

Perustuslakivaliokunta

Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 95 §:n 2 momentissa säädetyn toimivaltuuden käyttöönnotosta ja 96—103 §:n soveltamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 95 §:n 2 momentissa säädetyn toimivaltuuden käyttöönnotosta ja 96—103 §:n soveltamisesta (M 7/2020 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunnon määräaika: 27.3.2020 klo 11.00.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- työelämä- ja tasa-arvovaliokunta TyVL 2/2020 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- alivaltiosihteeri Timo Lankinen, valtioneuvoston kanslia
- hallitusneuvos Liisa Heinonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- ylilääkäri Kaisa Halinen, sosiaali- ja terveysministeriö
- lääkintöneuvos Timo Keistinen, sosiaali- ja terveysministeriö
- neuvotteleva virkamies Eila Mustonen, sosiaali- ja terveysministeriö
- neuvotteleva virkamies Marjukka Vallimies-Patomäki, sosiaali- ja terveysministeriö
- johtaja Mika Salminen, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti, oikeuskanslerinvirasto
- eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- professori Tuomas Ojanen
- professori Janne Salminen
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori

Valiokunnan mietintö PeVM 7/2020 vp

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. 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 ollut sovellettu ennen nyt käsillä olevaa koronavirusepidemiaa. Perustuslakivaliokunnan mukaan kynnys valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönotolle on erittäin korkea eikä toimivaltuuksia 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 25.3.2020 hyväksynyt valtioneuvoston asetuksen valmiuslain 95 §:n 2 momentissa säädetyn toimivaltuuden käyttöönotosta ja 96—103 §:n soveltamisesta. Kyseessä on valmiuslain 6 §:n mukainen käyttöönottoasetus. Eduskunnan täysistunto on 26.3.2020 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 säädetyn vai sitä lyhyemmän ajan. Jollei käyttöönottoasetusta ole viikon kuluessa sen antamisesta toimitettu eduskunnalle, asetus raukeaa. Kun eduskunta on tehnyt 3 momentissa tarkoi-

Valiokunnan mietintö PeVM 7/2020 vp

tetun päätöksen, käyttöönottoasetuksessa mainittuja säännöksiä voidaan alkaa soveltaa siltä osin kuin eduskunta ei ole päättänyt, että asetus on kumottava.

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 vaikuttamismahdollisuudet 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 käyttöönottamisen 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 koskevat asetukset saivat jäädä voimaan (ks. PeVM 2/2020 vp, PeVM 3/2020 vp). Valtioneuvoston asetuksen mukaan sovellettaviksi tulevat valmiuslain toimivaltuudet ovat sellaisia, että niitä soveltamisalasääntelynsä puolesta on mahdollista soveltaa 3 §:n 5 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa.

Käyttöön otettavat toimivaltuudet

Asetuksen 1 §:n mukaan asetuksessa säädetään valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa käyttöön otettavasta työvelvollisuutta koskevasta toimivaltuudesta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt asianmukaisena, että poikkeusolot, joiden perusteella valtuudet otettaisiin käyttöön, mainittaisiin "esimerkiksi asetuksen johtolauseesta" (PeVM 2/2020 vp, s. 4). Tältä osin asetuksen kytkeminen suoraan 1 §:ssä valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitettuihin poikkeusoloihin täyttää asiallisesti perustuslakivaliokunnan asettaman edellytyksen siitä, että asetuksesta tulisi ilmetä, mihin valmiuslain poikkeusolokohtaan käyttöön otettavat valtuudet perustuisivat.

Valmiuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitettua terveydenhuollon henkilökunnan velvollisuutta tehdä työtä voidaan käyttöönottoasetuksen 2 §:n mukaan soveltaa koko valtakunnan alueella. Jos työvelvollisuutta sovelletaan, sovelletaan myös valmiuslain 96—103 §:ssä säädettyä.

Valtioneuvoston 17.3.2020 antaman valmiuslain käyttöönottoasetuksen mukaan valmiuslain 95 §:n 2 momentin mukaista terveydenhuollon henkilökunnan työvelvollisuutta olisi voitu soveltaa koko valtakunnan alueella. Perustuslakivaliokunta totesi asetusta arvioidessaan, että työvelvollisuutta koskee valmiuslain 14 luvun sääntelykokonaisuus. Valiokunta piti välttämättömänä, että työvelvollisen asemaa ja oikeuksia suojataan valmiuslain 14 luvussa säädetyllä tavalla tai muilla vähintään vastaavantasoisilla säännöksillä. Kun 14 luvun toimivaltuuksia ei nimenomaisesti ollut otettu käyttöön eikä muusta sovellettavasta lainsäädännöstä ollut esitetty selvitystä, perustuslakivaliokunnan mielestä käyttöönottoasetuksen 5 § oli kumottava. Valtioneuvosto kumosi 5 §:n 19.3.2020 annetulla valtioneuvoston asetuksella (130/2020). Työvelvollisuuden käyttöön ottamisesta on valiokunnan mukaan mahdollista säätää, jos samalla säädetään sovellettavaksi 14 luvun muu, työvelvollisen asemaa ja oikeuksia koskeva sääntely tai muuten lainsäädännöllä-

Valiokunnan mietintö PeVM 7/2020 vp

sesti huolehditaan näiden seikkojen järjestämisestä (PeVM 2/2020 vp, s. 5). Nyt annettu asetus koskee asianmukaisesti paitsi valmiuslain 95 §:n 2 momentin mukaista terveydenhuollon työvelvollisuutta myös valmiuslain työvelvollisuutta koskevaan 14 lukuun sisältyvien 96—103 §:n soveltamisen aloittamista.

Työvelvollisuuden arviointia

Työvelvollisuus merkitsee puuttumista perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen. Sääntelyllä on liityntä myös sopimusvapauteen sekä työn, ammatin ja elinkeinon harjoittamista koskeviin perustuslain 18 §:n 1 momentin säännöksiin. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 artiklassa ja KP-sopimuksen 8 artiklassa on määräykset pakkotyön ja muun pakollisen työn kielloista. Pakollisen työn kiellosta on määräyksiä myös kansainvälisen työjärjestön yleissopimuksissa n:o 29 ja 105. Perustuslakivaliokunta on valmiuslakia säädettäessä arvioinut, etteivät mainittujen kansainvälisten ihmisoikeussopimusten pakkotyön kiellot estä 95 §:n 2 momentin kaltaisen työvelvollisuuden säätämistä suuronnettomuus- ja pandemiatilanteita varten (PeVL 6/2009 vp, s. 11—12). Työvelvollisuuden piiriin kuuluvien joukkoa ja työvelvollisuuden kestoa valmiuslaissa rajattiin perustuslakivaliokunnan lausunnon vuoksi.

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.

Hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin aiheuttamien seurausten torjumiseksi tarvittavien toimenpiteiden tarkoituksena on suojata väestöä sekä turvata perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia. Työvelvollisuuden käyttöönotolla pyritään käyttöönottoasetuksen perustelumuioston (s. 3) mukaan osaltaan varmistamaan terveydenhuollon työnantajan riittävä henkilöstömäärä virusepidemian aikana.

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 (PeVM 2/2020 vp, s. 4—5).

Asetuksen perustelumuiostiossa (s. 3) on tehty selkoa ensisijaisista keinoista riittävän työvoiman varmistamiseen. Niitä ovat palvelujen hankkiminen ja lisähenkilöstön vapaaehtoinen rekrytointi. Jos näiden keinojen käyttö ei ole mahdollista tai ne eivät riitä, henkilöstön riittävyttä voidaan pyrkiä turvaamaan valmiuslain jo aikaisemmin käyttöönotettujen 93 ja 94 §:n mukaisilla palvelussuhteen ehtoja ja irtisanomisoikeutta koskevilla toimenpiteillä. Lisäksi valmiuslain 86 §:n mukaisin päätöksin voidaan ohjata esimerkiksi toimintayksiköitä muuttamaan antamiensa palvelujen sisältöä tavalla, joka mahdollistaa resurssien kokoamisen kiireellisiin palveluihin sekä erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden palveluihin, taikka ottamalla julkisen palvelu-

Valiokunnan mietintö PeVM 7/2020 vp

järjestelmän käyttöön yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon kapasiteettia. Työvelvollisuutta koskevat säännökset otetaan käyttöön siltä varalta, että palvelujen ohjaus, yksityisen kapasiteetin käyttöönotto ja valmiuslain 93 ja 94 §:n mukaiset toimenpiteet eivät ole riittäviä eikä riittävää resurssia kriittisiin palveluihin siten muilla keinoin pystyttyä järjestämään koronavirusepidemian edelleen laajentuessa.

Ottaen huomioon valmiuslain käyttöönotolle pandemiatilanteessa osoitettavat erittäin painavat tavoitteet turvata terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyky ja sitä kautta torjua ihmisten henkeen ja terveyteen kohdistuvia vakavia uhkatekijöitä sekä työvelvollisuuden viimesijaisuus perustuslakivaliokunta ei pidä työvelvollisuutta koskevaa toimivaltuussääntelyä oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaisena. Valmiuslain käyttöönottoasetus rajaisi lisäksi toimivaltuuksien soveltamisen tässä vaiheessa 13.4.2020 asti eli suhteellisen lyhyeksi ajaksi.

Asetuksen muotoilu työvelvollisuuden soveltamisesta on mahdollistava ("voidaan soveltaa"), eikä työvelvollisuutta koskeva toimivaltuus siis tule automaattisesti ilman erillistä harkintaa sovellettavaksi. 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. 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 valmiuslain säännöksiä työmääräyksen antamisen rajoituksista ja työmääräystä annettaessa huomioon otettavista seikoista. Annettaessa työmääräyksiä ja toimeenpantaessa työvelvollisuutta käsillä olevassa pandemiassa tulee huolellisesti ottaa huomioon työvelvollisuuden piiriin kuuluvien ja heidän läheistensä ikään ja terveydentilaan liittyvät riskit (ks. myös TyVL 2/2020 vp, s. 3).

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.

Perustuslakivaliokunta korostaa rajoitusten välttämättömyydestä johtuen rajoitusten perusteena olevan ja niiden arvioimiseksi tarpeellisen tietopohjan merkitystä. Ottaen huomioon, että työvelvollisuus merkitsee erittäin tuntuvaan puuttumista henkilökohtaiseen vapauteen ja myös perustus-

Valiokunnan mietintö PeVM 7/2020 vp

lain 18 §:ssä turvattuihin oikeuksiin, sääntelyn välttämättömyydestä ja muiden käytettävissä olevien keinojen riittämättömyydestä olisi tullut tehdä laajemmin selkoa asetuksen perustelumuistiossa.

Perustuslakivaliokunta korostaa myös eduskunnan tiedonsaantioikeuksien merkitystä ja valiokunnan tarvetta saada kaikki asian käsittelyssä merkityksellinen tieto asianmukaisesti esitettynä. Valiokunta on asian 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:

Valtioneuvoston asetus valmiuslain 95 §:n 2 momentissa säädetyn toimivaltuuden käyttöönotosta ja 96—103 §:n soveltamisesta saa jäädä voimaan.

Helsingissä 27.3.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

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 Väättäinen sd
varajäsen Johannes Koskinen sd
varajäsen Merja Mäkisalo-Ropponen sd
varajäsen Iris Suomela vihr
varajäsen Sari Tanus kd
varajäsen Juhana Vartiainen kok

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Matti Marttunen
valiokuntaneuvos Mikael Koillinen

Valiokunnan mietintö PeVM 7/2020 vp

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala