

Perustuslakivaliokunta

Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta välittömästi

JOHDANTO

Vireilletulo

Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta välittömästi (M 2/2020 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- alivaltiosihteeri Timo Lankinen, valtioneuvoston kanslia
- hallinto- ja kehitysjohtaja, ylijohtaja Juha Majanen, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Eerikki Nurmi, opetus- ja kulttuuriministeriö
- kansliapäällikkö Kirsi Varhila, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Anne Ilkka, sosiaali- ja terveysministeriö
- 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

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 kos-

Valiokunnan mietintö PeVM 3/2020 vp

kevat 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 17.3.2020 antanut valmiuslain 7 §:n nojalla asetuksen valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta. Valmiuslaissa tarkoitettu käyttöönottoasetus on valmiuslain 6 §:n pääsäännön mukaan välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Valmiuslain 6 §:n 3 momentin mukaan eduskunta päättää, saako asetus jäädä voimaan vai onko se kumottava osittain tai kokonaan ja onko se voimassa säädetyin vai sitä lyhyemmän ajan. Valmiuslain 6 §:n 4 momentin mukaan, kun eduskunta on tehnyt päätöksen, käyttöönottoasetuksessa mainittuja säännöksiä voidaan alkaa soveltaa siltä osin kuin eduskunta ei ole päättänyt, että asetus on kumottava.

Valmiuslain 7 §:n 1 momentin mukaan, jos 6 §:n 3 ja 4 momentissa säädettyä menettelyä ei ole mahdollista noudattaa vaarantamatta merkittävästi lain tarkoituksen saavuttamista, voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää, että II osan toimivaltuussäännöksiä voidaan soveltaa välittömästi. Tällainen asetus voidaan valmiuslain 7 §:n 2 momentin mukaan antaa enintään kolmeksi kuukaudeksi, ja se on välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Jollei asetusta ole viikon kuluessa sen antamisesta toimitettu eduskunnalle, asetus raukeaa. Asetus on kumottava osittain tai kokonaan, jos eduskunta niin päättää.

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan valmiuslakia todennut, että käyttöönottomennettelyä voidaan pitää poikkeusoloja koskevassa lainsäädännössä omaksuttuna ja tällaisten poikkeuksellisten tilanteiden yllättävyyteen ja kiireellisyyteen liittyvien tekijöiden kannalta perusteltuna tapana päättää poikkeusolojen toimivaltuuksien käyttöönotosta. Eduskunnan vaikuttamismahdollisuus

Valiokunnan mietintö PeVM 3/2020 vp

det tulevat valtiosääntöoikeudellisesti tarkasteltuina turvatuiksi siten, että se päättää ehdotuksen perusteella kaikissa tapauksissa viime kädessä käyttöönottoasetuksen voimaantulon edellytyksistä samoin kuin asetuksen sisällöstä ja voimassaoloajasta (PeVL 6/2009 vp, s. 15/I).

Valmiuslain toimivaltuuksien käyttööntämisen edellytyksenä on, että maassa vallitsevat poikkeusolot. Valtioneuvosto on 16.3.2020 oltuaan yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa todennut 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.

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. Asetuksesta ei käy lainkaan ilmi, minkä lain 3 §:ssä määriteltyjen poikkeusolojen vallitessa toimivaltuuksien välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta on arvioitava. Perustuslakivaliokunnan mielestä asianmukaista olisi määritellä käsillä olevat poikkeusolot esimerkiksi asetuksen johtolauseessa.

Valtioneuvoston tilanearvion 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, 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.

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 pidä toimivaltuuksia sinänsä oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaisina. Valmiuslain käyttöönottoasetus rajaisi toimivaltuuksien soveltamisen tässä vaiheessa 13.4.2020 asti, eli asetus olisi voimassa tässä vaiheessa alle kuukauden eli suhteellisen lyhyen ajan.

Perustuslakivaliokunnan mielestä valmiuslain 7 §:n mukainen menettely toimivaltuuksien soveltamisen aloittamisesta kiireellisessä tapauksessa on tarkoitettu käytettäväksi tilanteissa, joissa toimivaltuuksien voimaansaattamisen lykkääminen heikentäisi oleellisesti mahdollisuuksia saavuttaa lain tarkoitus poikkeusoloissa. Tällainen tilanne voisi olla yllättävä ja nopeasti kehittyvä kriisi. (HE 3/2008 vp, s. 36) Valmiuslain 7 §:n soveltamiskynnys on siten tarkoitettu pidettäväksi hyvin korkealla. Valiokunnan mielestä asetuksen perustelumuiustiossa ei ole asianmukaisesti ja

Valiokunnan mietintö PeVM 3/2020 vp

konkreettisesti kuvattu niitä lääke- ja tarvikehuollon turvaamiseen liittyviä syitä, jotka edellyttävät asetuksen voimaansaattamista välittömästi. Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston vakavaa huomiota tähän puutteeseen ja kiireellisyyden perustelemiseen. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan sääntelyn nopeasti reagoivien ja vaikeasti ennakoitavien markkinoiden rajoittamiseen ja huoltovarmuuden turvaamiseen kytkeytyvä tavoite kuitenkin puoltaa 7 §:ssä säädetyn menettelyn soveltamisedellytysten käsilläoloa.

Perustuslakivaliokunnalla ei ole asetuksen perustelumuistiossa esitetty ja valmiuslain 19 luvussa säädetty huomioiden huomauttamista valtioneuvoston asetuksen säännöksistä. Perustuslakivaliokunta painottaa kuitenkin, 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.

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.

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

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Perustuslakivaliokunnan päätösehdotus:

Valtioneuvoston asetus valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta saa jäädä voimaan.

Valiokunnan mietintö PeVM 3/2020 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 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 Paavo Arhinmäki vas
varajäsen Johannes Koskinen sd
varajäsen Iris Suomela vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen
valiokuntaneuvos Mikael Koillinen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala