

Prof. Sakari Melander
27.3.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Aluksi

Käsiteltävänä olevassa valtioneuvoston asetuksessa on kysymys valmiuslain (1552/2011) liikkumis- ja oleskelurajoituksia väestön suojaamiseksi koskevan 118 §:n nojalla annettavasta asetuksesta, jossa määräaikaisesti otettaisiin käyttöön mainitussa valmiuslain säännöksessä säädettyjä toimivaltuuksia. Asetus liittyy koronaviruksen aiheuttamaan COVID-19-epidemiaan, jonka Maailman terveysjärjestö WHO on julistanut pandemiaksi 11.3.2020, ja epidemian vakavien vaikutusten ehkäisemiseen Suomessa. Valtioneuvosto on 16.3.2020 oltuaan yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa todennut maassa vallitsevan toistaiseksi valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaiset poikkeusolot. Eduskunta on epäsuorasti hyväksynyt mainitun valmiuslain kohdan mukaisten poikkeusolojen olemassaolon päättäessään, että valtioneuvoston valmiuslain toimivaltuuksien soveltamisen aloittamista koskevat asetukset saivat jäädä voimaan (ks. PeVM 2/2020 vp, PeVM 3/2020 vp).

Nyt käsiteltävänä olevassa asetuksessa otettaisiin käyttöön valmiuslain 118 §:ssä tarkoitettuja toimivaltuuksia siten, että henkilöiden liikkumista rajoitetaan Uudenmaan maakunnan alueelle ja alueelta siten, että Uudenmaan maakuntaan tulo ja sieltä poistuminen kielletään. Asetuksessa säädettyjen liikkumiskiellon ja -rajoitusten rikkominen olisi rangaistavaa.

Tarkastelen tässä lausunnossani asetuksen sisältämää sääntelyä perustuslain (731/1999) 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten näkökulmasta.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja perustuslain 23 §

Perustuslain 23 §:n mukaan perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut perustuslain 23 §:n soveltumisen poikkeuksellisuutta (PeVL 7/2020 vp, s. 2).

Perustuslain 23 §:n mukaan perusoikeuksista säädettävien välttämättömien tilapäisten poikkeusten on oltava Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Tältä osin säännöksessä on tarkoitettu viitata sekä menettelyllisiin vaatimuksiin että sisällöllisiin rajoituksiin (HE 309/1993 vp, s. 77/l). Sääntely merkitsee myös, että perustuslakiin ei ole ollut tarvetta sisällyttää luetteloa sellaisista ehdottomista oikeuksista, joista ei saa poiketa edes vakavimmissa kriisioloissa. Näin ne oikeudet, jotka kansainvälisoikeudellisesti ovat poikkeamismahdollisuuksien ulottumattomissa, saavat perustuslain mukaan vastaavan suojan myös valtiosisäisesti (HE 309/1993 vp, s. 77/l).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15(2) artiklan mukaan muun ohessa sopimuksen rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskevasta 7 artiklasta ei saa poiketa sodan tai muun kansakunnan elämää uhkaavan yleisen hätätilan aikana. Myös KP-sopimuksen 4(2) artikla sisältää määräyksen, jonka mukaan mainitun artiklan 1 kappaleessa tarkoitettua kansakunnan olemassaoloa uhkaavan yleisen hätätilan aikana sopimuksen sallimaa rajoitusta ei voida tehdä sopimuksen rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskevaan 15 artiklaan.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate on siis mainituissa sopimuksissa määritelty poikkeamismahdollisuuksien ulkopuolelle kuuluvaksi oikeudeksi, mikä merkitsee, että myöskään perustuslain 8 §:ssä tarkoitettua rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta ei voida perusoikeuksia poikkeusoloissa koskevan perustuslain 23 §:n nojalla rajoittaa, koska sen nojalla toteutettavien rajoitusten on oltava Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Edellä todetusta seuraa, että rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset koskevat täysimääräisesti myös valmiuslain sisältämää ja siihen liittyvää rikosoikeudellista sääntelyä samoin kuin niitä valmiuslain nojalla annettavia asetuksia, joihin liittyy rikosoikeudellista sääntelyä ja mahdollisuus rikosoikeudellisten seuraamusten langettamiseen.

Asetuksen sääntely ja perustuslain 8 §:n asettamat vaatimukset

Asetuksen 3 §:n mukaan asetuksessa säädetyn liikkumiskiellon tai -rajoituksen rikkomisen rangaistavuudesta säädetään valmiuslain 133 §:ssä. Valmiuslain 133 §:n 4 kohdan mukaan rangaistetaan sitä, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo valmiuslain 115 tai 118 §:n nojalla annettua liikkumis- tai oleskelukieltoa tai -rajoitusta.

Tältä osin kysymys on avoimesta rangaistussääntelystä eli niin sanotusta blankorangaistussääntelystä, jossa rangaistusuhkan sisältävä säännös ja rangaistavan aineellisen käyttäytymisen sisältävä säännös on erotettu toisistaan.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt tämänkaltaista sääntelyä ongelmallisena rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta onkin käytännössään asettanut edellytyksiä blankorangaistustekniikan käytölle, vaikka tällaista sääntelyä ei sinänsä ole pidetty perustuslain kieltämänä sääntelytekniikkana. Laillisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä blankorangaistussääntelyyn on kuitenkin perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan syytä suhtautua torjuvasti (esim. 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). Perusoikeusuudistuksen yhteydessä valiokunta korosti, että blankosääntelyn osalta tavoitteena tulee olla, että niiden edellyttämät valtuutusketjut ovat täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset ovat kirjoitetut rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella ja nämä säännökset käsittävästä normistosta käy ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus sekä kriminalisoinnin sisältävässä säännöksessä on jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitettusta teosta (PeVM 25/1994 vp). Tuoreemmassa käytännössään valiokunta on pitänyt blankorikossääntelyn täsmenmistä edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 10/2016 vp, s. 8–9). Myös tilanteessa, jossa säännöksessä luetellaan niitä tekotapoja, jotka voivat tulla rangaistavaksi, sääntelyä on perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan täsmennettävä viittaussäännöksiä ja rikoksen tunnusmerkistötekijöitä tarkentamalla (PeVL 14/2018 vp, s. 21–22).

Nyt käsiteltävänä olevasta asetuksesta käy ilmi sen sisältämän sääntelyn rikkomisen rangaistavuus, minkä lisäksi asetus sisältää selkeän viittauksen valmiuslain relevanttiin rangaistussääntöseen, valmiuslain 133 §:ään. Tältä osin asetus täyttää perustuslakivaliokunnan käytännössään blankorangaistussääntelylle asettamat edellytykset.

Edellä todetun mukaisesti perustuslakivaliokunta on blankorikossääntelyn suhteen edellyttänyt, että rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset tulee kirjoittaa rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella. Perustuslain 8 §:n sisältämän rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ydinsisältö on perustuslakivaliokunnan käytännössä muotoutunut seuraavaksi: kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa.¹ Valiokunnan muotoilu korostaa laillisuusperiaatteen tausta-arvoja, ennen muuta ennakoitavuutta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen käytännössä periaatteelle on annettu käytännössä vastaava ydinsisältö, jossa on korostettu rikossääntelyn ennustettavuutta eli sitä, että säännöksen sanamuodon perusteella voidaan ennakoida, mikä on rangaistavaa.²

¹ Esim. PeVL 10/2000 vp, s. 2/I, PeVL 22/2001 vp, s. 3/I, PeVL 29/2001 vp, s. 3/II, PeVL 41/2001 vp, s. 2/II, PeVL 26/2002 vp, s. 2/I, PeVL 40/2002 vp, s. 7/I, PeVL 48/2002 vp, s. 2/II, PeVL 26/2004 vp, s. 3/II, PeVL 7/2005 vp, s. 3/I, PeVL 17/2006 vp, s. 3/I, PeVL 18/2007 vp, s. 5/II, PeVL 12/2010 vp, s. 3/I, PeVL 33/2010 vp, s. 2–3, PeVL 68/2010 vp, s. 4/I, PeVL 11/2011 vp, s. 1, PeVL 61/2012 vp, s. 3–4, PeVL 16/2013 vp, s. 2/I, PeVL 6/2014 vp, s. 2/I, PeVL 26/2014 vp, s. 2/II, PeVL 56/2014 vp, s. 2/II, PeVL 10/2016 vp, s. 9, PeVL 46/2016 vp, s. 6–7, PeVL 56/2016 vp, s. 6 ja PeVL 14/2018 vp, s. 21.

² EIT:n käytännöstä ennen muuta *Kokkinakis v. Kreikka*, tuomio 25.5.1993, 52 kohta ja *Cantoni v. Ranska*, tuomio 11.11.1996, 29 kohta. EU-tuomioistuimen käytännöstä ks. esim. yhdistetyt asiat C-74/95 ja C-129/95, *rikosoikeudenkäynti X:ää vastaan*, Kok. 1996, s. I-6609, 25 kohta, C-303/05, *Advocaten voor de Wereld*, Kok. 2007, s. I-3633, 49 ja 50 kohta, C-546/09, *Aurubis Bulgaria*, Kok. 2011, s. I-2531, 41 ja 42 kohta ja C-405/10, *Özlem Garenfeld*, Kok. 2011, s. I-11035, 48 kohta.

Asetuksen 2 §:n 1 momentin mukaan henkilöiden liikkumista rajoitetaan Uudenmaan maakunnan alueelle ja alueelta siten, että Uudenmaan maakuntaan tulo ja sieltä poistuminen kielletään. Jokaisella on kuitenkin oikeus palata koti- tai asuinpaikkakunnalleen. Säännöksen 2 momentin mukaan 1 momentissa säädettyä ei sovelleta, jos liikkuminen on välttämätöntä viranomaistoinnassa, työn, elinkeinon tai luottamustoimen harjoittamiseksi tai lakisääteisen velvollisuuden täyttämiseksi taikka lähiomaisen kuoleman vuoksi, lapsen tapaamisoikeuden toteuttamiseksi tai muun niihin merkitykseltään rinnastuvan painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi. Tällaisena henkilökohtaisena syynä ei voida pitää vapaa-ajan matkustusta.

Asetuksen 2 §n 1 momentissa selkeästi kielletään Uudenmaan maakuntaan tulo ja sieltä poistuminen. Säännöksen 2 momentissa taas säädettäisiin tietyistä liikkumisrajoitusten poikkeuksista. Liikkumisrajoitusten poikkeuksia koskevin osin sääntely sisältää tiettyjä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta haasteellisia elementtejä.

Poikkeusten olisi ensinnäkin oltava 2 momentin sanamuodon mukaan välttämättömiä. Asetuksen perustelumuition (s. 13) kysymys olisi tapauskohtaisesta harkinnasta sen suhteen, onko liikkuminen esimerkiksi työn suhteen maakunnan rajan yli välttämätöntä. Käytännössä kysymys voisi olla esimerkiksi työstä, jota ei ole mahdollista suorittaa etätöinä. Sääntelyn tavoite – vaarallisen tartuntataudin leviämisen estäminen – ja toisaalta tiettyjen liikkumisrajoitusta koskevien poikkeuksien välttämättömyys – esimerkiksi terveydenhuollon alan työntekijöiden liikkumisen ja työhön pääsyn turvaaminen – huomioon ottaen asetuksen sääntely on tältä osin nähdäkseni kuitenkin rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset täyttävää, vaikka välttämättömyyttä koskeva edellytys väistämättä johtaa poikkeustilanteiden tiettyyn sallittavuuden tapauskohtaiseen arviointiin.

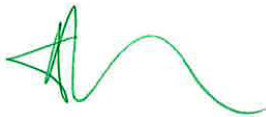
Toiseksi on huomattava, että asetuksen 2 §:n 2 momentti sisältäisi avoimen liikkumisrajoitusta koskevan poikkeuksen, koska liikkumisrajoituksesta voitaisiin poiketa myös muun säännöksessä nimenomaisesti mainittuihin tiettyihin henkilökohtaisiin syihin (lähiomaisen kuolema, lapsen tapaamisoikeuden toteuttaminen) merkitykseltään rinnastuvan painavan henkilökohtaisen syyn perusteella. Asetuksen perustelumuition (s. 13) mukaan tällainen syy voisi olla esimerkiksi lähisukulaiselle sairastumisen vuoksi annettava hoiva ja apu.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan rikostunnusmerkistöjen sisältämiä avoimia tekotapakohtia on lähtökohtaisesti pidettävä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisina (PeVL 48/2002 vp, s. 3/II, PeVL 16/2013 vp, s. 4/I ja PeVL 6/2014 vp, s. 4/I; ks. myös esim. LaVM 4/2014 vp, s. 6–7). Liikkumisrajoituksen poikkeussäännöksen sisältämä avoin sääntely johtaa tosiasiallisesti samaan tilanteeseen kuin rikossäännöksen sisältämä avoin tekotapakohta, koska myös poikkeussäännöksen sisältämä avoin kohta asiallisesti vaikuttaa samoin rangaistavan käyttäytymisen alan määrittelyn ennakoitavuuteen. Asetuksen 2 §:n 2 momentti sisältää kuitenkin edellytyksen siitä, että muun henkilökohtaisen syyn tulisi merkitykseltään rinnastua säännöksessä nimenomaisesti mainittuihin syihin, minkä lisäksi muulta henkilökohtaiselta syytä edellytetään painavuutta ja siihen kohdistuu myös 2 momentissa yleisesti liikkumisvapauden rajoituksen poikkeuksia koskeva välttämättömyysvaatimus. Edellä todetut seikat huomioon ottaen asetuksen 2 §:n 2 momentin sisältämä poikkeus ”muu niihin merkitykseltään rinnastuva painava henkilökohtainen syy” ei nähdäkseni muodostu rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vastaiseksi.

Edellä esitetyn perusteella asetuksen 2 ja 3 §:n sisältämä rikosoikeudellinen sääntely yhdessä valmiuslain 133 §:n ja 118 §:n muodostaa nähdäkseni hyväksyttävän kokonaisuuden perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten näkökulmasta.

Lyhyesti voidaan vielä kiinnittää eduskunnan perustuslakivaliokunnan huomiota siihen, että valmiuslain 132 § sisältää viittauksen rikoslakiin. Säännöksen mukaan rangaistus säännöstelyrikoksesta, törkeästä säännöstelyrikoksesta ja lievästä säännöstelyrikoksesta säädetään rikoslain 46 luvun 1–3 §:ssä. Säännöstelyrikosta koskevasta rikoslain 46 luvun 1 §:stä käy ilmi, että sen nojalla voidaan rangaista sitä, joka rikkoo tai yrittää rikkoa valmiuslaissa säädettyä tai valmiuslain nojalla annettua säännöstelymääräystä (säännöksen 4 kohta). Säännöksessä ei tältä osin viitata valmiuslain tiettyihin säännöksiin vaan viittaus on varsin yleinen koko valmiuslakia ja sen nojalla annettuja määräyksiä koskeva. Rangaistavuutta rajaa käytännössä se, että rangaistavalla teolla on rikottava säännöstelymääräystä. Säännöstelymääräyksen käsitettä sen sijaan ei rikolaissa tai valmiuslaissa määritellä. Tältä osin rikosoikeudellinen sääntely on varsin kyseenalaista rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten ja perustuslakivaliokunnan blankorangaistussääntelyn käyttämiselle asettamien edellytysten näkökulmasta. Sääntelyä olisi syytä tulevaisuudessa muuttaa rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamia vaatimuksia vastaavaksi (säännöstelyrikosia koskevan sääntelyn suhteesta laillisuusperiaatteeseen ks. myös PeVL 4/1997 vp, s. 2–3).

Espoossa 27.3.2020



Sakari Melander
OTT, VT, rikosoikeuden professori