

Perustuslakivaliokunta

Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93 ja 94 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93 ja 94 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta (M 20/2020 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- alivaltiosihteeri Timo Lankinen, valtioneuvoston kanslia
- lainsäädäntöneuvos Sanna Helopuro, valtioneuvoston kanslia
- strategiajohtaja Liisa-Maria Voipio-Pulkki, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Kirsi Ruuhonen, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Anne Ilkka, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Jaana Huhta, sosiaali- ja terveysministeriö
- neuvotteleva virkamies Eila Mustonen, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Virva Juurikkala, sosiaali- ja terveysministeriö
- lääkintöneuvos Katri Makkonen, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori Tuomas Ojanen
- professori Janne Salminen
- professori Veli-Pekka Viljanen

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valtioneuvosto on 6.5.2020 antanut kaksi valtioneuvoston asetusta valmiuslaissa säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta:

- Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93 ja 94 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta (M 20/2020 vp)
- Valtioneuvoston asetus valmiuslain 87 §:ssä säädetyn toimivaltuuden käytön jatkamisesta (M 21/2020 vp).

Valiokunnan mietintö PeVM 17/2020 vp

Jatkamisasetukset

Sanotut valmiuslain toimivaltuudet on aikaisemmin otettu käyttöön valmiuslain 6 ja 7 §:n mukaisesti (PeVM 2/2020 vp, PeVM 3/2020 vp, PeVM 12/2020 vp) ja osan niistä käyttöä on myös jatkettu (PeVM 9/2020 vp).

Poikkeusolojen jatkuessa valtioneuvoston asetuksella voidaan valmiuslain 8 §:n mukaan säätää lain II osan säännösten soveltamisen jatkamisesta. Tällainen jatkamisasetus voidaan antaa määräajaksi, enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan. Jatkamisasetus on välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta päättää, saako asetus jäädä voimaan vai onko se kumottava osittain tai kokonaan.

Poikkeusolot

Valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottamisen ja niiden käytön jatkamisen edellytyksenä on, että maassa vallitsevat poikkeusolot. 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 sanotun valmiuslain kohdan mukaisten poikkeusolojen olemassaolon päättäessään, että valtioneuvoston valmiuslain toimivaltuuksien soveltamisen aloittamista ja niiden käytön jatkamista koskevat asetukset saivat jäädä voimaan (ks. PeVM 2/2020 vp, PeVM 3/2020 vp, PeVM 9/2020 vp). Jatkamisasetusten mukaan sovellettaviksi edelleen tulevat valmiuslain toimivaltuudet ovat sellaisia, että niitä soveltamisala-sääntelynsä puolesta on mahdollista soveltaa 3 §:n 5 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että valmiuslain säännösten soveltaminen edellyttää, että poikkeusolot jatkuvat. Nyt arvioitavan jatkamisasetuksen perustelumuiotiossa poikkeusolojen olemassaoloa tarkastellaan lähinnä vain valtioneuvoston maaliskuussa tekemän päätöksen perusteella. Valiokunta pitää välttämättömänä, että mahdollisten tulevien jatkamisasetusten antamisen yhteydessä arvioidaan merkittävästi nyt esitettyä yksilöidymmin poikkeusolojen olemassaolon perusteita. Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että perustuslain 23 §:n mukaisiin perusoikeuspoikkeuksiin liittyy vaatimus poikkeuksien tilapäisyydestä.

Toimivaltuudet

Jatkamisasetus koskee seuraavia valmiuslain toimivaltuuksia:

- Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden ohjaaminen (86 §);
- Kunnan oikeuttaminen luopumaan kiireettömän hoidon määräaikaisten noudattamisesta ja sosiaalihuoltolain 36 §:ssä tarkoitetuista palvelutarpeen arvioinneista (88 §);
- Poikkeaminen työaikalain lepoaikoja ja ylityötä koskevista säännöksistä sekä vuosilomalain vuosiloman antamista koskevista säännöksistä terveydenhuollossa ja sosiaalitoimissa (93 §);
- Terveydenhuollon ja sosiaalitoimen henkilöstön irtisanomisajan pidentäminen (94 §)

Perustuslakivaliokunta on hiljattain arvioinut käyttöönottoasetuksen ja aikaisemman jatkamisasetuksen toimivaltuuksien sisältöä (PeVM 2/2020 vp, PeVM 9/2020 vp). Lisäksi toimivaltuuksia on lähemmin tarkasteltu valmiuslain nojalla annettuja soveltamisasetuksia koskevissa mietinöissä (PeVM 4/2020 vp, PeVM 5/2020 vp, PeVM 13/2020 vp, PeVM 15/2020 vp). Valiokunta

Valiokunnan mietintö PeVM 17/2020 vp

kiinnittää huomiota siihen, että toimivaltuuksien käyttöä ehdotetaan jatkettavaksi aikaisempaa rajatummin. Varhaiskasvatusta, opetusta ja koulutusta koskevien toimivaltuuksien käyttöä ei ehdoteta jatkettavaksi. Lisäksi 88 §:n soveltamisen ei enää ehdoteta koskevan ympäristöterveydenhuollon tehtäviä, 93 ja 94 §:n soveltamisen pelastustoimen ja hätäkeskustoiminnan henkilöstöä eikä 93 §:n soveltamisen poliisitoimen henkilöstöä. Valiokunta pitää perusteltuna, että valmiuslain toimivaltuuksien käyttöä on rajoitettu.

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.

Asetuksen perustelumuistiossa (s. 13) tehdään selkoa epidemiatilanteesta Suomessa. Epidemian kasvun tasaantumisesta huolimatta edelleen arvioidaan olevan olemassa uhka epidemian uudelleen kiihtymisestä sellaiselle tasolle, että se aiheuttaisi terveydenhuollon ylikuormittumisen. Epidemian uudelleen kiihtymisen riski on korkea ja uhka on välitön sekä voi ilmetä nopeasti. Jos terveydenhuollon kapasiteetti ylikuormittuu, osalle väestöä aiheutuu koronavirustartunnasta sellaista hengen ja terveyden vaaraa, joka ilman ylikuormittumista olisi vältettävissä. Virusta kiertyä yhä sekä Suomessa että laajasti muualla maailmassa, ja Suomen väestöstä valtaosa on yhä altis tartunnalle. Tästä johtuu epidemian uudelleen kiihtymisen uhka. Asetuksen perustelumuistiossa (s. 13) arvioidaan lisäksi, että tapausmäärä ei todennäköisesti saavuta huippuaan nykyisten valmiuslain mukaisten valtuuksien ja rajoitustoimien voimassaoloaikana 13.5.2020 mennessä.

Asetuksen mukaan edelleen sovellettavat valmiuslain toimivaltuudet liittyvät enemmänkin terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn turvaamiseen kuin epidemian leviämisen estämiseen. Perustuslakivaliokunta on valmiuslain toimivaltuuksia käyttöönotettaessa todennut, että terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen pandemian aikana on 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 terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä (perustuslain 19 §:n 3 momentti) ja joka oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia (PeVM 2/2020 vp s. 4–5, PeVM 3/2020 vp, s. 3, PeVM 7/2020 vp, s. 4). Ottaen huomioon valmiuslain käyttöönotolle pandemiatilanteessa osoitettavat erittäin painavat tavoitteet turvata terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyky ja sitä kautta torjua ihmisten henkeen ja terveyteen kohdistuvia vakavia uhkatekijöitä perustuslakivaliokunta ei lisäksi ole pitänyt toimivaltuuksia sinänsä oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaisina (PeVM 2/2020 vp, s. 5, PeVM 3/2020 vp, s. 3, PeVM 7/2020 vp, s. 5).

Valmiuslain toimivaltuuksia ei tule ottaa käyttöön kevein perustein tai ikään kuin varmuuden vuoksi. Valmiuslain toimivaltuudet ovat otettavissa käyttöön nopeastikin (PeVM 9/2020 vp). Asetuksen perustelumuistiosta välittyy osittain käsitys siitä, että toimivaltuuksien käyttöä jatketaan ennakoivasti ja ikään kuin varmuuden vuoksi. Jotta laajoja, väestöryhmiin kohdistuvia rajoituksia voidaan hallitusti ja turvallisesti purkaa, tulee perustelumuistion mukaan samalla olla käytettävissä tehokkaat, nopeat ja valtakunnalliset keinot mahdollisesti aiempaa suuremman korona-

Valiokunnan mietintö PeVM 17/2020 vp

virustautiin sairastuneen potilasmäärän hoitamiseksi. Koronavirustaudin leviäminen rypäsmäisesti voi lisäksi aiheuttaa ennakoimattomia ja mahdollisesti paikallisesti laajojakin henkilöstön sairaus- ja karanteenipoissaoloja. Ottaen huomioon myös sen muistiossa mainitun seikan, että kansainvälisen vertailutiedon valossa tartunnan leviämisen torjuntaan sekä palvelujärjestelmän toimintakyvyn turvaamiseen tähtäävien toimien oikea-aikaisuus ja riittävä ennakointi ovat osoittautuneet hyvin olennaisiksi toimenpiteiden vaikuttavuuden kannalta, toimivaltuuksien soveltamisen jatkaminen täyttää perustuslain 23 §:n ja valmiuslain 4 §:n mukaiset välttämättömyysvaatimukset.

Perustuslakivaliokunta on valmiuslakiin liittyvässä arvioinnissa korostanut normaaliolojen lainsäädännön ja perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttuvien toimivaltuuksien ensisijaisuutta (ks. esim. PeVM 9/2020 vp). Valiokunta toteaa, että erityisesti epidemiatilanteen pitkittyessä tulee ryhtyä normaaliolojen lainsäädännön mahdollisesti tarvittaviin muutoksiin.

Perustuslakivaliokunta totesi aikaisempia jatkamisasetuksia arvioitaessa, että hallituksen on kiinnitettävä vakavaa huomiota siihen, että asetusten esittelymuistioissa eriytetymmin arvioidaan eri toimien vaihtoehtoisuutta. Myös valmiuslain eri soveltamisvaihtoehtojen tulee valiokunnan mukaan ilmetä perusteluista tarkemmin. Lisäksi valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että valmiuslain viiteen eri pykälään perustuvien toimivaltuuksien jatkamista koskevaan asetukseen (M 11/2020 vp) liittyvässä perustelumuistiossa ei ollut välttämättömyysarvion kannalta riittävästi tarkasteltu kutakin toimivaltuutta ja niiden asiallista, aineellista ja ajallista soveltamisalaa (PeVM 9/2020 vp). Nyt arvioitavan asetuksen perustelumuistiossa on tehty asianmukaisesti selkoa normaaliolojen lainsäädännön mahdollistamista toimenpiteistä ja niiden rajoista (s. 28—33). Lisäksi muistiossa on selostettu kunkin toimivaltuuden välttämättömyyttä ja toimenpiteitä, joihin valmiuslain nojalla on ryhdytty ja on varauduttu ryhdyttävän (s. 39—45), sekä vaihtoehtoja valmiuslain toimivaltuuksien käytölle samoin kuin esitetty yhteenveto toimivaltuuksien käytön välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta (s. 45—46). Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että toimivaltuuksien soveltamisen mahdollistamista koko maan alueella ei ole perusteltu kovinkaan perusteellisesti, ja siihen, että valmiuslain 93 ja 94 §:n mukaisten toimivaltuuksien tähänastisesta käytöstä annetut tiedot ovat varsin yleisluonteisia.

Perustuslakivaliokunta on lisäksi kiinnittänyt huomiota tarpeeseen arvioida perusoikeusnäkökulmasta rajoitustoimien yhteiskunnalle aiheuttamia kokonaishaittoja suhteessa niillä saavutettuun hyötyyn. Nyt arvioitavan asetuksen perustelumuistioon sisältyykin varsin laaja jakso poikkeusolojen aikana tehtyjen toimenpiteiden vaikutuksien arvioinnista (s. 46—52), minkä lisäksi vaikutuksia käsitellään jossakin määrin myös sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän kuorituksen tilannekuvaa koskevassa jaksossa (s. 15—25).

Perustuslakivaliokunta kiinnittää sääntelyn vaikutusten kannalta erityisesti huomiota valmiuslain 88 §:n mukaisiin toimivaltuuksiin oikeuttaa kunta luopumaan kiireettömän hoidon määrääjien noudattamisesta ja sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinneista. Valiokunta korostaa perustuslain oikeutta sosiaaliturvaan koskevan 19 §:n ja siinä turvattujen oikeuksien merkitystä sekä valmiuslain soveltamiseen liittyviä välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimuksia (ks. myös PeVM 15/2020 vp).

Valiokunnan mietintö PeVM 17/2020 vp

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellistä on lisäksi se, ettei valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien voimassaoloaikaa ehdoteta jatkettavaksi pidemmäksi kuin noin puolentoista kuukauden ajaksi ja ettei toimivaltuuksien kokonaiskesto ole vielä erityisen pitkä. 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. Valtioneuvoston on seurattava tarkkaan valmiuslain ja siinä säädettyjen valtuuksien käytön soveltamisedellytysten täyttymistä sekä soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia samoin kuin jatkuvasti arvioitava mahdollisuutta poistaa ja rajata perusoikeuksiin tehtyjä poikkeuksia ja rajoituksia. Tämän seikan merkitys korostuu perustuslakivaliokunnan mukaan poikkeusolojen jatkuessa (PeVM 9/2020 vp). Valiokunta pitää tältäkin kannalta perusteltuna, että sovellettavaksi ehdotettuja valmiuslain toimivaltuuksia on vähennetty ja että ne ovat osin aikaisempaa rajatumpia.

Asetusten muotoilu valmiuslain toimivaltuuksien soveltamisen jatkamisesta on mahdollistava ("voidaan soveltaa"), eivätkä toimivaltuudet siis tule automaattisesti ilman erillistä harkintaa sovellettaviksi. 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.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Perustuslakivaliokunnan päätösehdotus:

Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93 ja 94 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta saa jäädä voimaan.

Valiokunnan mietintö PeVM 17/2020 vp

Helsingissä 7.5.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd

varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok

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 Sakari Puisto ps

jäsen Wille Rydman kok

varajäsen Johannes Koskinen sd

varajäsen Sari Tanus kd

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Matti Marttunen

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala