Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Viite:
Perustuslakivaliokunnan asiantuntijakuuleminen 27.3.2020, M 8/2020 vp

Asia:
Valtioneuvoston asetus valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta (M 8/2020 vp)

Valtioneuvoston käyttöönottoasetuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on nykyisin tärkeänä lähtökohtana perustuslain vuonna 2011 uudistetut 23 §:n säännökset. Valmiuslaki, joka on aikanaan säädetty poikkeuslakina perustuslaista osaksi juuri valmiuslain säätämisen aikaan voimassa olleen nykyistä ahtaammin määritellyn poikkeusolojen määritelmän mukaan, on käytännössä menettänyt merkitystään poikkeuslakina. Nykyisen perustuslain 23 §:n mukaan kyse on oltava perusoikeuspoikkeuksista ”kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana”.

Perustuslain 23 §:stä johtuvia ja valmiuslain 4 ja 5 §:stä säädettyjä valtiosääntöoikeudellisia periaatteita ovat ensinnäkin normaalisuusperiaate eli vakavatkin kriisit on lähtökohtaisesti pyrittävä hoitamaan tavanomaisen lainsäädännön antamilla toimivaltuuksilla ja ensisijaisesti myös turvautumaan lainsäädännön muutoksiin. Tavanomaisen lainsäädännön muutoksissa puolestaan on kunnioitettava perusoikeuksien yleisiä ja perusoikeuskohtaisia erityisiä rajoitusperiaatteita. Toinen keskeinen perustuslain 23 §:n ja valmiuslain 4 ja 5 §:n periaate on välttämättömyys: poikkeusoloissa voidaan käyttää vain sellaisia toimivaltuuksia ja niiden puitteissa tehdä vain sellaisia toimenpiteitä, jotka ovat välttämättömiä valmiuslain 1 §:n tavoitteiden kannalta. Kolmantena valtiosäännön poikkeusolojen toimia koskevana periaatteena on oikeasuhtaisuus eli poikkeusoloissakin saadaan käyttää vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden. Oikeasuhtaisuus edellyttää toimivaltuuksien käytön sijoittamista myös suojeltavan tavoitteen ja käsillä olevan poikkeusolon muodostamaan asiayhteyteen (kontekstuaalisuus). Neljänneksi poikkeusten tulee olla Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

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

Poikkeusolojen vallitseminen ja sen ilmaiseminen valmiuslain mukaisessa käyttöönotto-asetuksessa

Valtioneuvosto päätti 16.3.2020, että maassa vallitsevat valmiuslain 3 §:n 3 ja 5 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot. Mainitun 5 kohdan mukaan poikkeusolot ovat käsillä, jos kyseessä on vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti. Valtioneuvoston päätös on voimassa toistaiseksi.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin käsitellyt muita valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottoa koskevia valtioneuvoston asetuksia (M 1/2020 vp, M 2/22020 vp) ja katsonut, että asetusten perustelujen ja muun valiokunnan saaman selvityksen perusteella maassa vallitsevat valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot (PeVM 2/2020 vp, s. 3-4 ja PeVM 3/2020 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että valmiuslaissa säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönottoa koskevasta asetuksesta tulee käydä ilmi, minkä lain 3 §:ssä tarkoitetun poikkeusolon vallitessa toimivaltuuksien välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta on arvioitava (PeVM 2/2020 vp, s. 4, PeVM 3/2020 vp, s. 3). Nyt käsiteltävän asetuksen 1 §:ssä mainitaan, että asetus koskee valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa käyttöön otettavia toimivaltuuksia. Lainsäädäntötekniikka tältä osin perustuu oikeusministeriön laintarkastuksen kehittämään ohjeeseen.

Asetuksessa säädetään valmiuslain 118 §:n mukaisten toimivaltuuksien käyttöönotosta. Valmiuslain 118 §:n mukaan lain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa voidaan tilapäisesti, enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan kieltää oikeus oleskella ja liikkua tietyllä paikkakunnalla tai alueella taikka rajoittaa niitä, jos se on välttämätöntä ihmisten henkeä ja terveyttä uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi. Liikkumisrajoituksista ei ole tarkoitus antaa erikseen valmiuslain 10 §:ssä tarkoitettu asetusta, vaan asetus sisältää myös liikkumisrajoituksia koskevat aineelliset säännökset. Tämä täytyy ottaa huomioon säännösten ja niiden soveltamisen ennakoitavuutta sekä tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä arvioitaessa.

Valtioneuvoston asetukseen liittyy laaja perustelumuistio. Siinä selostetaan varsin seikkaperäisesti uusimman lääketieteellisen ja epidemiologisen asiantuntijatiedon perusteella koronaviruksen aiheuttaman epidemian etenemistä Suomessa ja siitä väestön hengelle ja terveydelle aiheutuvaa vaaraa.

Koronaviruksen aiheuttama sairaus on perustelumuistion sisältämien päivittyneiden tietojen mukaan osalle väestöstä, johon eivät kuulu vain ikääntyneet ja perussairauksista kärsivät, aikaisempaa käsitystä vaarallisempi, osalle tappava. Valtaosa tapauksista on suhteellisen lieviä, mutta noin 15 prosenttia on vakavia ja 5 prosenttia kriittisiä. Virus leviää pääasiassa pisaratartuntana ihmisten välisissä lähikontakteissa. Toisin kuin pandemian alkuvaiheessa ajateltiin, koronainfektio on myös osalla nuorempia ikäluokkia erittäin vakava ja aiheuttaa tehohoitoa vaativan henkeä ja terveyttä uhkaavan keuhkokuumeen.

Valtioneuvoston uudessa perustelumuistiossa kuvataan myös epidemian aiheuttamaa ennennäkemätöntä kuormitusta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmälle, mikä myös aiheuttaa konkreettisen vaaran perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momenteissa tarkoitettujen oikeuksien sekä perustuslain 7 §:n tarkoittaman oikeuden elämään toteutumiselle. Perustuslakivaliokunta on jo arvioinut, että terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen pandemian olosuhteissa on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erityisen painava peruste. Se oikeuttaa jo poik-

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

keuksellinenkin pitkälle meneviä perusoikeuksien tilapäisiä poikkeuksia merkitseviä viranomaistoimia (PeVM 3/2020 vp, s. 3, PeVM 2/2020 vp, s. 4-5).

Toimenpiteiden välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arvioinnissa on kokonaisuutena erityisen tärkeässä asemassa epidemiologinen ja lääketieteellinen asiantuntijatieto sekä asiantuntijatieto sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän kyvystä huolehtia perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentissa tarkoitettujen oikeuksien toteutumisesta.

Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa onkin tarkasti kuunneltava ja punnittava lääketieteellistä ja muuta terveydenhuollon asiantuntijatietoa. Tämä asiantuntijatieto uuden virussairauden yhteydessä on tietyin osin epävarmaa ja kehittyy.

Ylipäänsä väestön suojaaminen pandemian tilanteessa perustuu tulevaisuutta koskevaan ja siten aina epävarmaan tietoon verrattuna esimerkiksi suuronnettomuuteen ja sen jälkitilaan, jossa esimerkiksi suuren uhriluvun toteutuminen on jo tiedossa ja varmaa. Toisaalta muista maista saatava tieto kertoo nyt käsillä olevan tartuntataudin kiistattomasta vaarallisuudesta.

Väestön suojaamisessa pandemialta valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetulla tavalla on aina kyseessä suojautuminen tulevaisuudessa uhkaavalta tapahtumalta. Liian myöhään toteutetut toimenpiteet eivät ole vaikuttavia ja ne siten helposti eivät ole myöskään oikeasuhtaisia, koska toimenpiteiden hyöty jää vajaaksi.

Toimenpiteiden välttämättömyys, oikeasuhtaisuus ja suhde perus- ja ihmisoikeuksiin

Perustuslain 9 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Perustuslaissa on maassa liikkumiseen kohdistuvat rajoitukset jätetty perusoikeusrajoituksia koskevien yleisten oppien eli perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden varaan. Sitä vastoin kansainväliset ihmisoikeussopimukset sisältävät nimenomaisen liikkumisvapautta koskevan rajoituslausekkeen.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 lisäpöytäkirjan 2 artiklan mukaan jokaisella, joka on laillisesti jonkin valtion alueella, on oikeus liikkumisvapauteen tällä alueella ja vapaus valita asuinpaikkansa. Sopimus edellyttää, ettei liikkumisvapaudelle, vapaudelle valita asuinpaikkansa ja vapaudelle lähteä maasta saa asettaa muita kuin sellaisia rajoituksia, jotka ovat lain mukaisia ja välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden takia, yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi, rikosten ehkäisemiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi tai muiden yksilöiden oikeuksien ja vapauksien suojaamiseksi. Kyseisiä oikeuksia voidaan lisäksi rajoittaa erityisalueilla lain nojalla ja demokraattisen yhteiskunnan yleisen edun nimissä. Vastaavanlaiset sopimusmääräykset sisältyvät YK:n yleissopimukseen kansalaisoikeuksista ja poliittisista oikeuksista (KP-sopimus; 12 art.).

Sopimusten mukaan liikkumisvapaus ei kuulu niiden sopimuksen suojaamien oikeuksien piiriin, jotka ovat luonteeltaan ehdottomia ja joita ei voida rajoittaa yleisen hätätilan aikana. Myös ihmisoikeusvelvoitteet edellyttävät välttämättömyyden ja suhteellisuusperiaatteen noudattamista. Sekä KP-sopimus että Euroopan ihmisoikeussopimus sallivat poikkeukset vain siinä laajuudessa kuin tilanne välttämättä edellyttää (esim. EIS 15 art.). YK:n ihmisoikeustoimikunnan hyväksymä KP-sopimuksen liikkumisvapautta koskevan 12 artiklan yleiskommentti (United Nations Human Rights Committee, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, 1 November 1999) voimakkaasti korostaa rajoitusten välttämättömyyden ja oikeasuhteisuuden vaatimuksia. Sama pätee Euroo-

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

pan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan tulkintaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa. Perustuslain 23 §:n ja valmiuslain 4 ja 5 §:ien asettamien välttämättömyyden vaatimukset siten hyvin ilmentävät myös kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden vaatimuksia. KP-sopimuksen 12 artiklan yleiskommentin valossa myös nyt käsillä olevan rajoitteen tavoite suojata oikeutta elämään ja terveyteen otetaan rajoituksen sallittavuutta puoltavana seikka, sillä yleiskommentissa edellytetään rajoituksilta johdonmukaisuutta muiden ihmisoikeuksien kanssa. Liikkumisrajoite ei ole kielletyllä tavalla syrjivä.

Poikkeuslakina säädetystä valmiuslaista antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta ei erikseen esittänyt arvioita valmiuslain 118 §:n toimivaltuudesta asettaa liikkumisrajoituksia (PeVL 6/2009 vp).

Asetuksen mukaisilla liikkumisen rajoituksilla on tarkoitus suojata muita, perustavan laatuisia perusoikeuksia. Perustuslain 7 §:ssä säädetään oikeudesta elämään ja perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Perustuslain 22 §:ssä säädetään myös julkiselle vallalle velvoite turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Asetuksen perustelumuistiossa on sivuilla 5-6 tiiviisti kuvattu asetuksen arvioinnissa keskeisiä perusoikeuksia. Asetuksessa on kyse liikkumisvapaudelle asetettavien rajoitusten oikeasuhteisuudesta suhteessa oikeuden elämään ja terveyteen turvaamiseksi välttämättömiksi arvioituihin toimenpiteisiin.

Asetuksella kielletään liikkuminen Uudenmaan maakunnan rajan yli tietyin poikkeuksin. Tarkoituksena on vähentää mahdollisimman paljon muuta kuin aivan välttämätöntä henkilöliikennettä maakuntaan ja sieltä pois. Rajoitusten perusteena on koronavirusepidemian levinneisyys, joka Uudellamaalla on muuta maata pidemmällä. Lääketieteelliset perusteet puoltavat rajoituksia nimenomaan Uudellamaalla. Riski tartunnan leviämiseen Uudeltamaalta muualle Suomeen nimenomaan henkilöiden liikkumisen mukana on suuri. Epidemian hallinnan yhtenä tavoitteena on, että epidemia ei merkittävästi leviäisi kaikkialle maahan samaan aikaan samalla kun pyritään rajoittamaan tartuntojen määrää. Tällä on tarkoitus turvata terveydenhuollon palvelujen ja henkilöstön riittävyys koko väestölle. Erityisen tärkeätä on turvata kapasiteetin riittävyys tehohoidossa, jonka tarve erittäin todennäköisesti kasvaa huomattavasti koronavirusepidemian edetessä. Kapasiteetin suojaaminen ei kuitenkaan ole varsinainen suojelutavoite vaan se, että tehohoidolla voidaan pelastaa ihmishenkiä.

Perustelumuistiossa kuvataan myös, miksi toimenpide on perusteltua kohdistaa koko Uudenmaan maakuntaan. Epidemiologisen tiedon valossa eri puolilla Uudenmaan maakuntaa on koronavirustartunnan korkean väestöllisen ilmenemisen pesäkkeitä. Maakunnassa ei enää saadun selvityksen perusteella rajattavissa yksittäisiä kuntia ja alueita, joihin toimenpiteet voitaisiin kohdentaa.

Asetuksen perusteluja koskevassa muistiossa selostetaan tavanomaisten toimivaltuuksien nojalla tehtyjä toimia ja perustellaan niiden riittämättömyys epidemian hallinnassa. Asetuksessa säädettyjen rajoitusten on myös tarkoitus olla voimassa lyhyen määräajan.

Valtioneuvoston päätöksenteon laillisuuden valvojana katson, että valtioneuvoston asetus valmiuslain 118 §:n mukaisten toimivaltuuksien käyttöönotosta on annettu valmiuslaissa säädettyjen valtuuksien rajoissa ja että siitä on päätetty valmiuslaissa säädetyn menettelyn mukaisesti. Asetus täyttää käsitykseni mukaan valmiuslain 4 §:ssä säädetyt oikeasuhtaisuuden vaatimukset, vaikka niiden perusteella on tarkoitus tehdä hyvinkin poikkeuksellisia ja Suomen historiassa ennennäkemättömiä toimia. Katson, että valmiuslain 4:n §:n 2 momentin vaatimukset tilanteessa täyttyvät, sillä epidemian leviämisen ja terveydenhuollon ylikuormituksen estäminen ja tar-

tuntojen leviämisen rajoittaminen ei ole mahdollista pelkästään tartuntatautilain ja muun normaaliajan lainsäädännön perusteella. Olen arvioinnissa vielä erityisesti ottanut huomioon, että kyseessä ovat asiantuntijatiedon valossa omaksutut toimet ihmisten hengen ja terveyden sekä terveydenhuoltojärjestelmän toimivuuden turvaamiseksi laajalti levinneen vaarallisen ja merkittävälle osalle sairastuneista tappavan virustaudin aiheuttamalta uhalta tarvittavat toimet. Erityistä painoa on tässä oikeasuhtaisuuden sääntelyn kontekstissa annettava ihmisten oikeudelle elämään ja terveyteen. Siihen nähden määräaikainen liikkumisen rajoitus on suhteellisuusperiaatteen mukainen.

Liikkumisrajoituksen rikkominen on rangaistava valmiuslain 133 §:ssä tarkoitettuna valmiuslakirikkomuksena. Rikosoikeudellisen rangaistuksen sisältävän sääntelyn tulee täyttää perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten sekä niistä johtuvien valtiosääntöoikeudellisten kriminalisointiperiaatteiden vaatimukset (ks. niistä yleisesti esimerkiksi PeVL 48/2017 vp, s. 7, PeVL 23/1997 vp ja PeVL 9/2016 vp). Valmiuslain koko rangaistussääntely on epäselvää ja kaipaa uudistamista. Se myös olennaisilta osiltaan rakentuu blankorangaistussääntelyyn, joka lähtökohtaisesti on ongelmallista tai yleisesti ottaen torjuttavaa perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella (ks. PeVL 10/2016 vp, s. 8, PeVL 31/2002 vp, s. 3, PeVL 15/1996 vp, s. 2/II ja PeVL 20/1997 vp, s. 3/II). Rikoksen tunnusmerkistön on riittävän täsmällisesti ilmettävä viittaussäännöksen ja rangaistussäännöksen muodostamasta kokonaisuudesta (PeVL 14/2018 vp, s. 21-22). Käyttöönottoasetukseen on blanko –rangaistussäännösten välttämistä koskevan opin mukaisesti otettu viittaussäännöksen luonteinen säännös valmiuslain 133 §:ään. Arvioin, että käyttöönottoasetuksen 2 § yhdessä valmiuslain 133 §:n kanssa on tarkkarajainen ja täsmällinen sekä täyttää perustuslain 8 §:n mukaisen rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimukset. Sanktioitu kielto ilmenee täsmällisesti käyttöönottoasetuksen 2 §:stä ja rangaistusuhkaan viitataan selkeästi asetuksen 3 §:ssä. Rangaistussäännöksellä on myös perusoikeusjärjestelmän kannalta yleisesti hyväksyttävät perusteet ja rangaistuksia voidaan pitää oikeasuhtaisina. Sääntely nähdäkseni täyttää perusoikeuksien yleisiin rajoitusperusteisiin nojautuvien valtiosääntöisten kriminalisointiperiaatteiden vaatimukset.

Valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti

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