

Valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamista koskevan hallituksen esityksen täydentäminen

Tausta

Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta (HE 63/2022 vp). Esityksessä ehdotetaan valmiuslakiin uutta hybridiuhkatilanteita koskevaa poikkeusoloperustetta sekä siihen liittyviä lisätoimivaltuuksia viranomaisille. Esityksessä on huomioitu myös Rajavartiolaitoksen toimivaltuustarpeita. Esitystä olisi kuitenkin tarpeen täydentää liikkumis- ja oleskelurajoituksilla rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi.

Nykytila

Voimassa olevassa valmiuslaissa säädetään liikkumis- ja oleskelurajoituksista väestön suojaamiseksi (118 §). Eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä (HE 63/2022 vp) valmiuslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 17 a luku rajaturvallisuuden sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä. Lukuun ehdotetaan lisättäväksi muun ohella uusi 122 c § liikkumis- ja oleskelurajoituksista yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Ehdotuksen mukaan lain 3 §:n 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa voitaisiin valtioneuvoston asetuksella tilapäisesti, enintään kahdeksi viikoksi kerrallaan, kieltää oikeus oleskella ja liikkua tietyllä paikkakunnalla tai alueella taikka rajoittaa sitä, siltä osin kuin se on välttämätöntä yleistä järjestystä ja turvallisuutta erityisen vakavasti ja laajamittaisesti vaarantavan uhkan torjumiseksi tai tilanteen hallintaan saattamiseksi. Poliisi valvoisi rajoituksen noudattamista. Liikkumis- ja oleskelurajoituksia voi poikkeusoloissa olla välttämätöntä säätää myös rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Valmiuslakiin olisi tarpeen lisätä tätä koskeva uusi säännös. Muutoksella parannettaisiin Rajavartiolaitoksen toimintaedellytyksiä poikkeusoloissa.

Ehdotettavat säännökset

17 a luku

Rajaturvallisuuden sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen

122 d § (uusi)

Liikkumis- ja oleskelurajoitukset rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi

Edellä 3 §:n 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa voidaan valtioneuvoston asetuksella tilapäisesti, enintään kahdeksi viikoksi kerrallaan, kieltää oikeus oleskella ja liikkua Suomen valtakunnanrajan välittömässä läheisyydessä taikka rajoittaa sitä, jos se on välttämätöntä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi.

Rajavartiolaitos valvoo rajoituksen noudattamista.

19 luku

Korvaukset ja oikeusturva

133 §

Valmiuslakirikkomus

Joka tahallaan tai huolimattomuudesta

- 1) jättää noudattamatta työnvälityspakkoa koskevan 91 §:ssä säädetyn velvollisuuden, irtisanomista koskevan 94 §:ssä säädetyn velvollisuuden tai työehtoja koskevan 101 §:n 1 momentissa säädetyn velvollisuuden,
- 2) laiminlyö täyttää 95 §:n nojalla määrätyn työvelvollisuuden tai 116 §:n nojalla määrätyn väestönsuojeluvollisuuden tai laiminlyö 104 §:ssä säädetyn velvollisuuden siirtyä,
- 3) laiminlyö täyttää 45, 63, 78, 86, 110, 112, 113, 117, 119, 122 tai 122 b §:n nojalla määrätyn luovutusvelvollisuuden taikka 111 tai 122 a §:n nojalla määrätyn suorittamisvelvollisuuden taikka
- 4) rikkoo 115, 118, 122 c tai **122 d §:n** nojalla annettua liikkumis- tai oleskelukieltoa tai -rajoitusta, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *valmiuslakirikkomuksesta* sakkoon.

Perustelut

122 d §. *Liikkumis- ja oleskelurajoitukset rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi 3 §:n 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa tarvittavista liikkumis- ja oleskelurajoituksista rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Rajaturvallisuuden ylläpitämisellä tarkoitetaan rajavartiolain (578/2005) 2 §:n 6 kohdan mukaan kotimaassa ja ulkomailla suoritettavia toimenpiteitä, joilla pyritään estämään valtakunnanrajan ja ulkorajan ylittämistä annettujen säännösten rikkomisen ja rajat ylittävistä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhat, torjumaan rajat ylittävää rikollisuutta sekä varmistamaan rajanylityksen turvallisuus. Rajaturvallisuuden ylläpidolla turvataan Suomen lisäksi myös muiden EU-jäsenvaltioiden ja Schengen-valtioiden turvallisuutta.

Ehdotetun säännöksen mukaan 3 §:n 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa voitaisiin valtioneuvoston asetuksella tilapäisesti, enintään kahdeksi viikoksi kerrallaan, kieltää oikeus oleskella ja liikkua Suomen valtakunnanrajan välittömässä läheisyydessä taikka rajoittaa sitä, jos se on välttämättömä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Vierias valtio voi pyrkiä vaikuttamaan rajaturvallisuuden ylläpitämisellä suojattaviin asioihin valtakunnanrajan yli ulottuvilla toimenpiteillä siten, että se vakavasti ja olennaisesti vaarantaa kansallista turvallisuutta, yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia. Uhka voi kohdistua Suomeen suoraan tai toisen valtion kautta ulko- tai sisärajan yli. Vastaavasti uhka voi kohdistua Suomen kautta tai Suomesta toiseen valtioon, jossa sen vaikutukset voivat olla myös Suomen turvallisuuden kannalta vakavia. Tämän vuoksi olisi välttämättömä varmistaa ehdotetun 3 §:n 6 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa valtioneuvoston edellytykset vastata valmiuslain 118 §:n käyttöalaa täydentävän liikkumis- ja oleskelurajoituksen keinoin myös rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi.

Ehdotetun rajoituksen tarkoituksena on sen soveltamistilanteessa mahdollistaa rajaturvallisuuden ylläpitoa uhkaavan tilanteen hallinnassa pitäminen tai tilanteen hallintaan ottaminen valtakunnanrajan välittömässä läheisyydessä ja siten ehkäistä tilanteen vakavien vaikutusten leviäminen muualle Suomeen tai muihin EU- tai Schengen-valtioihin. Rajoitusten tarkoituksena on myös suojata rajoitusalueella ja rajoituksen kohteena olevia ihmisiä heihin kohdistuvilta vaaroilta ja omaisuutta huomattavilta vahingoilta. Viime kädessä tavoitteena on estää tilanteen eteneminen 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuksi aseelliseksi tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavaksi hyökkäykseksi tai niiden huomattavaksi uhkaksi, 3 §:n 4 kohdassa

tarkoitetuksi suuronnettomuudeksi tai 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetuksi laajalle levinneeksi tartuntataudiksi. Ehdotus kiinnittyisi siten valmiuslain 1 §:n tarkoitukseen väestön suojaamisesta, oikeusjärjestyksen, perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien ylläpitämisestä sekä valtakunnan alueellisen koskemattomuuden ja itsenäisyyden turvaamisesta.

Rajaturvallisuuden ylläpitoa erityisen vakavasti ja laajamittaisesti vaarantavan uhkan voisi 3 §:n 6 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa aiheuttaa yksi tai useampi tekijä. Kyseessä voisi olla esimerkiksi laajamittaisen maahantulon tilanne, jonka laajuus, kehitysnopeus tai laatu ylittää Suomen kyvyn hallita tilanne normaaliolojen lainsäädännöllä. Tilanteeseen voi liittyä poikkeuksellisen paljon kansainvälistä suojelua hakevia, haavoittuvassa asemassa olevia tai puutteellisilla maahantulon edellytyksillä maahan pyrkiviä ihmisiä, laitonta maahantuloa ja sen järjestämistä, ihmiskauppaa, rikollisessa tai terroristisessa tarkoituksessa maahan pyrkiviä henkilöitä, kansanterveyttä vaarantavien tautien leviämistä tai aluevalvontalaissa tarkoitettua vihamielistä toimintaa valtakunnanrajan yli. Tilanteeseen voi liittyä myös Rajavartiolaitoksen toimintaan tai toiminnan kohteina oleviin henkilöihin kohdistuvaa tiedustelua tai rajaviranomaisten toiminnan kannalta kriittisten kohteiden, materiaalin, valvonta- ja johtamisjärjestelmien ja henkilöiden vahingoittamista, resurssien sitomista ja rajavalvonnan häirintää.

Rajavartiolain 49 §:n mukaan rajavyöhyke voidaan perustaa ulkorajalle, jos se on välttämätöntä rajajärjestyksen valvomiseksi tai rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Rajavyöhyke voi ulottua maalla enintään kolmen ja merellä enintään neljän kilometrin etäisyydelle valtakunnan rajasta. Rajavyöhykettä ei saa säätää laajemmaksi kuin rajavalvonta välttämättä edellyttää. Rajavartiolain 52 §:n mukaan oleskelu ja pykälässä säädetty toiminta on rajavyöhykkeellä luvanvaraista. Laajamittaisen maahantulon ja erityisesti välineellistetyn maahantulon tilanteessa tai muussa hybrdivaikuttamistilanteessa voi olla välttämätöntä rajoittaa liikkumista valtakunnanrajan läheisyydessä Rajavartiolaitoksen välttämättömän toiminnan turvaamiseksi, henkilöiden suojaamiseksi vaaroilta ja omaisuuden vahingoittumisen välttämiseksi. Rajavartiolain 54 §:n 4 momentin mukaan Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän tarpeen sitä edellyttäessä muun kuin 53 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettun henkilön rajavyöhykelupa voidaan peruuttaa enintään kuukaudeksi kerrallaan, jos se on välttämätöntä rajajärjestyksen tai rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Peruuttamisoikeus ei siten koske rajavyöhykkeellä asuvaa tai siellä asuinrakennusta taikka kiinteistöä hallitsevaa ja hänen läheistään eikä rajavyöhykkeellä työskentelevää tai siellä ammattia, elinkeinoa taikka liikettä harjoittavaa. Laajoissa ja poikkeuksellisissa tilanteissa myös näiden henkilöiden liikkumista voi olla välttämätöntä tilapäisesti rajoittaa.

Rajavyöhyke on jo normaalioloissa välttämätön alue rajojen valvonnan toteuttamiselle teknisen valvonnan ja partioinnin keinoin. Vain luvanvaraiseen liikkumiseen ja toimintaan tarkoitettu alue ennalta ehkäisee rajaturvallisuutta vaarantavien tapahtumien syntyä ja mahdollistaa rajaturvallisuutta vaarantavaan toimintaan, niiden yritykseen tai niiden järjestämiseen tai avustamiseen puuttumisen Suomen puolella jo ennen kuin esimerkiksi luvatonta rajanylitystä on syntynyt. Luvanvaraisuus mahdollistaa myös luvallisen ja luvattoman liikkumisen nopean erottelemisen ja siten luvattomien rajanylitysten nopean paljastamisen ja toiminnan kohdentamisen vain laittomaan ja kiireellisimpiä toimenpiteitä vaativaan toimintaan. Mahdollisimman koskematon maasto on välttämätön valvontalaitteiden ja rajakoirien tehokkaalle käytölle sekä rikosten tutkinnalle. Maahantulon välineellistämisen, laajamittaisen maahantulon tai muun hybrdivaikuttamisen tilanteessa rajavyöhykkeellä ja sen läheisyydessä laillisessa tai laittomassa tarkoituksessa liikkuvien ihmisten määrä lisääntyy merkittävästi, jolloin valtakunnanrajan läheisyyteen voi olla välttämätöntä määrätä rajavyöhykettä ja sille säädettyä enimmäisleveyttä laajemmalle alueelle tilapäisiä liikkumis- ja oleskelurajoituksia valvonta-, kiinniotto- ja tutkintatoimenpiteiden turvaamiseksi sekä eri osapuolten turvallisuuden varmistamiseksi.

Kiinniotettavien määrän kasvaessa myös voimankäyttötilanteiden todennäköisyys ja niiden potentiaalinen vakavuus kasvaa. Pysyvällä rajavyöhykkeellä ja tilapäisillä liikkumis- ja oleskelurajoituksilla estetään myös

näistä tilanteista sivullisille aiheutuvaa vaaraa ja mahdollistetaan viranomaisille toiminnanvapaus selvittää tilanne lievintä tehokasta keinoa käyttäen ilman, että sivullisten välitön läsnäolo pahentaa tilannetta.

Rajavyöhykettä ei voi perustaa sisärajoille. Palautettaessa rajavalvonta väliaikaisesti sisärajoille Schengenin rajasäännösten ja rajavartiolain 15 §:n perusteella voi rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi olla välttämätöntä rajoittaa liikkumista valtakunnanrajan läheisyydessä vastaavalla tavalla kuin ulkorajalla. Tämä korostuu erityisesti tilanteissa, joissa laajamittainen maahantulo tai muu hybridiuhka suuntautuu esimerkiksi Venäjältä Norjan kautta Suomeen tai Suomesta muuhun Schengen-valtioon.

Rajavartiolain 71 §:ssä säädetään Rajavartiolaitoksen kohteita ja harjoituksia koskevista liikkumisrajoituksista. Pykälän mukaan sisäministeriön asetuksella voidaan säätää Rajavartiolaitoksen hallitsemaa tilaa tai aluetta koskeva liikkumisrajoitus tai -kielto, jos se on välttämätöntä henkilöiden vaaroilta suojaamiseksi tai Rajavartiolaitoksen erittäin tärkeän toiminnan suojaamiseksi. Sotilaallisen harjoitusalueen tai rajaturvallisuuteen liittyvän harjoitusalueen osaa taikka Rajavartiolaitoksen 39 §:n 3 momentin nojalla käyttöönsä ottamaa kiinteistöä koskevan tilapäisen liikkumisrajoituksen tai -kiellon voi harjoituksen tai kiinteistön käyttöönoton ajaksi määrätä vähintään kapteenin tai kapteeniluutnantin arvoinen rajavartiomies. Liikkumisrajoitusta tai -kieltoa rikkova henkilö voidaan poistaa rajoituksessa tai kiellossa tarkoitettusta tilasta tai siinä tarkoitettulta alueelta. Koska säännös koskee vain Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevia tiloja tai alueita sekä harjoituksiin käytettäviä alueita, se ei vastaa poikkeusoloissa syntyvään tarpeeseen rajoittaa yleisesti liikkumista ja oleskelua rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Liikkumis- ja oleskelurajoituksia koskevan toimivaltuuden laajentamisella 3 §:n 6 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa voitaisiin joiltain osin myös vähentää Rajavartiolaitoksen tarvetta ottaa tiloja tai alueita haltuun rajavartiolain 39 §:n 3 momentin nojalla.

Ehdotettu pykälä mahdollistaisi liikkumisen tai oleskelun kieltämisen tai rajoittamisen vain valtakunnanrajan välittömässä läheisyydessä. Säännös olisi siten alueelliselta käyttöalaltaan rajatumpi kuin valmiuslain 118 §, jonka on katsottu mahdollistavan liikkumis- ja oleskelurajoitusten asettamisen ihmisen henkeä tai terveyttä uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi paikkakuntaa suuremmalla alueella (PeVM 8/2020 vp). Säännös ei toisaalta estäisi asettamasta liikkumis- ja oleskelurajoituksia esimerkiksi koko valtakunnanrajalle tai sen useammalle osalle, jos sitä voitaisiin pitää tilanteen vakavuus ja kokonaisarvio huomioon ottaen välttämättömänä. Valmiuslakiin ehdotettava 122 c § liikkumisrajoituksista yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi täydentäisi sääntelyä siltä osin kuin olisi välttämätöntä asettaa liikkumis- ja oleskelurajoituksia muualle kuin valtakunnanrajan välittömään läheisyyteen.

Ehdotettu pykälä mahdollistaisi liikkumis- ja oleskelurajoituksen asettamisen vain siltä osin kuin se on välttämätöntä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Säännöksen sanamuoto ilmentää vaatimusta siitä, että liikkumisvapauden rajoittamisen voimakkuuden (kielto tai vähäisempi rajoitus sekä sen alueellinen laajuus) tulee asettua oikeasuhtaisesti niihin perusteisiin, joiden vuoksi liikkumisvapautta rajoitetaan. Soveltamistilanteessa käyttöönotettava rajoitus tulisi siten sovittaa sillä torjuttavaan uhkaan siten, ettei rajoituksella puututa kenenkään oikeuksiin enempää, laajemmin tai aiheuttamatta suurempaa haittaa kuin tilanteen hallitsemiseksi tai hallintaan saattamiseksi on välttämätöntä. Mahdollisessa soveltamistilanteessa tulee huomioitavaksi myös valmiuslain 4 §, jonka mukaan valmiuslakiin sisältyviä toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden. Välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arvioinnissa tulee ottaa huomioon rajoituksen asiallinen, ajallinen sekä alueellinen välttämättömyys ja tarkastella myös perusoikeuksien kannalta vähemmän rajoittavia muita sääntelyvaihtoehtoja (ks. esim. PeVL 31/2020 vp ja PeVL 14/2020 vp, s. 5). Säännösehdotuksessa tarkoitettu rajoitus voisi olla esimerkiksi tiettyyn vuorokauden aikaan sidottu ajallinen liikkumisrajoitus.

Säännösehdotuksen mahdollistamaa asetuksenantovaltuutta käytettäessä tulisi ottaa lisäksi tilanteen mahdollistamalla tavalla asianmukaisesti huomioon liikkumisvapauden ydinalueelle kuuluvien vapauksien

suojaaminen ja liikkuminen välttämättömien syiden vuoksi (PeVM 8/2020 vp, PeVM 11/2020 vp). Tällaisista voidaan viitata esimerkkinä covid-19-pandemian leviämisen estämiseksi valmiuslain 118 §:n nojalla liikkumisen tilapäisistä rajoituksista väestön suojaamiseksi annetun valtioneuvoston asetuksen (146/2020; kumottu asetuksella 217/2020) 2 §:n 2 ja 3 momentissa lueteltuihin soveltamiskoikkeuksiin. Näitä ovat muun ohella jokaisen oikeus palata asuinpaikkaansa sekä käyttää liikkumisvapauttaan välttämättömän työn ja elinkeinon harjoittamiseksi tai lakisääteisen velvollisuuden täyttämiseksi. Perustuslakivaliokunta on valmiuslain 118 §:n käyttöönottoasetusta arvioidessaan painottanut, että perustuslain 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen merkitsevä rajoitus voidaan perustaa vain täsmällisellä ja tarkkarajaisella sääntelyllä eikä esimerkiksi perusteluissa tehdyin maininnoin (PeVM 8/2020 vp).

Ehdotetun pykälän mukainen liikkumis- tai oleskelurajoitus voisi olla kestoltaan enintään kaksi viikkoa kerrallaan. Säännös olisi siten tarkoitettu alueellisen ulottuvuutensa lisäksi myös ajallisesti rajatummaksi kuin lain 118 §:ssä säädetty toimivaltuus. Rajoitusta ei saisi välttämättömyysvaatimus huomioon ottaen määrätä pitemmäksi kuin tilanne välttämättä edellyttää. Säännösehdotuksessa tarkoitettujen rajaturvallisuuden ylläpitämiseen kohdistuvien uhkien hallintaan saattamiseksi voidaan pitää riittävänä verraten lyhytkestoista rajoitusta. Perusteiden täytyessä rajoitusta voidaan jatkaa. Kun rajoitukselle ei olisi enää oikeudellisia perusteita tai ne olisivat muuttuneet, rajoitusta tulisi muuttaa tai sitä koskeva asetus kumota (ks. myös PeVM 8/2020 vp). Perustuslakivaliokunta on käytännössään painottanut valtioneuvoston velvollisuutta seurata tarkkaan valmiuslain ja siinä säädettyjen valtuuksien käytön soveltamisedellytysten täyttymistä sekä soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia (PeVM 11/2020 vp).

Pykälän 2 momentin mukaan Rajavartiolaitos valvoisi rajoitusten noudattamista. Säännös olisi selventävä ottaen huomioon, että toimivaltuuden tarkoitusta keskeisesti määrittävä rajaturvallisuuden ylläpitäminen kuuluu Rajavartiolaitoksen perustehtäviin. Ehdotetun pykälän nojalla säädetyn liikkumis- tai oleskelurajoituksen noudattamatta jättämisestä olisi seuraamuksena 133 §:ssä tarkoitettu valmiuslakirikkomus.

133 §. Valmiuslakirikkomus. Pykälää ehdotetaan täydennettäväksi siten, että valmiuslakirikkomuksena pidettäisiin myös ehdotetussa 122 d §:ssä säädetyn liikkumis- ja oleskelurajoituksen rikkomista.

Sääntämisperustelut

Valmiuslain uuteen 17 a lukuun ehdotetaan lisättäväksi uusi 122 d § liikkumis- ja oleskelurajoituksista rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Säännöksen mukaan 3 §:n 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa voitaisiin valtioneuvoston asetuksella tilapäisesti, enintään kahdeksi viikoksi kerrallaan, kieltää oikeus oleskella ja liikkua Suomen valtakunnanrajan välittömässä läheisyydessä taikka rajoittaa sitä, jos se on välttämätöntä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Säännös olisi siten asialliselta käyttöalaltaan valmiuslain 118 §:ää laajempi, mutta alueelliselta ja ajalliselta käyttöalaltaan sitä rajatumpi.

Ehdotettu säännös on merkityksellinen erityisesti perustuslain 9 §:n 1 momentissa turvattun liikkumisvapauden kannalta. Sen mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Lisäksi 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. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että 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. (PeVM 8/2020 vp).

Ehdotettu 122 d § mahdollistaisi liikkumis- tai oleskelurajoituksen asettamisen vain siltä osin kuin se on välttämätöntä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Säännöksen sanamuoto ilmentää vaatimusta siitä, että liikkumisvapauden rajoittamisen voimakkuuden (kielto tai vähäisempi rajoitus sekä sen alueellinen laajuus) tulee asettua oikeasuhtaisesti niihin perusteisiin, joiden vuoksi liikkumisvapautta rajoitetaan. Mahdollisessa soveltamistilanteessa tulisi huomioitavaksi myös valmiuslain 4 §, jonka mukaan valmiuslakiin sisältyviä toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden. Välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arvioinnissa tulisi siten ottaa huomioon rajoituksen asiallinen, ajallinen sekä alueellinen välttämättömyys ja tarkastella myös perusoikeuksien kannalta vähemmän rajoittavia muita sääntelyvaihtoehtoja (ks. esim. PeVL 31/2020 vp ja PeVL 14/2020 vp, s. 5). Säännösehdotuksen perusteluissa on todettu, että rajoitus voisi olla myös esimerkiksi tiettyyn vuorokauden aikaan sidottu ajallinen liikkumisrajoitus.

Säännösehdotuksen mahdollistamaa asetuksenantovaltuutta käytettäessä tulisi ottaa lisäksi tilanteen mahdollistamalla tavalla asianmukaisesti huomioon liikkumisvapauden ydinalueelle kuuluvien vapauksien suojaaminen ja liikkuminen välttämättömien syiden vuoksi (PeVM 8/2020 vp, PeVM 11/2020 vp).

Tällaisista voidaan viitata esimerkkinä covid-19-pandemian leviämisen estämiseksi valmiuslain 118 §:n nojalla liikkumisen tilapäisistä rajoituksista väestön suojaamiseksi annetun valtioneuvoston asetuksen (146/2020; kumottu asetuksella 217/2020) 2 §:n 2 ja 3 momentissa lueteltuihin soveltamiskoikkeuksiin. Näitä ovat erityisesti jokaisen oikeus palata asuinpaikkaansa sekä käyttää liikkumisvapauttaan välttämättömän työn ja elinkeinon harjoittamiseksi tai lakisääteisen velvollisuuden täyttämiseksi. Perustuslakivaliokunta on valmiuslain 118 §:n käyttöönottoasetusta arvioidessaan painottanut, että perustuslain 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen merkitsevä rajoitus voidaan perustaa vain täsmällisellä ja tarkkarajaisella sääntelyllä eikä esimerkiksi perusteluissa tehdyin maininnoin (PeVM 8/2020 vp).

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on lisäksi merkityksellistä, että ehdotetun 122 d §:n mukainen liikkumis- tai oleskelurajoitus olisi säännöksestä ilmenevällä tavalla luonteeltaan tilapäinen ja se voisi olla kestoltaan enintään kaksi viikkoa kerrallaan. Rajoitusta ei saisi välttämättömyysvaatimus huomioon ottaen määrätä pitemmäksi kuin tilanne välttämättä edellyttää. Soveltamisedellytysten täyttymistä ja soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia olisi seurattava (PeVM 11/2020 vp). Kun rajoitukselle ei olisi enää oikeudellisia perusteita tai ne olisivat muuttuneet, rajoitusta tulisi muuttaa tai sitä koskeva asetus kumota (ks. myös PeVM 8/2020 vp).

Toimivaltainen viranomainen 122 d §:n liikkumis- ja oleskelurajoitusten valvonnassa olisi Rajavartiolaitos, joka on poikkeusoloissakin velvollinen noudattamaan tarkoin lakia ja toimimaan hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti.

Ehdotetun 122 d §:n ei edellä selostetulla tavalla rajattuna ja sovellettuna voida katsoa muodostuvan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Toimivaltuuksien käyttöönottoa ja soveltamista rajaisivat myös ehdotetun 3 §:n 6 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa perustuslain 23 §:n ja valmiuslain 4 §:n vaatimukset toimivaltuuksien käytön välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta. Kunkin käyttöön otettavan toimivaltuuden tulee olla välttämätön ja oikeasuhtainen valmiuslain 1 §:ssä säädetyn tarkoituksen saavuttamiseksi. Valmiuslain 4 §:stä ilmenevän normaalisuusperiaatteen mukaisesti toimivaltuuksia saadaan käyttää vain, jos tilannetta ei voida hallita viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin ja tavallisen lainsäädännön keinoin. Lisäksi sääntelyn voimassaolo on ajallisesti rajattava välttämättömään. Toimivaltuuksien käyttöönoton ja käyttämisen on oltava sopusoinnussa myös Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Perustuslakivaliokunta on korostanut tarvetta asettaa erittäin korkea kynnyksen valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönotolle ja

painottanut, ettei niitä tule ottaa käyttöön kevein perustein tai ikään kuin varmuuden vuoksi (PeVM 17/2020 vp).

Asetukset valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönotosta ja sen soveltamisen aloittamisesta on valmiuslain mukaisesti saatettava eduskunnan käsiteltäviksi. Näin yksittäisten valtuuksien välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus tulevat vielä näissä vaiheissa erikseen arvioitaviksi eduskunnassa. Perustuslakivaliokunta on valmiuslain käyttöönottoasetuksia arvioidessaan painottanut lisäksi toimivaltuuksien käyttöönoton ja niiden käyttämisen huolellista ja reaaliaikaista seurantaa PeVM 2/2020 vp).