

Perustuslakivaliokunta

Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93-95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta

JOHDANTO

Vireilletulo

Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93—95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta (M 1/2020 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- alivaltiosihteeri Timo Lankinen, valtioneuvoston kanslia
- hallinto- ja kehitysjohtaja, ylijohdaja Juha Majanen, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Eerikki Nurmi, opetus- ja kulttuuriministeriö
- kansliapäällikkö Kirsi Varhila, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
- hallitusneuvos Anne Ilkka, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
- valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti, oikeuskanslerinvirasto
- eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- professori Mikael Hidén
- professori Lasse Lehtonen
- professori Tuomas Ojanen
- professori Janne Salminen
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Kaarlo Tuori

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 säädetty-

Valiokunnan mietintö PeVM 2/2020 vp

jen 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. 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 koskaan sovellettu. Perustuslakivaliokunnan mielestä sanottu merkitsee erittäin korkeaa kynnystä valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönotolle, eikä niitä tule ottaa käyttöön kevein perustein tai varmuuden vuoksi.

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 17.3.2020 hyväksynyt valtioneuvoston asetuksen valmiuslain 86, 88, 93—95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta. Kyseessä on valmiuslain 6 §:n mukainen käyttöönottoasetus. Eduskunnan täysistunto on 17.3.2020 lähettänyt asian mietinnön laatimista varten perustuslakivaliokuntaan.

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 säädetyin vai sitä lyhyemmän ajan. Jollei käyttöönottoasetusta ole viikon kuluessa sen antamisesta toimitettu eduskunnalle, asetus raukeaa. Kun eduskunta on tehnyt 3 momentissa tarkoitettun 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 2/2020 vp

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

Valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottamisen edellytyksenä on, että maassa vallitsevat poikkeusolot. Valtioneuvosto on 16.3.2020 oltuaan yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa todennut maassa vallitsevan poikkeusolot. Päätös tehtiin valtioneuvoston ohjesäännön 3 §:n 22 kohdassa säädetyn mukaisesti valtioneuvoston yleisistunnossa. Päätös tuli voimaan välittömästi, ja se on voimassa toistaiseksi. Päätökseen liittyy perustelumuistio, jossa kuvataan tarkemmin poikkeusolojen toteamisen perusteita.

Poikkeusolojen käsillä olo

Valtioneuvoston päätöksen perusteena oli koronaviruksen aiheuttama COVID-19-epidemia, jonka Maailman terveysjärjestö WHO julisti pandemiaksi 11.3.2020, ja sen vakavat vaikutukset Suomeen. Valtioneuvosto arvioi päätöstä harkitessaan, että koronaviruksen aiheuttama sairaanhoidon tarve voi osoittautua erittäin suureksi ja sairaanhoitohenkilökuntaa vaikeasti kuormittavaksi. Sen vuoksi on tärkeää hidastaa taudin etenemistä Suomessa, jotta yhtäaikaisesti pienempi osa suomalaisista sairastuisi sairaalahoitoa vaativalla tavalla verrattuna tilanteeseen, jossa valmiuslain mukaisiin toimiin ei ryhdytä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan Suomessa ollaan lähellä kotoperäisen vaarallisen epidemian kynnystä ja epidemia tulee todennäköisesti leviämään eri tahdissa eri puolilla maata. Valmiuslain esitöiden mukaan laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti on kyseessä silloinkin, kun se ei ole vielä tullut Suomeen (HE 3/2008 vp s. 34).

Poikkeuksellisten toimivaltuuksien käyttämiseen oikeuttava poikkeusolo voi olla käsillä ainoastaan silloin, kun viranomaisten normaalioloissa käyttämät valtuudet eivät riitä tilanteen hallitsemiseksi. Tartuntatautien varalta on säädetty erityinen tartuntatautilaki. Lain 3 luvussa on säädetty sairastuneiden ja sairastuneeksi perustellusti epäiltyjen tunnistamisesta ja tartunnan jäljityksestä. Lain 6 luvussa on säännökset tartunnan leviämistä rajoittavista toimenpiteistä, kuten poissaolosta työstä, koulusta tai päivähoidosta (57 §); sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden, oppilaitosten, päiväkotien, asuntojen ja vastaavien tilojen sulkemisesta sekä yleisten kokousten tai yleisötilaisuuksien kieltämisestä (58 §); karanteenista (60 §); sekä eristämisestä (63 §). Toimivalta esimerkiksi 57—58 §:n mukaisissa rajoitustoimenpiteissä on osoitettu kunnallisille ja alueellisille viranomaisille. Tartuntalain valtuussäännökset eivät siten mahdollista kaikkia sellaisia keskitettyjä, valtakunnallisella tasolla tehtäviä päätöksiä rajoitustoimenpiteistä, joita COVID-19-viruksen ehkäisemisessä tarvitaan ja joita esimerkiksi valmiuslain 109 § mahdollistaa opetuksen ja koulutuksen osalta. Säädettyä voimassa olevaa valmiuslakia hallitus katsoi (HE 3/2008 vp, s. 23/I), että jo tuolloiset tartuntatautilain mukaiset toimivaltuudet ovat pääasiallisesti riittävät, mutta pandemiatilanteessa saatetaan tarvita sairaanhoito- ja eristystiloja, joita tartuntatautilain nojalla ei ole mahdollista saada. Perustuslakivaliokunnan mukaan näin merkittävää lain soveltamisalan laajennusta olisi tullut käsitellä ja perustella laajemmin (ks. PeVL 6/2009 vp, s. 4/II).

Kokoavasti valmiuslain 3 §:n 5 kohdan täyttyminen edellyttää, että kyseessä on hyvin laajalle levinnyt vaarallinen kulkutauti (pandemia) ja että se rinnastuu vaikutuksiltaan erityisen vakavaan suuronnettomuuteen, mikä viittaa muun muassa poikkeuksellisen suuriin vahinkoihin ja suureen uhrimäärään. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan käyttöönottoasetuksen perustelujen ja muun valiokunnan saaman selvityksen valossa maassa vallitsevat valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa

Valiokunnan mietintö PeVM 2/2020 vp

tarkoitettujen 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. Valtioneuvoston käyttöönottoasetukseen ei sisälly valmiuslain 3 §:n 3 kohdan perusteella käyttöönotettavia toimivaltuuksia.

Käyttöönotettavat toimivaltuudet

Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93—95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta koskee seuraavia koko valtakunnan alueella sovellettavia toimivaltuuksia:

- Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden ohjaaminen;
- Kunnan oikeuttaminen luopumaan kiireettömän hoidon määräaikojen noudattamisesta, sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinneista, päivähoidon ja varhaiskasvatuksen järjestämisestä sekä terveydensuojelun tehtävistä;
- Terveydenhuollon, sosiaalitoimen, pelastustoimen ja hätäkeskustoiminnan henkilöstön irtisanomisajan pidentäminen;
- Työvelvoitteen määrääminen terveydenhuollon henkilökunnalle; ja
- Opetuksen ja koulutuksen keskeyttäminen ja rajoittaminen.

Asetuksella säädettävien toimivaltuuksien käyttöönoton tarkoituksena on lisätä tehohoitoon käytettäviä tiloja, täydentää julkisia terveyspalveluja yksityisellä palvelutuotannolla sekä turvata henkilöstön ja palvelujen riittävyys sosiaali- ja terveydenhuollossa, pelastustoimessa ja hätäkeskustoiminnassa.

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. Käyttöönottoasetuksen tekstistä tai johtolauseesta ei käy ilmi, minkä lain 3 §:ssä määritellyn poikkeusolon vallitessa toimivaltuuksien välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta on arvioitava. Perustuslakivaliokunnan mielestä asianmukaista olisi mainita käsillä olevat poikkeusolot esimerkiksi asetuksen johtolauseessa.

Valtioneuvoston tilannearvion mukaan terveydenhuoltojärjestelmän toiminnan ylläpitäminen edellyttää tartuntatautilain valtuuksien lisäksi myös valmiuslaissa säädettyjen valtuuksien käyttöönottoa. Terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen pandemian aikana on perustuslakivaliokunnan mielestä perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painava peruste,

Valiokunnan mietintö PeVM 2/2020 vp

jolla on yhteys perustuslain 7 §:n 1 momentin julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään sekä turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveystalvetut sekä edistää väestön terveyttä (perustuslain 19 §:n 3 momentti) ja joka oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia.

Ottaen huomioon valmiuslain käyttönotolle pandemiatilanteessa osoitettavat erittäin painavat tavoitteet turvata terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyky ja sitä kautta torjua ihmisten henkeen ja terveyteen kohdistuvia vakavia uhkatekijöitä perustuslakivaliokunta ei pidä toimivaltuuksia sinänsä oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaisina. Valmiuslain käyttönottoasetus rajaisi toimivaltuuksien soveltamisen tässä vaiheessa 13.4.2020 asti, eli asetus olisi voimassa tässä vaiheessa alle kuukauden eli suhteellisen lyhyen ajan.

Valtioneuvoston asetuksen 5 §:n mukaan valmiuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitettuja terveydenhuollon henkilökunnan työvelvoitteita voidaan soveltaa koko valtakunnan alueella. Työvelvollisuutta koskee valmiuslain 14 luvun sääntelykokonaisuus. Luvussa on säännöksiä muun muassa työmääräyksen antamisen rajoituksista (98 §), työmääräystä annettaessa huomioon otettavista seikoista (99 §) ja työvelvollisuussuhteen ehdoista (101 §). Näitä valmiuslain säännöksiä ei kuitenkaan valtioneuvoston asetuksen mukaan oteta käyttöön. Säännökset esimerkiksi 98—101 §:ssä kiinnittyvät sanonnallisesti niin kiinteästi työvelvollisuuteen, että niiden soveltamisen voitaisiin ajatella seuraavan jo 95 §:n soveltamisen aloittamisesta. Toisaalta valmiuslain 6 §:n mukaan valmiuslain II osan kunkin säännöksen soveltamisen aloittamisesta on säädettävä valtioneuvoston asetuksella. Perustuslakivaliokunta pitää välttämättömänä, että työvelvollisen asemaa ja oikeuksia suojataan valmiuslain 14 luvussa säädetyllä tavalla tai muilla vähintään vastaavantasoisilla säännöksillä. Kun 14 luvun toimivaltuuksia ei nimenomaisesti ole otettu käyttöön eikä muusta sovellettavasta lainsäädännöstä ole esitetty selvitystä, perustuslakivaliokunnan mielestä käyttönottoasetuksen 5 § on nyt kumottava. Työvelvollisuuden käyttöön ottamisesta voidaan säätää, jos samalla säädetään sovellettavaksi 14 luvun muu, työvelvollisen asemaa ja oikeuksia koskeva sääntely tai muuten lainsäädännöllisesti huolehditaan näiden seikkojen järjestämisestä.

Asetuksen muotoilu kyseisten valtuuksien soveltamisesta 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 käyttönottoa että niiden käyttämistä poikkeusoloissa (PeVL 6/2009 vp, s. 4/I). Valiokunnan mukaan on myös selvää, että perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoituksensa 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.

Valmiuslain 11 §:n 1 momentin mukaan poikkeusolojen päättyessä on voimassa oleva käyttönottoasetus tai jatkamisasetus kumottava. Valmiuslain 11 §:n 2 momentin mukaan jonkin valmiuslain II osan säännöksen soveltamisedellytyksen lakatessa käyttönotto- tai jatkamisasetusta on

Valiokunnan mietintö PeVM 2/2020 vp

vastaavasti muutettava. Valtioneuvoston on seurattava tarkkaan valmiuslain ja siinä säädettyjen valtuuksien käytön soveltamisedellytysten täyttymistä sekä soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia.

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

Valtioneuvosto on samanaikaisesti käyttöönottoasetuksen kanssa antanut myös kolme valtioneuvoston asetusta valmiuslain II osan säännösten nojalla (ns. soveltamisasetukset). Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että valmiuslain 6 §:n 4 momentin mukaan valmiuslain toimivaltuussäännöksiä voidaan alkaa soveltaa vasta, kun eduskunta on päättänyt, että käyttöönottoasetus saa jäädä voimaan. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan on perusteltua katsoa toimivaltuussäännösten soveltamisen sisältävän myös asetusten antamisen toimivaltuussäännösten nojalla. Siten valmiuslain soveltamista koskevat asetukset tulisi antaa vasta, kun eduskunta on tehnyt 6 §:n 3 momentin mukaisen päätöksen käyttöönottoasetuksen voimassaolosta. Valmiuslain toimivaltuussäännösten nojalla annettavat valtioneuvoston ja ministeriön asetukset saatetaan valmiuslain 10 §:n mukaan välittömästi eduskunnan käsiteltäviksi. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että tällaisten asetusten voimaantulo ja soveltamisen aloittaminen ei edellytä, että eduskunta olisi tehnyt asiasta jo valmiuslain 10 §:n mukaisen päätöksen, vaan kysymys on asetusten tarkastamisesta jälkikäteen. Perustuslakivaliokunta arvioi valmiuslain nojalla annettuja asetuksia erikseen.

Käyttöönottoasetuksen 3 §:n mukaan valmiuslain 93 §:n 2 momentissa tarkoitettua poikkeamista toimivaltuuksia työaikalain (872/2019) lepoaikoja ja ylityötä koskevista säännöksistä sekä vuosilomalain (162/2005) vuosiloman antamista koskevista säännöksistä terveydenhuollossa ja sosiaalitoimissa, pelastustoimissa, hätäkeskustoiminnassa ja poliisitoimissa mainitun pykälän 3 momentissa säädettyin edellytyksin voidaan soveltaa koko valtakunnan alueella. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että säännöksen sanamuodossa on kielellinen virhe; säännöksen alussa on ylimääräinen sana "toimivaltuuksia".

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Perustuslakivaliokunnan päätösehdotus:

Valmiuslain 86, 88, 93—95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta annetun valtioneuvoston asetuksen 5 § on kumottava. Muilta osin asetus saa jäädä voimaan. Asetuksen 3 §:ään on tehtävä mietinnössä kuvattu tekninen muutos.

Valiokunnan mietintö PeVM 2/2020 vp

Helsingissä 18.3.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Maria Guzenina sd
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 Jukka Mäkynen ps
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väätäinen sd
varajäsen Johannes Koskinen sd
varajäsen Iris Suomela vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen
valiokuntaneuvos Mikael Koillinen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala