

Janne Salminen
Kirjallinen lausunto

17.3.2020

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston asetukset valmiuslain 86, 88, 93–95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta ja valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta

Käyttöönottoasetukset

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on Suomen perustuslain 23 §:n ja valmiuslain 10 §:n nojalla annettu
 - a) valmiuslain 6 §:n tarkoittama valtioneuvoston asetus (niin sanottu käyttöönottoasetus), jolla säädetään valmiuslain II osan säännösten soveltamisen aloittamisesta siltä osin kuin on kysymys valmiuslain 86, 88, 93–95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta
 - b) valmiuslain 7 §:n tarkoittama valtioneuvoston asetus (niin sanottu käyttöönottoasetus), jolla säädetään valmiuslain II osan säännösten soveltamisen aloittamisesta siltä osin kuin on kysymys valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta
2. Sanotuissa käyttöönottoasetuksissa säädetään otettavaksi käyttöön valmiuslain 86–88, 93–95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta.
3. Asetuksessa a) on jo säädetty, että se tulee voimaan 18.3. Asetuksessa b) on säädetty sen tulleen voimaan välittömästi.
4. Olen saanut kyseiset käyttöönottoasetukset muistioineen käyttööni tänään klo 16.40 asiantuntijana kuulemiseen joka on tänään klo 19.45.

Valtiosääntöoikeudellinen viitekehys

5. Perustuslain 23 §:ssä on säädetty

Perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen koh-

distuvan 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.

6. Suomessa poikkeusololainsäädäntö pohjautuu perustuslakiin, jossa sitä ohjaa 2010-luvulla uudistettu perustuslain 23 §. 2010-luvulla voimaan tulleen uudistuksen taustalla olivat nykyisen valmiuslain säätämisen yhteydessä havaitut perustuslailliset ongelmat.

7. Perustuslaki antaa siten mahdollisuuden poiketa perusoikeuksista kansakuntaa uhkaavissa poikkeusoloissa. Poikkeuksella tarkoitetaan syvemmälle menevää kavennusta perusoikeuteen kuin tavallisella perusoikeuteen niin sanottujen perusoikeuksien rajoitusedellytysten perusteella tehtävällä rajoituksella. Käyttöä rajoittavat poikkeusten välttämättömyys ja tilapäisyys.

Poikkeusoloissa voidaan poiketa perusoikeuksista tavallisella lailla ilman tarvetta turvautua poikkeuslakimenettelyyn. Periaatteessa valmiuslaki voisi olla tällainen laki, mutta siinä on tietyin osin sellaisia ongelmia perustuslailliselta kannalta, että se on säädetty poikkeuslakina. Vaikka perustuslakia on muutettu sen jälkeen kuin nykyinen valmiuslaki on säädetty, valmiuslain ns. poikkeuslakiluonne ei ole muutostenkaan jälkeen täysin poistunut.

8. Perustuslain mukaan perusoikeuksista voidaan myös tietyissä tilanteissa poiketa asetuksella. Tarkoitus on tältä osin antaa poikkeusololainsäädännön yhteydessä vähäisessä määrin muuta lainsäädäntöä laajempi valta lainsäädäntövallan delegointiin. Toisaalta delegoinnille on asetettu tarkkoja rajoituksia. Asetuksia voidaan käyttää vain erityisestä syystä, ja niiden soveltamisalan on oltava täsmällisesti rajattu. Joka tapauksessa tilapäisten poikkeusten perusteet on säädettävä laissa. Tässä tapauksessa kysymys on varsinkin valmiuslaissa.

9. Tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta perustuslain 23.2 §:n mukaan. Kyse on eduskunnan jälkitarkastusoikeudesta, jossa eduskunnalle taataan mahdollisuus tarkastaa perusoikeuspoikkeuksia koskevien asetusten asianmukaisuus, välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus välittömästi niiden antamisen jälkeen. Näin eduskunta voi valvoa poikkeusoloja koskevan asetuksenantovallan käyttöä ja halutessaan kumota annetun asetuksen tai muuttaa sen voimassaoloaikaa

10. Valmiuslain säätämisen yhteydessä valmiuslain poikkeusolomääritelmät eivät kaikilta osin täyttäneet perustuslain 23 §:n vaatimuksia. Perustuslaillisia ongelmia liittyi valmiuslain 3 §:n 3-5 kohtien mukaisiin poikkeusoloihin. Sitten perustuslain poikkeusolomääritelmästä poistettiin määre ”vakavuudeltaan aseelliseen hyökkäykseen lain mukaan rinnastettava.” Se korvattiin vaatimuksella kansakuntaa uhkaavien poikkeusolojen vakavuudesta. Uudistuksen jälkeen poikkeusolojen määritelmää on entisestään yhtenäistetty kansainvälisten sopimusten kanssa. Kansallisen perustuslain suhteen Suomessa on katsottu, että perustuslain 23 §:n mukaisilla kansakuntaa vakavasti uhkaavilla poikkeusoloilla tarkoitetaan samaa kuin kansainvälisten sopimusten yleisen hätätilan käsitteellä. Näin ollen

on todettu perustuslain muuttamisen yhteydessä, että luonnonmullistukset sekä pandemiat sisältyvät yleisen hätätilan määritelmään. Perustuslain 23 §:n muutoksen jälkeen valmiuslain 3 §:n 4 ja 5 kohtien mukaiset poikkeusolot eivät aiheuta perustuslaillisia ongelmia sinänsä. Niiden osalta on katsottu, että voidaan soveltaa poikkeusololainsäädäntöä, koska ne vastaavat kansainvälisten sopimusten edellyttämää vakavuuden tasoa.

Käyttöönottoasetuksen edellytykset

11. Nykyisellään valmiuslain vakavaan tartuntatautiin liittyvä peruste sinänsä vastaa perustuslain 23 §:n säännöstä ja on sikäli perustuslain mukainen.

12. Havaintojeni mukaan käyttöönottoasetusten kaikki käyttöön otettavia toimivaltuuksia koskevat perusteet liittyvät nimenomaan valmiuslain 3 §:n 5 kohdan tarkoittamaan poikkeustilaperusteeseen. Eduskunnalle asetusten mukana toimitetussa muistiossa todetaan tämän perusteen olemassa oloa ja lisäksi arvioni mukaan tehdään selkoa asianmukaisesti siitä poikkeusolojen toteamisen perusteena.

13. Sen sijaan asetusten mukana toimitetussa muistiossa oleva viittaus poikkeusolojen perustana olevasta valmiuslain 3 §:n 3 kohdasta jää epäselväksi. Muistiossakaan sitä ei juuri avata. Asiassa esitetyn selvityksen perusteella ei ole edellytyksiä omasta mielestäni arvioida, että olisi perusteita valmiuslain tarkoittamien toimivaltuuksien käyttöönottamiseksi esittää perusteena myös valmiuslain 3 §:n 3 kohdan tarkoittamat poikkeusolot. Kun toimivaltuuksien perustana ei ole yhtään sellaista säännöstä, joka edellyttää siihen viittaamista eduskunnassa, oman käsitykseni mukaan perustuslakivaliokunnan tulisi nimenomaisesti katsoa, että käyttöönottoasetuksissa on kysymys nimenomaan valmiuslain 3 §:n 5 kohtaan perustuvien toimivaltuuksien soveltamisen aloittamisesta. Lisäksi on huomattava, että valmiuslain 3 § 3 kohdan peruste on sellainen, että se ei mahdu perustuslain 23 §:n tarkoittamien poikkeusolojen määritelmän rajoihin ongelmitta. Asiaa ei ole tässä aikaraamissa mahdollisuutta avata kirjallisesti enemmän.

Menettely eduskunnassa

14. Koska vastaavaa tilannetta ei ole aikaisemmin ollut, nyt luodaan myös käytäntöä siitä, miten perustuslain 23 §:n ja valmiuslain mukaan toimitaan.

15. Perustuslain 23.2 §:n säännös edellyttää, että tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta.

16. Valmiuslain 6 § puolestaan edellyttää, että valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönottoa koskeva 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. Valmiuslain 7 §:n nojalla kiireellisesti voimaantuleva asetus on niin ikään välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Jollei asetusta ole viikon kuluessa sen antamisesta toimi-

tettu eduskunnalle, asetus raukeaa. Asetus on kumottava osittain tai kokonaan, jos eduskunta niin päättää.

17. Lisäksi valmiuslain varsinaisten toimivaltuuksien käyttöä koskevat asetukset (siis valmiuslain II osan säännösten nojalla annettavat valtioneuvoston ja ministeriön asetukset) saatetaan välittömästi eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta päättää, onko asetukset kumottava.

18. Perustuslain tarkistamisen yhteydessä (PeVM 9/2010 vp) perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslain säännös koskee sanamuotonsa mukaan vain ”tilapäisiä poikkeuksia koskevia asetuksia.” Samassa yhteydessä valiokunta on kuitenkin katsonut, ettei säännös ei valiokunnan mielestä ole esteenä sisällyttää poikkeusolainsäädäntöön valmiuslain nyt sisältämää säännöstä, jonka perusteella kaikki lain nojalla annettavat toimivaltuuksien käyttämisestä koskevat asetukset saatetaan eduskunnan käsiteltäväksi.

19. Nyt on käsillä kahden käyttöönottoasetuksen tarkastelu. Lisäksi on tullut tietoon kahden tilapäisiä poikkeuksia sisältävän asetuksen sisällöt.

20. Asetukset käsitellään eduskunnassa perustuslakivaliokunnan mietinnön pohjalta tulkintani mukaan täysistunnossa niin sanottuina yhden käsittelyn asioina ja niistä päätetään mietinnön pohjalta enemmistöpäätöksellä. Eduskunta voi hyväksyä käyttöönottoasetukset kokonaan tai osin. Tulkintani mukaan eduskunta ei voisi sisällöllisesti muuttaa asetusta, muuta kuin voimassaoloajan osalta, koska sen osalta on säädetty erikseen. Siltä osin kuin eduskunta ei hyväksy asetusta, asetus tulee hylätä, ja valtioneuvoston tehtäväksi jää harkita, tekeekö se uuden asetuksen. Luonnollisesti käyttöönottoasetus voidaan hylätä myös sillä perusteella, että eduskunta katsoo, ettei olla sellaisissa poikkeusoloissa kuin valtioneuvosto on yhdessä tasavallan presidentin arvioinut oltavan poikkeustilan toteamisen osalta, koska se on edellytys käyttöönottoasetuksen antamiselle.

21. Toinen käyttöönottoasetuksista on annettu kiireellisessä menettelyssä. Siten säännöksiä sovelletaan jo. Toisen säännösten soveltamisen alkaminen riippuu eduskunnan päätöksestä.

Sisällölliseen arviointiin vaikuttavia näkökohtia näiden käyttöönottoasetusten osalta

22. Olen jo yllä todennut, että kaikkien käyttöönottoasetuksissa mainittujen toimivaltuuksien perusta liittyy poikkeusoloon joka on todettu valmiuslain 3 §:n 3 kohdan mukaisena.

23. Valmiuslain säätämisen yhteydessä erityisenä ongelmana olivat lakiin sisältyvät delegointisäännökset. Myös perustuslain tarkistamisella pyrittiin puuttumaan näihin tilanteisiin. Voimassa olevankaan perustuslain kannalta kaikki lain delegointisäännökset eivät täytäneet perustuslain vaatimuksia.

Tässä viitattu valmiuslain 88 §:n delegointisäännös ei esimerkiksi riittävällä tavalla osoita välttämättömyyttä asetuksenannon perustana, mikä tulee ottaa huomioon toimivaltuuden käyttöä koskevaa asetusta säädettäessä. Muuten toimivaltuus on rajattu verrattain tarkasti. Samoin tässä viitattu valmiuslain 93 §:n asetuksenantovaltuus on käytettäessä ongelmallinen sillä sen tarkoitusmääreet jäivät epätasapainoisiksi, eikä ole selvää, missä olosuhteissa

toimivaltuutta tarkemmin ottaen voitaisiin käyttää. Laajuutta on rajoitettu työturvallisuuden perusteella, mutta käytännössä myös muita seikkoja tulisi ottaa asetusta säädettäessä huomioon. Vielä on myös tähän sisällytetyn valmiuslain 94 §:n osalta on todettava, että valmiuslain perusteella tarkoituksmäareet jäävät epätäsmällisiksi, eikä ole selvää missä olosuhteissa toimivaltuutta voitaisiin käyttää. Samoin sen 1 momentin mukainen rajoittaminen jää sisällöltään epäselväksi ja avoimeksi, mitä rajoituksella tarkoitetaan. Nämä ovat siis ennen kaikkea seikkoja, jotka vaikuttavat myöhemmin annettaviin valtioneuvoston näiden toimivaltuuksien nojalla antamiin asetuksiin.

24. Kiinnitän huomiota siihen, että nyt annetut käyttöönasetukset eivät mahdollista vain tiettyä asetuksenantovaltaa, vaan osassa käyttöönottoasetusten perusteella aktivoitavia valmiuslain säännöksiä ja niiden osoittamia toimivaltuuksia on kysymys ministeriön tai sitä alempien viranomaisten päätöksentekovalan mahdollistamisesta tietyissä säännösten tarkoittamissa tilanteissa.

Valmiuslain perustuslaillisuutta koskevassa arvioinnissaan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt näihin säännöksiin huomiota. On kuitenkin huomattava, että tällaista päätöksentekovaltaa koskeva perustuslakivaliokunnan käytäntö on sittemmin tarkentunut. Koska valmiuslaissa oli niin runsaasti muitakin perustuslakiongelmia, asia ei tuolloin välttämättä ollut valiokunnan keskeisen kiinnostuksen kohteena.

Eduskunnan jälkitarkastusoikeus ei ulotu käsitykseni mukaan tällaiseen päätöksentekoon. Etenkin sen vuoksi perustuslakivaliokunnan olisi tässä yhteydessä käsitykseni mukaan hyvä alleviivata tässä yhteydessä paitsi valmiuslainkin säätämää välttämättömyyttä ja myös suhteellisuusperiaatetta tällaisen päätöksenteon yhtenä perustana, niin ikään muita hyvän hallinnon takeita hallinto-oikeudelliset yleiset oikeusperiaatteet mukaan lukien.