Tuomas Ojanen

26.3.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

M 8/2020 vp Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta

Käyttöönottoasetus v. soveltamisasetus

Käsillä olevan asetuksen otsikkona on: ”Valtioneuvoston asetus valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta”. Johtolauseen mukaan se on säädetty ”valmiuslain (1552/2011) 6 §:n nojalla”.

Asetuksen 2-3 §:n sääntely eroaa kuitenkin asiallisesti huomattavasti valtioneuvoston asetuksesta valmiuslain 86, 88, 93-95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta (ks. M 1/2020 vp, ks. myös PeVM 2/2020 vp). Asetuksen 2-4 §:n sääntelyssä vaikuttaa asiallisesti olevan kysymys valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien *soveltamisesta*.

Se, että käsillä olevassa asetuksessa on samanaikaisesti kysymys yhtäältä valmiuslain 118 §:n käyttöönottoasetuksesta ja toisaalta valmiuslain 118 §:n nojalla annettavasta soveltamisasetuksesta, ja että asetus on säädetty valmiuslain 6 §:n nojalla, synnyttää nähdäkseni huomattavia ongelmia sekä perustuslain 23 §:n että valmiuslain näkökulmasta.

Ensinnäkin ongelmia syntyy siitä, että valmiuslain 10 §:n sääntely eduskunnan päätösvallasta eroaa merkittävästi valmiuslain 6 §:n soveltamisasetuksia koskevasta sääntelystä, jonka mukaan eduskunta ”päättää, saako asetus jäädä voimaan vai onko se kumottava osittain tai kokonaan ja onko se voimassa säädetyn vai sitä lyhyemmän ajan”. Valmiuslain nojalla annettujen asetusten jälkitarkastamista säätävän valmiuslain 10 §:n mukaan taas valmiuslain II osan säännösten nojalla annettavat valtioneuvoston ja ministeriön asetukset saatetaan välittömästi eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta ”päättää, onko asetukset kumottava”. Tässä yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota siihen, että ns. soveltamisasetusten voimaantulo ja soveltamisen aloittaminen ei edellytä, että eduskunta olisi tehnyt asiasta jo valmiuslain 10 §:n mukaisen päätöksen, vaan kysymys on asetusten tarkastamisesta jälkikäteen (ks. myös PeVM 2/2020 vp).

Perustuslakivaliokunnan mukaan valmiuslain 6—8 §:n sääntelyä voidaan pitää poikkeusoloja koskevassa lainsäädännössä omaksuttuna poikkeuksellisten tilanteiden yllättävyyteen ja kiireellisyyteen liittyvien tekijöiden kannalta perusteltuna tapana päättää poikkeusolojen toimivaltuuksien käyttöönotosta. Valiokunta on painottanut, että eduskunnan vaikuttamismahdollisuudet tulevat valtiosääntöoikeudellisesti tarkasteltuina turvatuiksi siten, että se päättää ehdotuksen perusteella kaikissa tapauksissa viime

kädessä käyttöönottoasetuksen voimaantulon edellytyksistä samoin kuin asetuksen sisällöstä ja voimassaoloajasta (PeVM 6/2020 vp, PeVL 6/2009 vp, s. 15/1).

Perustuslakivaliokunta on myös äskettäin useissa mietinnöissään kiinnittänyt useaan eri otteeseen huomiota siihen, että ”valmiuslain soveltamista koskevat asetukset tulisi antaa vasta, kun eduskunta on tehnyt valmiuslain 6 §:n mukaisen päätöksen käyttöönottoasetuksen voimassaolosta” (ks. esim. PeVM 2-6/2020 vp).

Edelleen perustuslakivaliokunta on antanut viime viikolla arvioimiensa *käyttöönottoasetuksen* (M 1/2020 vp) valtiosääntöoikeudellisessa muun ohella painoa sille, että tuolloisen asetuksen muotoilu ”kyseisten valtuuksien soveltamisesta on mahdollistava ("voidaan soveltaa"), eivätkä toimivaltuudet siis tule automaattisesti ilman erillistä harkintaa sovellettaviksi.” (PeVM 2/2020 vp). Nyt käsillä olevasta asetuksessa ei ole kuitenkaan kysymys valmiuslain 118 §:n mukaisten valtuuksien soveltamisen mahdollistamisesta (”voidaan soveltaa”). Sitä vastoin asetus on kauttaaltaan kirjoitettu käskevään, kieltävään ja osin sallivaan muotoon, kuten säännösten ilmaisut ”säädetään”, ”kielletään”, ”ei sovelleta” ja ”sallitaan” osoittavat.

Koska nyt käsillä olevassa asetuksessa on siis samanaikaisesti kysymys sekä käyttöönotto- että soveltamisasetuksesta, asetus on ongelmallinen edellä esitettyjen perustuslakivaliokunnan linjausten valossa. On korostettava, että perustuslain 23 §:n, valmiuslain 118 §:n säännöksen ja valtioneuvoston käyttöönottoasetuksen 1 §:n tulisi kuitenkin muodostaa valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin pohja (käytännössä soveltamis)asetuksen 2-4:n sääntelylle, jonka ei pitäisi tulla ”automaattisesti ilman erillistä harkintaa sovellettaviksi” (PeVM 2/2020 vp).

Lisäksi asetelma synnyttää ongelmia eduskunnan kumoamisvallan alan näkökulmasta, koska eduskunnan päätösvallan ala käyttöönottoasetusten ja soveltamisasetusten suhteen ei ole välttämättä symmetrinen. Viittaan tässä yhteydessä myös aiempiin lausuntoihini perustuslakivaliokunnalle asioissa M 4-6/2020 vp siitä, mikä on valmiuslain 10 §:n mukaisen eduskunnan päätösvallan alan tulkinnanvaraisuudesta, etenkin valmiuslain 10 §:n säännöksen esityöt ovat olemattomia ja säännöksen sanamuoto (”Eduskunta päättää, onko asetukset kumottava.”) on sellaisenaan siirretty tuolloin voimassaolleesta laista suhteuttamatta säännöstä eduskunnan jälkitarkastusoikeudesta valmiuslain 6—8 §:n sääntelyyn (ks. myös PeVM 6/2020 vp).

Edellä esitetyillä perusteilla on syytä korostaa tarvetta arvioida valtiosääntöoikeudellisesti erikseen yhtäältä kysymystä valmiuslain 118 §:n käyttöönotosta ja toisaalta käsillä olevan asetuksen 2-4 §:n mukaista valmiuslain 118 §:n ”soveltamissääntelyä”. Lisäksi perustuslakivaliokunnan mietinnössä tulisi torjua yhtäältä se, että yksi ja sama asetus voisi olla samanaikaisesti sekä käyttöönotto- että soveltamisasetus ja toisaalta korostaa painokkaasti tarvetta jatkossa antaa erikseen valmiuslain soveltamista koskevat asetukset vasta sitten, kun eduskunta on tehnyt 6 §:n 3 momentin mukaisen päätöksen käyttöönottoasetuksen voimassaolosta.

Asetuksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia

Perustelumuistiossa on tuotu esiin käsillä olevan asetuksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia. En katso asian periaatteellisesta merkittävyydestä huolimatta tarpeelliseksi alkaa toistaa hallituksen esityksestä jo ilmenevää lausunnossani.

Sitä vastoin pidän tärkeämpänä huomauttaa perustelumuistiosta ilmenevän lisäksi, paitsi edellä jo käyttöönotto- ja soveltamisasetuksista esittämästäni, myös seuraavista valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdista, jotka yhtäältä liittyvät valmiuslain 118 §:ään ja toisaalta siihen, mitä vaatimuksia perustuslain 23 §:n, samoin kuin valmiuslain 4 §:n ja 118 §:n mukaiseen välttämättömyysvaatimukseen tarkkaan ottaen sisältyy.

Valmiuslain 118 §

Valmiuslain 118 §:n otsikkona on ”Liikkumis- ja oleskelurajoitukset väestön suojelemiseksi”.

Pykälän mukaan ”(e)dellä 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.”

On syytä todeta, ettei valmiuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 3/2008 vp) alun perin ollut tarkoitus ulottaa valmiuslain 118 §:ää valmiuslain 3 §:n 5 momentin mukaisiin poikkeusoloihin. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 6/2009 vp valmiuslakiehdotuksesta ei tarkastella valmiuslain 118 §:ää. Puolustusvaliokunnan mietinnössä PuVM 3/2010 vp päädyttiin kuitenkin esittämään, että valmiuslain 118 §:ää soveltuisi myös valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Puolustusvaliokunnan mietinnössä ei kuitenkaan eritellä valmiuslain 118 §:n säännöstä sisällöllisesti valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa (ks. PuVM 3/2010 vp).

Edellä selostetun valmiuslain 118 §:n säätämishistorian ohella on huomioitava, että valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaisia poikkeusoloja olisi pitänyt perustuslakivaliokunnan mukaan ”käsitellä ja perustella laajemmin” (PeVL 2/2020 vp, ks. PeVL 6/2009 vp).

Edellä selostetusta säätämishistoriasta seuraa, että valmiuslain 118 §:n esityöt ovat käytännössä olemattomat sen suhteen, miten valmiuslain 118 §:ää tulisi soveltaa valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa. Ennen muuta on huomioitava, että valmiuslain 118 §:ää säädettäessä ei ole ajateltu 3 §:n 5 kohdan mukaisia poikkeusoloja vaan valmiuslain 1, 2 ja 4 kohdan mukaisia poikkeusoloja, mikä ilmenee myös säännöksen kieliasussa siltä osin kuin on kysymys ilmaisusta ”… kieltää oikeus oleskella ja liikkua tietyllä paikkakunnalla tai alueella taikka rajoittaa niitä”.

Kaiken kaikkiaan kysymys on siitä, että valmiuslain 118 §:n sovellettavuus nyt käsillä oleviin valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa synnyttää kysymyksiä jo yksin valmiuslain 118 §:n sanamuodon takia. Selvää myös on, että valmiuslain II osan säännöksiä ei voida tulkita laajentavasti ohi niiden sanamuodon, koska näissä

säännöksissä on kyse tuntuvista puuttumisista perus- ja ihmisoikeuksiin. Palaan tähän jäljempänä asetuksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin yhteydessä.

Välttämättömyysvaatimuksen osatekijät

Perustuslain 23 §:n sallimien perusoikeuspoikkeuksien soveltamiselta edellytetään muun ohella välttämättömyyttä. Samoin valmiuslain toimivaltuuksia voidaan valmiuslain 4 §:n mukaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden. Valmiuslain 118 §:n mukaisilta liikkumis- ja oleskelurajoituksilta väestön suojelemiseksi edellytetään, että ”…se on välttämätöntä ihmisten henkeä tai terveyttä uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi”. On kiinnitettävä huomiota siihen, että valmiuslain 118 §:ssä kvalifioidaan välttämättömyyden vaatimus säännösperusteisesti ihmisten henkeä tai terveyttä uhkaavan vakavan vaaran torjumiseen.

Nähdäkseni on syytä korostaa seuraavia seikkoja välttämättömyysvaatimuksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin suhteen:

- Välttämättömyyttä tulee arvioida erikseen yhtäältä valmiuslain 118 §:n mukaisten toimivaltuuksien käyttöönoton ja toisaalta säännöksen mukaisten toimivaltuuksien soveltamisen suhteen. On korostettava, että asetuksen 2-4:n sääntelyn ei pidä tulla ”automaattisesti ilman erillistä harkintaa sovellettaviksi” (PeVM 2/2020 vp).

- Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan perusoikeusrajoitus 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). Nähdäkseni käsillä olevassa arviointitilanteessa on edellytettävä perustuslain 23 §:n ja valmiuslain 118 §:n normikokonaisuuden takia välttämättömyysvaatimuksen täyttymiseltä kuitenkin sitä, että käsillä olevan asetuksen perustelumuistiossa - ja mahdollisessa muussa valtioneuvoston selvityksessä esimerkiksi kuulemisen aikana – on kyettävä esittämään, että asetuksen 2-4 §:n mukaisilla liikkumisvapauden rajoituksilla sekä liikkumiskiellon tai -rajoituksen rikkomisen sanktioilla, ml. asetuksen voimassaololla 19.4.2020 asti, voidaan riittävän tehokkaasti saavuttaa asetuksen perustelumuistiosta ilmenevät, sinänsä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja erittäin painavat päämäärät, so. että asetuksen 2-4 §:n sääntelyn avulla voidaan reaalisesti torjua ihmisten henkeä tai terveyttä uhkaavan vakavaa vaaraa. Välttämättömyysvaatimuksen täyttymiseen ei siis riitä, että asetuksella vain ”periaatteessa” voidaan saavuttaa sen perusteena oleva hyväksyttävä tavoite. Sitä vastoin rajoitusten esittäjän tulee kyetä perustelemaan, että sääntely on verraten suurella todennäköisyydellä myös käytännössä soveltuva perustelumuistiosta ilmenevän päämäärän toteuttamiseksi.

- Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaan antaa lausunto sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Sen paremmin valiokunnan kuin sen kuulemien asiantuntijoiden tehtävänä ei ole välttämättömyyden perusteluiden muotoilu vaan yksinomaan arvioida niitä perusteita, joita valtioneuvosto nyt esittää valmiuslain 118 §:n mukaisten toimivaltuuksien käyttöönoton ja soveltamisen välttämättömyyden perusteluiksi. Tilanteessa, jossa perustuslain 23 §:n ja valmiuslain 118 §:n normikokonaisuuden edellyttämät välttämättömyyden perustelut puuttuvat, eduskunnan on päätettävä käsillä olevan asetuksen kumoamisesta. (Perustuslaki ei toki estä sitä, että valtioneuvosto antaa uuden käyttöönottoasetuksen ja edelleen

soveltamisasetuksen, joissa valmiuslain 118 §:n mukaisten toimivaltuuksien käyttöönoton ja edelleen soveltamisen välttämättömyyttä perusteltaisiin uudelleen.)

- Valiokunta on korostanut perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kiinnittyvien näkökohtien merkitystä myös perustuslain 23 §:n perusoikeuspoikkeuksien soveltamisalalla (ks. PeVM 2/2020 vp, s. 5, PeVM 3/2020 vp, s. 4 ja PeVM 6/2020 vp). Näin ollen on syytä korostaa tarvetta huomioida perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kiinnittyviä näkökohtia myös käsillä olevan asetuksen arvioinnissa (lukuun ottamatta lailla säätämisen vaatimusta, koska nyt kysymys on valmiuslain nojalla annetusta asetuksesta).

Arvio

Käsillä olevan asetukselle, joka merkitsee huomattavan tuntuvia rajoituksia perustuslain 9 §:ssä ja Suomea velvoittavissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa (ks. perustelumuistiossa kv. velvoitteista esitetty) sekä Euroopan unionin oikeudessa turvattuihin liikkumisvapauksiin, on kyettävä esittämään painava yhteiskunnallinen peruste ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Hyväksyttävyyden vaatimus koskee sekä valmiuslain 118 §:n mukaisten toimivaltuuksien käyttöönottamisesta että näiden soveltamista asetuksen 2-4 §:n osalta (jos ne on ymmärrettävä niin, että valtioneuvosto on tarkoittanut asetuksen olemaan tältä osin valmiuslain 10 §:ssä tarkoitettu soveltamisasetus).

Nähdäkseni perustelumuistiosta ilmenevillä perusteilla valmiuslain 118 §:n mukaisten toimivaltuuksien käyttöönottamiselle ja näiden soveltamiselle asetuksen 2-4 §:n mukaisesti voidaan esittää hyväksyttäviä perusteita, joilla on viime kädessä yhteys perustuslain 7 §:n 1 momentin julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään sekä turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä (perustuslain 19 §:n 3 momentti) ja joka oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia (ks. myös esim. PeVM 2/2020 vp, s. 4—5, PeVM 3/2020 vp, s. 3).

Perusoikeuteen puuttuvaan sääntelyyn kohdistuu täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimus. Tästä näkökulmasta asetuksen 2-4 §:n sääntely ei ole ongelmatonta. Ensinnäkin on toistettava se jo edellä todettu seikka, että valmiuslain 118 §:n sovellettavuus nyt käsillä oleviin valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa synnyttää kysymyksiä jo yksin valmiuslain 118 §:n sanamuodon takia. Selvää myös on, että valmiuslain II osan säännöksiä ei voida tulkita laajentavasti ohi niiden sanamuodon, koska näissä säännöksissä on kyse tuntuvista puuttumisista perus- ja ihmisoikeutena turvattuun liikkumisvapauteen.

Valmiuslain 118 §:n mukaan 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”. Nähdäkseni asetuksen 2 §:n mukaiset liikkumisrajoitukset ja kiellot eivät ole ongelmitta sovitettavissa kaikilta osiltaan

valmiuslain 118 §:n sanamuotoon ” kieltää oikeus oleskella ja liikkua tietyllä paikkakunnalla tai alueella taikka rajoittaa niitä”, koska asetuksen 2 §:n 1 momentin mukaan valmiuslain 118 §:n mukaisesti henkilöiden ”liikkumista rajoitetaan Uudenmaan maakunnan *alueelle ja alueelta* siten, että Uudenmaan maakuntaan *tulo ja sieltä poistuminen kielletään*” (*kursivointi* – TO).

Perustelumuistiossa todetaan, että koska valmiuslain 118 § sallii ”mahdollisuuden asettaa oleskelua koskevia rajoituksia sekä Uudellamaalla että sen ulkopuolella”, ”sen voidaan todeta antavan mahdollisuuden myös rajoittaa liikkumista alueiden välillä” (s. 9).

Koska asetuksen 2 §:n 1 momentissa on kuitenkin kysymyksessä huomattavia perusoikeusrajoituksia merkitsevästä sääntelystä, kyseessä on sellainen valmiuslain 118 §:n ja asetuksen 2 §:n 1 momentin kieliasun välinen jännite, että valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden asetuksen 2 §:n rajoituksia ja kieltoja ei ole ainakaan säännösten sanamuodon normaalitulkinnalla sovitettavissa yhteen. Asetuksen 2 §:n 1 momentti merkitsee nähdäkseni valmiuslain 118 §:ään nähden uusia kieltoja ja rajoituksia.

Asetuksen 2 §:ään sisältyy myös sisäisiä jännitteitä, kun 1 momentin 2 virkkeen mukaan ”(j)okaisella on kuitenkin oikeus palata koti- tai asuinpaikkakunnalleen”, mutta heti 2 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädetään, että ”(e)dellä 1 momentissa säädettyä ei sovelleta, jos liikkuminen on välttämätöntä…”. 2 momentilla siis supistetaan 1 momentin 2 virkkeen mukaista jokaisen oikeutta palata koti- tai asuinpaikkakunnalleen. Vaikka tämä ei varmaankaan ole ollut asetuksen laatijan tarkoituksena, se on omiaan tuomaan säännökseen ongelmia täsmällisyys- ja tarkkarajaisuuden kannalta. (Ongelmaa ei olisi, jos 1 momentin 2 virke olisi esimerkiksi omana 2 momenttinaan. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä voidaan harkita, onko asetukseen tehtävä tällainen säädöstekninen muutos).

Edelleen 2 §:n 2 momenttiin sisältyy pitkä luettelo sellaisista seikoista, joiden käsillä ollessa 1 momentissa säädetyistä liikkumiskielloista ja -rajoituksista voidaan poiketa. Tältä osin 2 momentti sinänsä supistaa 1 §:n merkitsemiä liikkumiskieltoja ja -rajoituksia ja siten lähtökohtaisesti vähentää 1 momentin tarkoittamaa puuttumista perus- ja ihmisoikeutena turvattuun liikkumisvapauteen. Säännös on kuitenkin tulkinnanvarainen, eikä se siksi ole ongelmaton, etenkin kun 3 §:ssä säädetään siitä, asetuksessa ”säädetyn liikkumiskiellon tai –rajoituksen rikkomisen rangaistavuudesta säädetään valmiuslain 133 §:ssä.”

Nähdäkseni 2 §:n sääntelyä voidaan kokonaisuutena arvioituna pitää ongelmallisen tulkinnanvaraisena juuri perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta, vaikka kriminalisoinnin perusteena sinänsä on valmiuslain 133 §. Laillisuusperiaatteen ydinsisällön mukaan rikoksen tunnusmerkistö on kuitenkin ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa. Tässä suhteessa asetuksen 2 §:n 2 momentti synnyttää tulkinnanvaraisuudessaan ongelmia, vaikkei se ole sinänsä asetustasoisena ole rangaistavuuden lakiperusta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen käytännössä laillisuusperiaatteelle on annettu käytännössä vastaava ydinsisältö, jossa on korostettu rikossääntelyn ennustettavuutta eli sitä, että säännöksen sanamuodon perusteella voidaan ennakoida,

mikä on rangaistavaa (ks. PeVL 20/2018 vp, PeVL 10/2016 vp ja PeVL 56/2014 vp, s. 2/II sekä niissä viitatut lausunnot). Tässä yhteydessä on myös kiinnitettävä huomiota siihen, että rikosoikeudellinen laillisuusperiaate kuuluu niiden loukkaamattomina pidettyjen ihmisoikeuksien joukkoon, joista ei Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan ja KP-sopimuksen 4 artiklan määräysten perusteella saa poiketa edes sodan tai muun yleisen hätätilan aikana. Rikosoikeudellista laillisuusperiaatteesta poikkeamisen kielto sisältyy vastaavasti perustuslain 23 §:n sääntelyyn (PeVL 48/2002 vp).

Edellä esitetyillä perusteilla en voi täysin yhtyä perustelumuistion kantaan (s. 15) siitä, että asetuksen 2 §:n käy perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä tarkoitetulla tavalla ilmi kiellon tai rajoituksen rikkomisen rangaistavuus. Edellä esitetyistä syistä olisi vähintäänkin syytä suhtautua hyvin pidättyvästi siihen, että asetuksessa säädetyn liikkumiskiellon tai –rajoituksen rikkomisesta rangaistaan valmiuslain 133 §:n nojalla.

Kokonaisuutena asetuksen sääntelystä voidaan esittää täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta useita erisuuntaisia *pro-contra* -tyyppisiä näkökohtia, joiden punninnassa on otettava huomioon sääntelykohteen ominaispiirteet sekä asiayhteys. Asetuksen ongelmat täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen puoltaisivat sitä, että käsillä olevaa asetusta arvioitaisiin vain *käyttöönottoasetuksena* ja että valtioneuvosto antaisi vielä *erikseen soveltamisasetuksen*, jossa pyrittäisiin täsmentämään sääntelyä ja vähentämään käsillä olevan sääntelyn tulkinnanvaraisuutta. Tämä ei silti poistaisi niitä perusongelmia, joita juontuu valmiuslain 118 § sanamuodon edellä selostetusta ”sopimattomuudesta” nyt käsillä olevaan valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaiseen tilanteeseen.

> Valtiosääntöoikeudellisesti parempi ratkaisumalli olisi ollut se, että valmiuslain 118 § olisi muutettu paremmin valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaisia poikkeusoloja vastaavaksi, varsinkin kun on ollut jo valmiuslain säätämisestä alkaen tiedossa sen huonohko sovellettavuus nyt käsillä olevien poikkeusolojen kaltaisissa tilanteissa.

Käsillä oleva asetus ei ole ongelmaton myöskään välttämättömyysvaatimuksen kannalta, etenkin jos asetusta arvioidaan soveltamisasetuksena. Vaikka muistiossa asetuksen välttämättömyyttä nähdäkseni kyetään kokonaisuutena arvioiden perustelemaan, asetuksen 2 §:n 2 virkkeen ja 2 momentin mukaiset poikkeukset ovat laajuudessaan kuitenkin omiaan herättämään kysymyksiä asetuksen soveltuvuudesta, so. siitä, voidaanko asetuksen mukaisilla liikkumiskielloilla ja -rajoituksilla riittävän tehokkaasti päästä asetuksen taustalla oleviin sinänsä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviin ja erittäin painaviin päämääriin.

Asetus on voimassa 19.4.2020 asti, eli asetus on voimassa siihen nähden suhteellisen lyhyen ajan, että valmiuslain 118 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan ”tilapäisesti, enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan”, kieltää oikeus oleskella ja liikkua. Asetus on tältä osin välttämättömyysvaatimukseen sisältyvän oikeasuhtaisuusvaatimuksen mukaista.

Johtopäätös

Kokonaisuutena arvioiden asetusta ei voida pitää ongelmattomana täsmällisyys- ja tarkkarajaisuus- sekä välttämättömyysvaatimusten kannalta, etenkin *jos* käsillä olevan asetusta arvioidaan nimestään huolimatta paitsi käyttöönottoasetuksena myös valmiuslaissa tarkoitettujen soveltamisasetusten mukaisena sääntelynä siltä osin kuin on kysymys 2-4 §:stä.

Jos taas asetusta arvioidaan vain nimensä mukaisesti valmiuslain 6 §:ssä tarkoitettuna käyttöönottoasetuksena, se on ongelmistaan huolimatta nähdäkseni hyväksyttävissä.

Koska muutoinkin on syytä edellä esitetyistä syistä torjua se, että yksi ja sama asetus olisi *samanaikaisesti* sekä valmiuslain 6 §:ssä tarkoitettu käyttöönottoasetus että valmiuslain 10 §:n tarkoittama lain II osan säännösten nojalla annettava valtioneuvoston ja ministeriön asetus (ns. soveltamisasetus), valtiosääntöoikeudellisesti perusteltua olisi, että *valtioneuvosto antaisi valmiuslain 10 §:ssä tarkoitetun ns. soveltamisasetuksen valmiuslain 118 §:n mukaisten toimivaltuuksien soveltamisesta sen jälkeen, kun eduskunta on tehnyt valmiuslain 6 §:n mukaisen päätöksen nyt käsillä olevan (käyttöönotto)asetuksen voimassaolosta. (Soveltamisasetuksessa tulisi ainakin pyrkiä vähentämään nyt käsillä olevaan sääntelyyn sisältyviä ongelmia täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen sekä välttämättömyysvaatimuksen kannalta.*)

Päädyn kantaan, jonka mukaan käsillä oleva asetusta voidaan korkeintaan pitää hyväksyttävänä, välttämättömänä ja oikeasuhtaisena, *jos* asetusta arvioidaan vain valmiuslain 6 §:ssä tarkoitettuna valmiuslain 118 §:n käyttöönottoasetuksena ja *jos* vielä erikseen annetaan asetuksen soveltamista koskeva asetus sen jälkeen, kun eduskunta on tehnyt valmiuslain 6 §:n mukaisen päätöksen nyt käsillä olevan (käyttöönotto)asetuksen voimassaolosta. Soveltamisasetus on saatettava välittömästi eduskunnan käsiteltäväksi valmiuslain 10 §:n mukaan, eikä sen voimaantulo ja soveltamisen aloittaminen ei edellytä, että eduskunta olisi tehnyt asiasta jo valmiuslain 10 §:n mukaisen päätöksen.

Muita seikkoja

Asetuksen mukaisia liikkumisrajoituksia ja -kieltoja ei ole perustelumuistiossa lainkaan arvioitu Euroopan unionin oikeuden, ei edes sen perusoikeuskirjassa turvattujen unionikansalaisten liikkumis- ja oleskeluoikeuksien kannalta kannalta. Vaikka nyt käsillä olevaa tilannetta voidaan poikkeuksellisena, EU-oikeuden sivuuttaminen ei ole hyväksyttävää, etenkin kun kysymys on unionin perussopimuksissa ja perusoikeuskirjassa perusoikeuksina turvatuista unionikansalaisten liikkumisvapauksista. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä olisi syytä huomauttaa tarpeesta huomioida EU-oikeus, etenkin sen perusoikeuskirja, tämäntapaisen toimenpiteiden valmistelussa valtioneuvostossa.

Varaan mahdollisuuden esittää edellä esittämääni täydentäviä ja tarkistavia näkökohtia kuulemisessa kenties esille tulevan valtioneuvoston lisäselvityksen valossa.

Helsingissä 26. päivänä maaliskuuta 2020

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki