa taas henkilöiden liikkumisvapautta voitiin rajoittaa alueesta aiheutuvan tai siihen kohdistuvan vaaran vuoksi.<sup>102</sup>

Perustuslakivaliokunta katsoi esitetyn 118 §:n sisältämän asetuksenantovaltuuden olevan ristiriidassa lailla säättämisen vaatimuksen kanssa, muttei lausunut mitään säännöksen sisältämästä puuttumisesta liikkumisvapauteen.<sup>103</sup> Toisaalta, koska valiokunta katsoi, että pandemian sisällyttäminen poikkeusoloihin vaati lisäperusteluita, ei sen voida katsoa tuolloin antaneen varauksetonta hyväksyntää säännöksen soveltamiselle pandemiaan.<sup>104</sup>

Kun tarkastellaan valmiuslain 118 §:n sanamuotoa, voidaan todeta, että se on melko väljä kattaen oleskelun ja liikkumisen rajoittamisen ja kieltämisen. On kyseenalaista, voidaanko oleskelua ja liikkumista erottaa toisistaan. Sanamuodon valinnan taustalla lieneekin ollut pyrkimys kattaa monenlaiset alueelliset liikkumisrajoitukset. Säännöksen esitöistä taas havaitaan niiden olevan suppeat, mutta viittaavan ensi sijassa evakuointityypisiin tilanteisiin, joista Uudenmaan liikkumisrajoituksissa ei ollut kyse. Esitöihin nojautuminen siten kaventaisi säännöksen soveltamisalaa sen sanamuodosta. Ongelmana on kuitenkin, että esityöt ovat vanhan PL 23 §:n ajalta ja koskevat siten jo lähtökohtaisesti suppeampaa liikkumisvapauden rajoittamista. Koska uusi PL 23 § mahdollistaa perusoikeuksista poikkeamisen myös pandemiatilanteessa, yksi tulkintavaihtoehto olisi katsoa sen laajentaneen valmiuslain pandemiavaltuuksia mahdollistaen alkuperäistä syvemmälle menevät puuttumiset perusoikeuksiin.

---

99 HE 3/2008 vp, s. 23.

100 HE 3/2008 vp, s. 100–101.

101 Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta (PeVL 21/1997 vp), s. 2–3.

102 Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi poliisilain muuttamisesta (PeVL 11/2001 vp), s. 2. Kyseisessä lainmuutoksessa oli kyse lähinnä liikkumiskiellon säädösperustan päivittämisestä poliisimääräyksestä asetukseen.

103 PeVL 6/2009 vp, s. 7.

104 PeVL 6/2009 vp, s. 4. Puolustusvaliokunta kuitenkin säilytti pandemian poikkeusolueluettelossa perustelematta asiaa sen enempää, ks. puolustusvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (PuVM 3/2010 vp), s. 5.

Valtioneuvosto esitti perustelumuiustiossaan vielä yhden tulkintatien. Sen mukaan, vaikka asetuksella säädettävät rajoitukset eivät täysin mahdu valmiuslain 118 §:n sanamuotoon, voidaan säännöstä tulkita teleologisesti niin, että se mahdollistaa myös muunlaiset saman tavoitteen omaavat rajoitukset, jotka merkitsevät vähäisempää puuttumista liikkumisvapauteen. Kyseessä ei valtioneuvoston mukaan ollut laajentava tulkinta.<sup>105</sup> Asiantuntijoista Salminen, Ojanen, Viljanen, Jääskeläinen ja Tuori kuitenkin pitivät valtioneuvoston tulkintaa jossain määrin laajentavana, joskaan eivät täysin mahdottomana.<sup>106</sup> Suurin osa oikeudellisista asiantuntijoista näyttäisi pitäneen valmiuslain 118 §:n soveltumista asetuksen mukaisesti liikkumisrajoituksiin vähintäänkin epäselvänä.

Soveltamisasetusta koskevassa mietinnössään perustuslakivaliokunta asettui kannalle, joka erosi niin valtioneuvoston kuin asiantuntijoidenkin näkemyksestä:

”Valmiuslain 118 §:n sanamuodon mukaan on mahdollista paitsi kieltää myös rajoittaa oikeutta liikkua ja oleskella alueella. Nyt arvioitavan asetuksen 2 §:n kieltä voidaan ymmärtää alueella liikkumisen oikeuden rajoitukseksi. Asetuksen 2 §:n 1 momentin tarkoittama kieltä mahtuu siten nyt käsillä olevassa poikkeuksellisessa tilanteessa pandemiaa koskevassa sääntelykontekstissa näin ymmärrettynä valmiuslain 118 §:n eduskuntakäsittely huomioiden valmiuslain 118 §:n mukaiseen alueeseen kohdistuvan rajoituksen alaan.”<sup>107</sup>

Perustuslakivaliokunta siis katsoi rajoitusten yksinkertaisesti mahtuvan valmiuslain 118 §:n sanamuotoon ja loi siten sen pohjan 118 §:n tulkinnalle pandemiatilanteessa, joka oli valmiuslain eduskuntakäsittelyssä jäänyt puuttumaan. Vaikka valiokunta katsoi, että rajoitukset kuuluivat valmiuslain 118 §:n alaan, se ei kuitenkaan hyväksynyt valtioneuvoston teleologista tulkintaa:

”Perustuslakivaliokunta kiinnittää valtioneuvoston vakavaa huomiota valittuun sääntelytapaan. Asetuksen perustelumuiustion mukaan rajoituksessa ei ole varsinaisesti kyse valmiuslain 118 §:n alaan kuuluvasta kiellosta. Valmiuslakia ei ole mahdollista tulkita laajentavasti siten, että otettaisiin käyttöön siinä säädettyä laajempia rajoituksia. Valiokunnan mielestä perustellumpi lähestymistapa perustelumuiustiossa omaksutun käsityksen vallitessa valtioneuvostossa olisi ollut laatia asiasta perustuslain 23 §:n mahdollistama lainsäädäntö välttämättömistä liikkumisrajoituksista nyt vallitsevien poikkeusolojen aikana (ks. myös PeVL 7/2020 vp, s. 2–3).”<sup>108</sup>

---

105 Käyttöönottomuistio, s. 9.

106 Salminen lausunto 27.3.2020, s. 5; Ojanen lausunto 26.3.2020, s. 6; Prof. Veli-Pekka Viljasen lausunto PeV:lle 27.3.2020, s. 4; OA Petri Jääskeläisen lausunto PeV:lle 26.3.2020, s. 5; Prof. Kaarlo Tuorin lausunto PeV:lle 26.3.2020, s. 3.

107 PeVM 11/2020 vp, s. 4.

108 PeVM 11/2020 vp, s. 5.

Valtioneuvoston olisi siis ollessaan epävarma valmiuslain 118 §:n soveltumisesta tullut turvautua uuden lain säätämiseen 23 §:n nojalla valmiuslain laajentavan tulkinnan sijasta.<sup>109</sup>

### 5.3 Muiden edellytysten täyttyminen

Tilapäisyyden vaatimus täyttyi asetusten ollessa määräaikaisia ja voimassa suhteellisen lyhyen ajan.<sup>110</sup> Asetukset myös kumottiin välittömästi, kun toimenpiteen ei enää katsottu olevan välttämätön.<sup>111</sup> Samoin asetukset saatettiin viivytyksettä eduskunnan käsiteltäväksi.<sup>112</sup> Maassa vallitsivat valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitettut poikkeusolot eli vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.

Uudenmaan liikkumisrajoituksia arvioidessaan perustuslakivaliokunta vaati sääntelyltä nimenomaisesti täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta.<sup>113</sup> Vaatimus riittävästä oikeusturva-järjestelyistä perusoikeuksia rajoitettaessa näyttäisi sen sijaan saaneen osakseen hyvin vähän huomiota Uudenmaan rajoituksista säädettyä. Soveltamisasetuksen lopulliseen versioon valtioneuvosto kuitenkin lisäsi säännöksen, jonka mukaan poliisi ei saa estää välttämättömään syyhyen vetoavan henkilön liikkumista (soveltamisasetus 2.6 §). Syyhyä lisäykseen oli, ettei henkilöllä tällaisessa tilanteessa olisi ollut mahdollisuutta hakea muutosta poliisin tekemään arvioon rajanylityspäätöksen hyväksyttävyydestä. Säännös ei kuitenkaan estänyt poliisia sakottamasta rajanylittäjiä, sillä rangaistus oli saatettavissa tuomioistuimen tutkittavaksi.<sup>114</sup> Lisäystä on pidettävä periaatteellisesti merkittävänä.

Vaikka valtioneuvosto kohteli Uudenmaan liikkumisrajoituksia automaattisesti poikkeuksena perusoikeuksista, se katsoi muistiossaan rajoitusten kuitenkin täyttävän ihmisoikeussopimusten liikkumisvapauden *rajoittamiselle* asettamat kriteerit (välttämättömyys, lakiperusteisuus ja terveyden suojele hyväksyttävänä perusteena).<sup>115</sup> Tämä on sinänsä mahdollista, sillä perusoikeuden antama suoja liikkumisvapaudelle voi olla ihmisoikeuden määrittelemää suoja-alueella laajempi. Tällöin rajoitus voi puuttua perusoikeuteen tavalla, jota on pidettävä PL 23 §:ssä tarkoitettuna poikkeamisena, mutta pysyä silti ihmisoikeuden tavanomaisten rajoitusvaltuuksien sisällä. Valtioneuvoston tekemää arviota ei kyseenalaistettu asiantuntijalausunnoissa tai valiokunnan mietinnöissä, eikä siten myöskään poikkeamisilmoituksen tekemistä vaadittu.<sup>116</sup>

109 Vastaavaa esitti suositeltavana toimintatapana lausunnossaan myös Ojanen, joskin valmiuslain muuttamisen kautta, ks. Ojanen lausunto 26.3.2020, s. 7.

110 Sinänsä pelkkä määräaikaisuus ei riitä täyttämään tilapäisyyden vaatimusta, vaan sitä on arvioitava myös asiallisesti, ks. PeVL 12/2021 vp, kohta 32.

111 Kumoamismuistio, s. 5.

112 Asiat M 8/2020, M 9/2020 ja M 10/2020 vp.

113 PeVM 8/2020 vp, s. 6.

114 Soveltamismuistio, s. 14. Alkuperäinen, ennen voimaantuloaan kumottu asetus 140/2020 ei sisältänyt vastaavaa säännöstä.

115 Käyttöönottomuistio, s. 6.

116 Sitä vastoin yleisiä liikkumisrajoituksia koskevassa lausunnossa valiokunta kyseenalaisti valtioneuvoston vastaavan kannan ja kehotti arvioimaan uudelleen tarvetta ilmoituksen antamiseen, ks. PeVL 12/2021 vp, kohdat 13–14.

## 6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Perustuslakivaliokunnalla oli alle vuorokausi aikaa käsitellä Uudenmaan liikkumisrajoituksia ennen niiden suunniteltua voimaantuloa. Aikataulu asetusten arvioinnille oli liian tiukka. Kyse ei ollut täysin ennalta-arvaamattomasta kriisitilanteesta, joka olisi puoltanut asetusten pikakäsittelyä eduskunnassa. Merkittävän osan valiokunnan huomiosta vei se seikka, että rajoituksista oli säädetty yhdellä asetuksella erillisten käyttöönotto- ja soveltamisasetuksen sijaan. Tämä olikin estää asetusten hyväksymisen, minkä vuoksi valtioneuvosto antoi korvaavat asetukset vielä samana päivänä. Ei siten ole ihme, että valiokunnan arvio käyttöönottoasetuksesta jättää toivomisen varaa. Sen sijaan soveltamisasetuksen arvioinnissa valiokunnalla on ollut hiukan enemmän aikaa käytettävissä, mutta lopputuloksesta paistaa läpi tarve esittää toimenpide hyväksyttävänä kaikista ongelmista ja epävarmuuksista huolimatta.

Tässä artikkelissa esitetyn perusteella perustuslakivaliokunnan ratkaisulle arvioida Uudenmaan liikkumisrajoituksia PL 23 §:n mukaisina rajoituksina on löydettävissä perusteet. Puuttuminen perus- ja ihmisoikeuksiin ylitti sen, mitä on pidettävä sallittuna perusoikeuksien rajoittamisena etenkin liikkumisrajoituksen summaarisuuden ja poikkeuksellisuuden vuoksi. Perustuslakivaliokunnan mietinnöistä on myös löydettävissä perustelut sille, että liikkumisrajoitus täyttää PL 23 §:ssä asetetut vaatimukset perusoikeuksista poikkeamiselle, lukuun ottamatta vaatimusta asetuksen perustana olevan säännöksen täsmällisyydestä, joka on ratkaistu säätämällä valmiuslaki poikkeuslakina. Perustuslakivaliokunnan kantaa ei siten ole pidettävä vääränä, lähinnä vain heikosti perusteltuna. Erityisesti rajoitusten välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointi jäi pinnalliseksi.

Pandemian jatkuessa perustuslakivaliokunta on kehittänyt arviointikäytäntöään ja alkanut painottaa, että sen tehtävän asianmukainen toteuttaminen vaarantuu, jos esitysten eduskuntakäsittelylle ei varata riittävää ja kohtuullista aikaa. Monet tässä artikkelissa havaitut puutteet Uudenmaan liikkumisrajoitusten arvioinnissa on korjattu valiokunnan yleistä liikkumisrajoitusta koskevassa lausunnossa. Valiokunta arvioi huomattavasti seikkaperäisemmin yleisen liikkumisrajoituksen perusoikeusvaikutuksia, mahdollisuutta säätää rajoituksista tavallisena rajoituksena, ihmisoikeussopimusten mukaisuutta, suhteellisuutta, välttämättömyyttä ja täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Vähitellen on siis opittu huolehtimaan poikkeustoimenpiteiden kohdalla oikeusvaltion toiminnan turvaamisesta.