

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston asetus valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston asetus valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta (M 9/2020 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- professori Tuomas Ojanen
- professori Janne Salminen
- professori Veli-Pekka Viljanen

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohdat

Perusoikeuksista voidaan perustuslain 23 §:n mukaan 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. Tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta.

Perustuslain 23 §:n vuonna 2011 muutettu poikkeusolojen määritelmä kattaa perustuslakivaliokunnan mukaan aseelliseen hyökkäykseen tai sen vakavaan uhkaan liittyvien tilanteiden lisäksi esimerkiksi sellaiset laajamittaiset luonnonmullistukset, pandemiat ja suuronnettomuudet, jotka ovat kansakuntaa vakavasti uhkaavia (PeVM 9/2010 vp, s. 8—9).

Valmiuslaissa säädetään normaalista poikkeavista toimivaltuuksista esimerkiksi perusoikeuksista poikkeamiseen, valtiontalouden hoitoon poikkeusoloissa ja hallinnon järjestämiseen. Valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottamisen edellytyksenä on, että maassa vallitsevat poikkeusolot. Valtioneuvosto on 16.3.2020 oltuaan yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa todennut

Valiokunnan mietintö PeVM 8/2020 vp

maassa vallitsevan poikkeusolot. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan, valiokunnan mietinnössä PeVM 2/2020 vp tarkemmin selvitettyllä tavalla, maassa vallitsevat valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot. Sanotussa lainkohdassa säädetään vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavasta hyvin laajalle levinneestä vaarallisesta tartuntataudista. Valtioneuvoston asetuksen mukaan sovellettaviksi tulevat valmiuslain toimivaltuudet ovat sellaisia, että niitä soveltamisalasääntelynsä puolesta on mahdollista soveltaa 3 §:n 5 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa.

Perustuslain kannalta merkityksellistä on, että valmiuslaki voi tulla sovellettavaksi vain erittäin vakavissa kriiseissä (ks. myös HE 3/2008 vp, s. 98—99). Valmiuslain soveltamisala käsittää vain erityisen vakavat kriisit, jotka koskettavat koko kansakuntaa tai ainakin suurta osaa siitä ja vaikuttavat koko yhteiskunnan toimivuuteen. Valmiuslain toimivaltuussäännösten soveltaminen on mahdollista vain laissa tarkasti rajatuissa poikkeusoloissa. Valmiuslain toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jollei tilannetta voida hallita viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Nykyistä valmiuslakia tai aikaisempaa valmiuslakia ei ole ennen nyt käsillä olevia poikkeusoloja koskaan sovellettu. Perustuslakivaliokunnan mukaan sanottu merkitsee erittäin korkeaa kynnystä valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönotolle eikä niitä tule ottaa käyttöön kevein perustein tai varmuuden vuoksi (PeVM 2/2020 vp, s. 2).

Jos valtioneuvosto, yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, toteaa maassa vallitsevan poikkeusolot, voidaan valtioneuvoston asetuksella (käyttöönottoasetus) säätää valmiuslain II osan säännösten soveltamisen aloittamisesta. Tällainen asetus voidaan antaa määräajaksi, enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Valtioneuvosto on yleisistunnossa 27.3.2020 hyväksynyt valtioneuvoston asetuksen valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta. Kyseessä on valmiuslain 6 §:n mukainen käyttöönottoasetus. Asetuksella kumotaan aikaisempi samanniminen asetus (140/2020). Eduskunnan täysistunto on 27.3.2020 lähettänyt asian mietinnön laatimista varten perustuslakivaliokuntaan.

Perustuslakivaliokunnalla on ollut käytössä arvioitavalla asetuksella kumotun asetuksen johdosta annetut asiantuntijalausunnot (ks. M 8/2020 vp).

Valmiuslain 6 §:n 3 ja 4 momentti koskee asian käsittelyä eduskunnassa. Säännöksen 3 momentin mukaan käyttöönottoasetus on välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta päättää, saako asetus jäädä voimaan vai onko se kumottava osittain tai kokonaan ja onko se voimassa säädetyn vai sitä lyhyemmän ajan. Jollei käyttöönottoasetusta ole viikon kuluessa sen antamisesta toimitettu eduskunnalle, asetus raukeaa. Kun eduskunta on tehnyt 3 momentissa tarkoitetun päätöksen, käyttöönottoasetuksessa mainittuja säännöksiä voidaan alkaa soveltaa siltä osin kuin eduskunta ei ole päättänyt, että asetus on kumottava.

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan valmiuslakia todennut, että käyttöönottomenettelyä voidaan pitää poikkeusoloja koskevassa lainsäädännössä omaksuttuna ja tällaisten poikkeuksellisten tilanteiden yllättävyyteen ja kiireellisyyteen liittyvien tekijöiden kannalta perusteltuna tapana päättää poikkeusolojen toimivaltuuksien käyttöönotosta. Eduskunnan vaikuttamismahdollisuudet tulevat valtiosääntöoikeudellisesti tarkasteltuina turvatuiksi siten, että se päättää ehdotuksen

Valiokunnan mietintö PeVM 8/2020 vp

perusteella kaikissa tapauksissa viime kädessä käyttöönottoasetuksen voimaantulon edellytyksistä samoin kuin asetuksen sisällöstä ja voimassaoloajasta (PeVL 6/2009 vp, s. 15/I).

Toimivaltuuksien käyttöönotto

Asetuksessa säädetään valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa käyttöön otettavista liikkumisrajoituksista koskevista toimivaltuuksista. 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 välttämättä ihmisten henkeä tai terveyttä uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi.

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti kiinnittänyt huomiota siihen, että valmiuslain soveltamista koskevat asetukset tulisi antaa vasta, kun eduskunta on tehnyt valmiuslain 6 §:n mukaisen päätöksen käyttöönottoasetuksen voimassaolosta (PeVM 6/2020 vp, s. 6, PeVM 5/2020 vp, s. 2, PeVM 4/2020 vp, s. 2, PeVM 2/2020 vp, s. 6). Nyt annetulla asetuksella kumottu, 25.3.2020 annettu asetus oli säädetty sen johtolauseen mukaan valmiuslain 6 §:n nojalla. Asetuksessa ei kuitenkaan ainoastaan säädetty valmiuslain 6 §:n mukaisesti valtuuksien käyttöönotosta vaan myös valmiuslain 118 §:n mukaisesti niiden soveltamisesta.

Kumotun asetuksen 2 § sisälsi valmiuslain 118 §:n nojalla annettavat säännökset liikkumisvapauden rajoituksista. Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että asetuksen 2 §:ään sisältyvä sääntely olisi voitu antaa vasta, kun eduskunta on tehnyt valmiuslain 6 §:n mukaisen päätöksen käyttöönottoasetuksen voimassaolosta. Valtioneuvoston 25.3.2020 hyväksytyn asetuksen antamisessa omaksuma menettelytapa on perustuslakivaliokunnan tuoreiden kannanottojen vastainen, minkä lisäksi se on valmiuslain systematiikan kannalta oikeudellisesti virheellinen. Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston erittäin vakavaa huomiota asiaan.

Sittemmin 27.3.2020 annetussa asetuksessa sanottu puute on korjattu, ja asetuksen sisällön voidaan katsoa pysyvän valmiuslain 6 §:ssä käyttöönottoasetuksen sisällöstä säädetyn puitteissa.

Sääntelyn tavoite

Asetuksella säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönoton tarkoituksena on perustelumiestien mukaan rajoittaa ja hidastaa virustartunnan leviämistä ihmisten välisissä kontakteissa siten, että virustartunnasta seuraava tautitaakka on väestössä samanaikaisesti mahdollisimman pieni. Valtioneuvoston mukaan ihmisten liikkumisen ja viruksen ominaisuuksien vuoksi tartuntatautilain mahdollistamat ensisijaiset rajoitustoimenpiteet ovat hidastaneet viruksen leviämistä väestössä, eivät kuitenkaan riittävästi.

Valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia voidaan lain 4 §:n mukaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Viranomaiset voidaan lisäksi oikeuttaa poikkeusoloissa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia 1 §:ssä säädetyn tarkoituksen saavuttamiseksi. Valmiuslain tarkoituksena on lain 1 §:n mukaan poikkeusoloissa muun muassa suojata väestöä sekä turvata sen toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia.

Valiokunnan mietintö PeVM 8/2020 vp

Valtioneuvoston perustelumuistiossa esittämän tilannearvion mukaan 118 §:n käyttöönotto on välttämätöntä epidemian etenemisen hillitsemiseksi, jotta terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyky voidaan turvata pandemian aikana ja jotta erityisesti mahdollisuus ihmishenkiä pelastavaan tehohoitoon olisi turvattu. Tehohoidon tarjonta tulee turvata, jotta hoitoon ottamista ei jouduttaisi voimakkaasti epidemian huippujaksoina rajaamaan ja tartunnan saaneiden ja muiden tehohoitoa tarvitsevien henki ei vaarantuisi. Perustelumuistion mukaan käyttöönotto on välttämätöntä, koska virus kulkee ihmisten mukana eikä muuta keinoa leviämisen estämiselle Uudeltamaalta muualle Suomeen ole.

Terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen pandemian aikana on perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painava peruste, jolla on yhteys perustuslain 7 §:n 1 momentin julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään sekä turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveystalvet sekä edistää väestön terveyttä (perustuslain 19 §:n 3 momentti) ja joka oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia (ks. PeVM 2/2020 vp, s. 4—5, PeVM 3/2020 vp, s. 3).

Liikkumisvapauden rajoitus

Perustuslain 9 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4. lisäpöytäkirjan 2 artiklan mukaan jokaisella, joka on laillisesti jonkin valtion alueella, on oikeus liikkumisvapauteen tällä alueella ja vapaus valita asuinpaikkansa. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 45 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella.

Perustuslakivaliokunnan mielestä oikeus liikkua vapaasti paikasta toiseen on ihmisyksilön itsemääräämisoikeuden tärkeä osatekijä. Perustuslain 9 §:n 1 momentti kattaa valiokunnan mielestä oikeuden liikkua maassa paikkakunnalta toiselle ja yksittäisen paikkakunnan sisällä.

Valmiuslain 118 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan tiettyjen poikkeusolojen vallitessa 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 2 §:n mukaan valmiuslain 118 §:ssä säädettyjä toimivaltuuksia oleskelun ja liikkumisen kieltämiseksi ja rajoittamiseksi voidaan soveltaa Uudenmaan maakunnan alueella.

Ottaen huomioon valmiuslain käyttöönotolle pandemiatilanteessa osoitettavat erittäin painavat tavoitteet turvata terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyky ja sitä kautta torjua ihmisten henkeen ja terveyteen kohdistuvia vakavia uhkatekijöitä perustuslakivaliokunta pitää liikkumisvapauden rajoitusten käyttöönottoa tarkoitettulla alueella sinänsä hyväksyttävänä ja valiokunnan saaman selvityksen valossa myös välttämättömänä. Valmiuslain käyttöönottoasetus rajaisi toimivaltuuksien soveltamisen tässä vaiheessa 19.4.2020 asti, eli asetus olisi voimassa tässä vaiheessa alle kuukauden eli suhteellisen lyhyen ajan.

Valiokunnan mietintö PeVM 8/2020 vp

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotettuja rajoituksia liikkumisvapauteen voidaan pitää erittäin olennaisena puuttumisena perusoikeuksiin. Valiokunnan mielestä puuttumisen merkityksellisyyttä korostaa esillä ollut tarve pyytää virka-apua valvonnan toteuttamiseksi sotilaallisesti järjestäytyneiltä puolustusvoimilta sekä mahdollisesti myös esimerkiksi rajavartiolaitokselta. Valiokunta ei kuitenkaan pidä toimivaltuuden käyttöönottoa sille esitetyt perustelut huomioon otettuna oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaisena.

Kiellot ja rajoitukset voivat valmiuslain 118 §:n sanamuodon mukaan olla voimassa paikkakunnalla tai alueella. Valmiuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 3/2008 vp, s. 90/II) luonnehditaan kieltoa tai rajoitusta voitavan soveltaa esimerkiksi, jos jollakin alueella säteilyarvot olisivat kohonneet vaarallisen korkeiksi ydinvoimalaonnettomuuden seurauksena. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan perustelulausuma viittaa siihen, että säännöksessä mainittu alue voi olla paikkakuntaa suurempi. Asetuksen sääntely ei tässä suhteessa ole ongelmallista.

Valmiuslain 11 §:n 1 momentin mukaan poikkeusolojen päättyessä on voimassa oleva käyttöönottoasetus tai jatkamisasetus kumottava. Valmiuslain 11 §:n 2 momentin mukaan jonkin valmiuslain II osan säännöksen soveltamisedellytyksen lakatessa käyttöönotto- tai jatkamisasetusta on vastaavasti muutettava. Perustuslakivaliokunta korostaa, että epidemiatilanteen muuttuessa niin, että 118 §:n mukaiselle liikkumisrajoitukselle ei ole enää oikeudellisia perusteita tai ne ovat muuttuneet, rajoitusta muutetaan tai asetus kumotaan vastaavasti. Valtioneuvoston on muutenkin seurattava tarkkaan valmiuslain ja siinä säädettyjen valtuuksien käytön soveltamisedellytysten täyttymistä sekä soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia.

Toimivaltuuksien käyttämisestä

Perustuslakivaliokunta painottaa, että valmiuslain toimivaltuuksia voidaan lain 4 §:n mukaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden. Perustuslakivaliokunta on pitänyt 4 §:n säännöksiä toimivaltuuksien käyttöperiaatteista keskeisinä perusoikeusrajoitusten suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta ja korostanut, että nämä periaatteet rajoittavat sekä toimivaltuuksien käyttöönottoa että niiden käyttämistä poikkeusoloissa (PeVL 6/2009 vp, s. 4/I). Valiokunnan mukaan on myös selvää, että 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). Perustuslakivaliokunta korostaa näiden näkökohtien merkitystä edelleen myös perustuslain 23 §:n sallimien perusoikeuspoikkeuksien soveltamisessa.

Eduskunnan päätettyä, ettei valtioneuvoston asetusta valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta ole kumottava, valtioneuvosto voi antaa valmiuslain 118 §:n soveltamista koskevan asetuksen.

Liikkumisrajoituksia asetettaessa tulee sääntelyn oikeasuhtaisuuden vuoksi ottaa huomioon liikkuminen välttämättömien syiden vuoksi. Hallituksen mielestä kumotun asetuksen 2 §:ssä oli säännös tällaisesta välttämättömästä liikkumisesta. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että myös esimerkiksi opiskelu saattaa muodostaa välttämättömän syyn liikkumiselle, jos nyt arvioitava asetus on voimassa pidempään kuin varhaiskasvatuksen sekä opetuk-

Valiokunnan mietintö PeVM 8/2020 vp

sen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista annettu valtioneuvoston asetus. Lisäksi valiokunta painottaa, että ehdotetunkaltainen syvälleikäyvä puuttumista perustuslain 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen merkitsevä rajoitus voidaan perustaa vain täsmällisellä ja tarkkarajaisella sääntelyllä eikä esimerkiksi perusteluissa tehdyin maininnoin.

Toimivaltainen viranomaisen liikkumisrajoitusten valvonnassa on poliisi. Valiokunnan käsityksen mukaan ainakin puolustusvoimilta tullaan pyytämään virka-apua valvonnan tehokkaan toteutumisen varmistamiseksi puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain mukaisesti. Perustuslakivaliokunnan mielestä on selvää, että liikkumisrajoituksia valvovat viranomaiset ovat poikkeusoloissakin velvollisia noudattamaan tarkoin lakia ja toimimaan hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota poliisilain 1 luvun 2—5 §:ssä perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta, suhteellisuusperiaatteesta, vähimmän haitan periaatteesta ja toimivallan käytön tarkoitussidonnaisuudesta säädettyyn. Valiokunta pitää siten perusteltuna lähtökohtaa, jonka mukaan poliisi valvoisi rajoitusten noudattamista ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin.

Lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota valmiuslain 5 §:n säännökseen, jonka mukaan valmiuslakia sovellettaessa on noudatettava Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita ja kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustettuja sääntöjä.

Perustuslakivaliokunta korostaa rajoitusten välttämättömyydestä johtuen rajoitusten perusteena olevan ja niiden arvioimiseksi tarpeellisen tietopohjan merkitystä. Ottaen huomioon, että sääntely merkitsee erittäin tuntuvaa puuttumista liikkumisvapauteen, sääntelyn välttämättömyydestä ja muiden käytettävissä olevien keinojen riittämättömyydestä olisi tullut tehdä laajemmin selkoa asetuksen perustelumuihistiassa.

Perustuslakivaliokunta korostaa myös eduskunnan tiedonsaantioikeuksien merkitystä ja valiokunnan tarvetta saada kaikki asian käsittelyssä merkityksellinen tieto asianmukaisesti esitettynä. Valiokunta on asetuksella kumotun asetuksen käsittelyssä joutunut erikseen käyttämään perustuslain 47 §:n mukaisia tiedonsaantioikeuksia saadakseen sellaista selvitystä, joka valiokunnan mielestä olisi tullut toimittaa sen käyttöön oma-aloitteisesti. Valiokunnan mielestä valtioneuvoston on syytä kiinnittää asiaan erityistä huomiota.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Perustuslakivaliokunnan päätösehdotus:

Valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta 27.3.2020 annettu valtioneuvoston asetus saa jäädä voimaan.

Helsingissä 27.3.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

Valiokunnan mietintö PeVM 8/2020 vp

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Mats Löfström r
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väätäinen sd
varajäsen Johannes Koskinen sd
varajäsen Iris Suomela vihr
varajäsen Sari Tanus kd
varajäsen Juhana Vartiainen kok

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Matti Marttunen
valiokuntaneuvos Mikael Koillinen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala