PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa valtioneuvoston asetuksesta valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta.

Perustuslakivaliokunta on antanut mietinnön 2/2020 vp valtioneuvoston asetuksesta valmiuslain 86-88, 93-95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta sekä mietinnön 3/2020 vp valtioneuvoston asetuksesta valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta välittömästi. Perustuslakivaliokunnan näissä mietinnöissä omaksuma kanta, jonka mukaan maassa vallitsee valmistuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitettu poikkeusolo, pätee myös nyt käsiteltävänö olevan asetuksen arviointiin. Valmiuslain 118 §:n mukaan siinä tarkoitetut toimivaltuudet voivat tulla sovellettaviksi muun muassa tällaisessa poikkeusolossa.

Valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien soveltamisen aloittaminen on monivaiheinen prosessi, jonka ensimmäisenä vaiheena on poikkeusolon toteaminen, joka kuuluu valtioneuvostolle yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa; toisena vaiheena valtioneuvoston käyttöönottoasetus; ja vasta kolmantena vaiheena käyttöönottoasetuksessa tarkoitettujen toimivaltuuksien soveltaminen. Kaikissa näissä vaiheissa noudatetaan niin sanottua normaaliusperiaatetta ja tehdään siihen liittyvä välttämättömyyden ja suhteellisuuden arviointi. Kaikissa näissä vaiheissa arvioinnilla on omat erityispiirteensä.

Valmiuslain 6 §:ssä säädetyn pääsäännön mukaan käyttöönottoasetuksen tarkoittamaa toimivaltuutta saadaan ryhtyä soveltamaan vasta kun eduskunta on päättänyt , että käyttöönottoasetus voi kyseisen toimivaltuuden osalta jäädä voimaan. Eräiden toimivaltuussäännösten, mukaan luettuna valmiuslain

118 §:n, soveltaminen tarkoittaa valtioneuvoston tai ministeriön asetuksen antamista. Tällaiset soveltamisasetukset on valmiuslain 10 §:n mukaan saatettava välittömästi eduskunnan käsiteltäviksi, jolloin eduskunta päättää, onko ne kumottava. Ennen eduskunnan päätöstä soveltamisasetukset ovat kuitenkin noudatettavina.

Valmiuslaki edellyttää valtuuksien käyttöönotosta päättämisen ja niiden soveltamisen ja vastaavasti, silloin kun toimivaltuutta sovelletaan antamalla asetus, käyttöönottoasetuksen ja soveltamisasetuksen eriyttämistä. Myös perustuslakivaliokunta kiinnitti mietinnössään 2/2020 vp huomiota käyttöönottoasetuksen ja soveltamisasetuksen erilaiseen asemaan valmiuslain sääntelykokonaisuudessa:

> Valtioneuvosto on samanaikaisesti käyttöönottoasetuksen kanssa antanut myös kolme valtioneuvoston asetusta valmiuslain II osan säännösten nojalla (ns. soveltamisasetukset). Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että valmiuslain 6 §:n 4 momentin mukaan valmiuslain toimivaltuussäännöksiä voidaan alkaa soveltaa vasta, kun eduskunta on päättänyt, että käyttöönottoasetus saa jäädä voimaan. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan on perusteltua katsoa toimivaltuussäännösten soveltamisen sisältävän myös asetusten antamisen toimivaltuussäännös-ten nojalla. Siten valmiuslain soveltamista koskevat asetukset tulisi antaa vasta, kun eduskunta on tehnyt 6 §:n 3 momentin mukaisen päätöksen käyttöönottoasetuksen voimassaolosta. Valmiuslain toimivaltuussäännösten nojalla annettavat valtioneuvoston ja ministeriön asetukset saatetaan valmiuslain 10 §:n mukaan välittömästi eduskunnan käsiteltäviksi. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että tällaisten asetusten voimaantulo ja soveltamisen aloittaminen ei edellytä, että eduskunta olisi tehnyt asiasta jo valmiuslain 10 §:n mukaisen päätöksen, vaan kysymys on asetusten tarkastamisesta jälkikäteen.

Nyt käsiteltävä valtioneuvoston asetus on johtolauseessa mukaan annettu valmiuslain 6 §:n nojalla, ja siinä säädetään otsikkonsa mukaan valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta. Asetuksessa ei kuitenkaan säädetä valmiuslain 6 §:n edellyttämällä tavalla valtuuksien käyttöönotosta vaan niiden soveltamisesta. Asetuksen 2 § sisältää valmiuslain 118 §:n nojalla annettavat säännökset liikkumisvapauden rajoituksista ja 3 § puolestaan viittaussäännöksen, joka koskee 2 §:ssä tarkoitetun liikkumiskiellon tai –rajoituksen rikkomisen rangaistavuutta. Asetuksen 2 §:n antamista olisi tullut edeltää eduskunnan käsiteltäväksi annettu käyttöönottoasetus, ja 2 §:ssä tarkoitetut säännökset olisi tullut antaa vasta kun eduskunta olisi päättänyt, että käyttöönottoasetusta ei kumota. Jos käyttöönottoasetus olisi annettu valmiuslain 7 §:n nojalla, soveltamisasetus olisi kuitenkin voitu antaa välittömästi käyttöönottoasetuksen jälkeen.

Perustuslakivaliokunnan asiana on arvioida, voidaanko valtioneuvoston asetuksen tulkita tarkoittavan sekä käyttöönotto- että soveltamisasetusta ja eduskuntakäsittelyn sekä 6 §:n mukaista ennakko- että 10 §:n mukaista jälkitarkastusta.

Valmiuslain 118 §:n mukaan 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. Valtioneuvoston asetuksen 3 §:n mukaan henkilöiden liikkumista rajoitetaan Uudenmaan maakunnan alueelle ja alueelta siten, että Uudenmaan maakuntaan tulo ja sieltä poistuminen kielletään. Tämän kaltainen liikkumisrajoitus näyttäisi sopivan huonosti valmiuslain 118 §:n sanamuotoon, jossa selvästikin tarkoitetaan oleskelua ja liikkumista tietyn paikkakunnan sisällä. Valtioneuvoston asetukseen liittyvässä muistiossa vedotaan siihen, että 2 §:n mukainen rajoitus on vaikutuksiltaan lievempi kuin oleskelukielto:

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

En ole vakuuttunut perustelumuistion argumentaatiosta, jonka mukaan valmiuslain 118 §:n olisi katsottava mahdollistavan ”tavoitteiltaan samat, mutta lain sanamuotoa suppeammat rajoitukset”. Olen taipuvainen katsomaan, että asetuksen 2 §:ssä on kysymys valmiuslain 118 §:ään verrattuna uudesta liikkumisrajoituksesta ja että asianmukaista olisi ollut säätää rajoitukselle ensin nimenomainen lainsäädännöllinen valtuutusperusta, esimerkiksi valmiuslakia muuttamalla. Jätän perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi, voidaanko käsillä olevassa kiire- ja kriisitilanteessa kuitenkin omaksua väljempi tulkinta valmiuslain 118 §:n mahdollistamista liikkumisrajoituksista.

Minulla ei ole syytä – eikä asiantuntemusta – kiistää perustelumuistiossa esitettyä arvioita asetuksen 2 §:ssä tarkoitetun liikkumisrajoituksen välttämättömyydestä.

Sysmässä 26.3.2020

Kaarlo Tuori