

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 17.3.2020 KELLO 20.00
Valtioneuvoston kirjelmä valmiuslain 6 §:ssä tarkoitetun
täytäntöönpanoasetuksen antamisesta

Aluksi joitakin havaintoja eduskunnan tehtävästä ja päätöksentekotilanteesta tällaisessa asiassa. Eduskunnan työjärjestyksen 32 §:n mukaan mm. ”eduskunnan tarkastettavaksi saatetut asetukset ja muut alemmanasteiset säädökset” on valmistelevasti käsiteltävä valiokunnassa ennen niiden ottamista päätettäväksi täysistunnossa. Erilaisten valtuuslakien nojalla annettujen alemmanasteisten säädösten tarkastus eduskunnassa ja siihen kuuluva valmistelu valiokunnassa on sinänsä kyllä vanha säännöstö (Ks. VJ 28, 3 § ja 63 §, L 278/1983, pevm 51/82 vp). Tällaisia tarkastuksia leimannut rutiininomaisuus tulee hyvin esille esim. valmistelevana valiokuntana toimineen perustuslakivaliokunnan mietintöjen runsaslukuisuudessa vielä 1980-luvun alkupuolella. Kysymys on silloin kuitenkin yleensä ollut yksittäisten valtuuslakien nojalla annettujen alaltaan ehkä hyvinkin rajattujen säädösten tarkastamisesta. Nyt käsillä olevan kaltaista tilannetta, jossa on kysymys poikkeusolojen varalta lainsäädännössä säädettyjen laajojen valtuuksien käyttämisestä, ei sotien kauden jälkeen liene ollut.

Nykyisen valmiuslain (1152/2011) säätämiseen johtanut ehdotus on eduskunnassa käsitelty tilanteessa, jossa perusoikeuksia poikkeusoloissa koskeva PL 23 § oli voimassa alkuperäisessä muodossaan. Tämän säännöksen mukaisiin poikkeusoloihin ei kuulunut pandemiatilanne. Säännöstä väljennettiin vuoden 2011 perustuslain tarkistuksessa (1112/2011) niin, että siinä tarkoitettuihin poikkeusoloihin luettiin myös vakavat pandemiatilanteet ja menettelyihin, joissa perusoikeuksista poikkeamisvaltuuksista voitiin säätää, tuotiin lisää joustavuutta. Perustuslain 23 §:n

sisällön muuttuminen ei tässä kuitenkaan vaikuta esillä olevan asian käsittelyyn. Tässä asiassa ei ole pyritty käyttämään säännöksen alussa osoitettuja, aikaisemmasta jonkin verran poikkeavia säätelymahdollisuuksia. Asiassa nojaututaan nyt vain valmiuslakiin ja viime kädessä tämän lain säännösten nojalla joudutaan – vaikka PL 23 §:n säännös tietysti on asiassa taustana – arvioimaan eduskunnalle nyt saatettua täytäntöönpanoasetusta. (Todettakoon kuitenkin, että PL 23 §:ään vuonna 2011 lisätyllä 2 momentilla on perusoikeuksista tehtäviä poikkeuksia koskevien hallinnollisten säädösten tarkastaminen eduskunnassa nyt ankkuroitu myös perustuslakiin.)

Lakiehdotuksen käsittelyssä voi ratkaiseva toinen käsittely olla aikaisintaan kolmantena päivänä ensimmäisen käsittelyn päättymisen jälkeen (PL 72,2 §). Täytäntöönpanoasetuksen käsittelyyn ei liity mitään tällaista minimikäsittelyaikaa. Hyvin nopeaksi puristettu käsittely eduskunnassa on siten oikeudellisesti mahdollinen, mutta sen haittana voisi toisaalta olla hiljaisen tuen antaminen ajatukselle, että eduskuntakäsittely on tässä vain muodollisuus.

- - - - -

Eduskunnassa täytäntöönpanoasetuksen johdosta tehtävä päätös ei ole kahden vaihtoehdon välillä tehtävä joko-tai-ratkaisu sillä tavoin, että täytäntöönpanoasetuksen olisi joko kokonaan /sellaisenaan annettava jäädä voimaan tai olisi päätettävä, että se on kokonaan/sellaisenaan kumottava. Eduskunnalla näyttäisi olevan harkintatehtävä ainakin kolmessa suhteessa. Kysymykset asetuksen alueellisesta soveltamisalasta ja soveltamisajasta ovat selväpiirteisiä. En osaa näitä kysymyksiä enempää arvioida. Maallikosta kuitenkin näyttää siltä, että soveltamisaika tuskin voisi olla ainakaan merkittävästi lyhyempi kuin ehdotettu vajaan kuukauden aika ja että asetuksen soveltaminen koko valtakunnan alueella voi olla perusteltua siitä huolimatta, että yleisellä tasolla voidaan todeta epidemia- tilanteen olevan erilainen maan eri osissa.

Periaatteellisesti ja käytännöllisesti tärkein harkintakysymys on kuitenkin se, mitä valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia käyttöönottoasetuksen mukaan voitaisiin soveltaa. Tässä kohden merkittävää on, mitä lain 4 §:ssä todetaan toimivaltuuksien käyttöperiaatteista. Pykälässä säädetään:

”Viranomaiset voidaan oikeuttaa poikkeusoloissa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia 1 §:ssä säädetyn

tarkoituksen saavuttamiseksi. Toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden.

Tämän lain mukaisia toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.”

Välttämättömyysperiaatetta korostettiin myös perustuslakivaliokunnan valmiuslakiehdotuksen käsittelyssä antamassa lausunnossa (pevl 6/09 vp, s.3). Viranomaisten säännönmukaisina toimivaltuuksina, joihin säännöksen 2 momentissa viitataan, täytyy pitää myös toimivaltuuksia, jotka on osoitettu (tietynlaisissa tilanteissa säännönmukaisesti sovellettavassa) tartuntatautilaissa (1227/2016). Valmiuslaissa osoitettuja toimivaltuuksia ei siten voitaisi ottaa käyttöön lain II luvun säännösten nojalla annettavissa asetuksissa eikä niiden näin käyttöön ottamista voitaisi osoittaa täytäntöönpanoasetuksessa, jos noiden valtuuksien käytön tavoitteet voidaan asianmukaisesti saavuttaa tartuntatautilain mukaisia valtuuksia käyttämällä. Tämä on selvästi huomiota vaativa lähtökohta.

Sen yhteydessä ei mielestäni kuitenkaan voida täysin sivuuttaa viranomaisten käyttämien toimivaltuuksien selkeyden ja yhtenäisyyden vaatimusta. Tilanne, jossa viranomaisen tiettyä yhtenäistä asiaa – samaa kohderyhmää ja samaa toimintoa – koskeva toimivallan käyttö olisi nojattava kahteen vastuiden, valvonnan ja käskyvaltasuhteiden osalta erilaiseen normipohjaan, voisi merkitä tuntuvaa tarpeetonta hankaluutta sekä viranomaiselle että toiminnan kohteelle. Täytäntöönpanoasetuksen yksityiskohtien lainmukaisuutta ei nähdäkseni sen vuoksi voida sitoa yksityiskohtaiseen tarkasteluun siitä, olisivatko esim. tartuntatautilain antamat toimivaltuudet joissain kohdin riittäneet nyt omaksuttujen (osa)tavoitteiden saavuttamiseen. Kysymys on pikeminkin nykyiseen lainsäädäntöön sisältyvien toimivaltuuskokonaisuuksien – kokonaisten järjestelymahdollisuuksien – riittävyyden arvioinnista.

Olen saanut iltapäivällä käsiini valtioneuvoston käyttöönottoasetuksen tekstin ja sen perustelut. En voi sanoa kunnolla perehtyneeni kaikkeen niiden sisältöön. Nopealla lukemisella en ole kuitenkaan havainnut mitään sellaista, joka tämänhetkisessä epidemiatilanteessa – sellaisena kuin sen käsitan - merkitsisi perusteiden riittämättömyyttä nyt tarkoitettujen toimivaltuuksien käyttöönotolle. Kaksi pientä kommenttia voin kuitenkin esittää. Onko asetuksen 4 §:n ensimmäisellä rivillä oleva

sana ”toimivaltuuksia” paikallaan vai mahdollisesti liikaa? Perustelujen viimeisellä sivulla on pieni kappale otsakkeella Asetuksen vaikutukset. Kappaleen mukaan asetuksen vaikutuksia ei voida arvioida osaksi pandemian luonteeseen liittyvistä syistä eikä myöskään siksi ”koska useampi käyttöönotettavista toimista edellyttää soveltamisasetuksia, joilla tätä asetusta tarkennetaan esimerkiksi rajaamalla asetuksessa säädettyjä toimenpiteitä”, Minusta kappaleen loppu johtaa harhaan. Täytäntöönpanoasetuksella osoitetaan/säädetään, mitä valmiuslaissa säädettyjä valtuuksia nyt voidaan soveltamisasetuksilla ottaa käyttöön ja juuri tätä vaikutusta soveltamisasetusten antamismahdollisuuteen joudutaan nyt arvioimaan.