

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoani valtioneuvoston asetuksesta valmiuslain 86-88, 93-95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta sekä valtioneuvoston asetuksesta valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta välittömästi. Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Käsittelen lausunnossani ensiksi valmiuslain 6 §:n nojalla annettua valtioneuvoston asetusta valmiuslain 86-88, 93-95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta (käyttöönottoasetus I) ja sen jälkeen valmiuslain 7 §:n nojalla annettua valtioneuvoston asetusta valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta välittömästi (käyttöönottoasetus II).

Käyttöönottoasetus I

Valmiuslaki on säädetty vuonna 2008 perustuslain 73 §:n mukaisesti perustuslain säätämisjärjestyksessä. Tuolloin voimassa ollut perustuslain 23.1 § antoi mahdollisuuden säätää lailla perusoikeuksista säätää lailla sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka olivat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin vakavuudeltaan aseelliseen hyökkäykseen lain mukaan rinnastettavien, kansakuntaa uhkaavien poikkeusolojen aikana. Valmiuslakia ei voitu säätää tämän säännöksen nojalla tavallisena lakina. Perustuslain 23.1 §:ää muutettiin lailla 1112/2011 kuulumaan seuraavasti:

Perusoikeuksista voidaan 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.

On ilmeistä, että tämän perustuslainmuutoksen vuoksi valmiuslaki on menettänyt aikaisemman poikkeuslain luonteensa.

Valmiuslain 3 §:ssä määriteltyihin poikkeusoloihin kuuluu ”vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti” (5 kohta). Lisäksi lain tarkoittamia poikkeusoloja on ”väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat” (3 kohta).

Valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöön ottamisesta on säädetty lain 6-7 §:ssä. Lain 6 § kuuluu seuraavasti:

Jos valtioneuvosto, yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, toteaa maassa vallitsevan poikkeusolot, voidaan valtioneuvoston asetuksella (*käyttöönottoasetus*) säätää II osan säännösten soveltamisen aloittamisesta. Tällainen asetus voidaan antaa määräajaksi, enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Käyttöönottoasetuksessa on mainittava, miltä osin tämän lain mukaisia toimivaltuuksia voidaan soveltaa ja toimivaltuuksien alueellinen soveltamisala, jos niitä ei saateta sovellettaviksi koko valtakunnan alueella.

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

Toimivaltuuksien käyttöön otto edellyttää siis ensinnäkin, että valtioneuvosto toteaa yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, että maassa vallitsee jokin lain 3 §:ssä tarkoitettu poikkeusolo. Seuraavana vaiheena on valtioneuvoston määräajaksi, enintään kuudeksi kuukaudeksi antama käyttöönottoasetus, jossa säädetään lain II osan toimivaltuussäännösten soveltamisesta. Asetuksessa on voimassaoloajan ohella mainittava, mitä lain mukaisia toimivaltuuksia voidaan soveltaa, samoin kuin niiden alueellinen soveltamisala, jollei se ole koko valtakunnan alue.

Valtioneuvosto on antanut käyttöönnottoasetus I:n 17.3.2020. Asetuksessa on lain 6 §:n vaatimuksia vastaavasti mainittu sovellettavat toimivaltuudet ja asetuksen voimassaoloaika.

Kolmantena vaiheena on käyttöönnottoasetuksen antaminen välittömästi eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunnan asiana on päättää, jääkö asetus voimaan vai onko se kumottava osittain tai kokonaan ja onko se voimassa säädetyn vai sitä lyhyemmän ajan. Valtioneuvosto on 17.3.2020 toimittanut käyttöönnottoasetus I:n eduskunnan käsiteltäväksi lain 6 §:n mukaisesti välittömästi. Eduskunnan on nyt tehtävä edellä tarkoitettu päätös. Käyttöönnottoasetuksessa mainittuja säännöksiä voidaan alkaa soveltaa vasta eduskunnan päätöksen jälkeen ja vain niiltä osin kuin eduskunta ei ole päättänyt asetuksen kumoamisesta.

Käyttöönnottoasetus I:n perustelumuistion mukaan valtioneuvosto on yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa todennut, että maassa vallitsevat valmiuslain 3 §:n 3 ja 5 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot. Perustelumuistion mukaan ”COVID-19 tartuntatautiepideemiassa on kyse vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavasta hyvin laajalle levinneestä vaarallisesta tartuntataudista”. Tätä asiantuntija-arvioihin perustuvaa käsitystä minulla ei valtiosääntöasiantuntijana ole syytä kyseenalaista. On kuitenkin syytä todeta, että perustelu koskee ainoastaan valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitettua poikkeusoloa. Sen sijaan muistiossa ei ole perusteltu 3 §:n 3 kohdassa tarkoitettua poikkeusolon käsillä oloa. En pidä tätä kuitenkaan siinä suhteessa ongelmana, että käyttöönnottoasetus I:ssä mainitut toimivaltuudet tarkoittavat nimenomaan valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaisen poikkeusolon voittamista. Totean lisäksi, että 3 §:n 3 kohta mainitsee poikkeusolona myös väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuvan erityisen vakavan *uhan*. Tällainen uhka saattaa olla jo käsillä, mutta tämän arviointiin ei juridinen asiantuntemus riitä.

Poikkeusololainsäädäntöä koskevan normaalisuusperiaatteen mukaisesti 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 (1227/2016). 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 §). Kuitenkin

toimivalta esimerkiksi 57-58 §:n mukaisissa rajoitustoimenpiteissä on osoitettu kunnallisille ja alueellisille viranomaisille. Tartuntalain valtuussäännökset eivät siten mahdollista keskitettyjä, valtakunnallisen tasolla päätöksiä rajoitustoimenpiteistä, joita COVID-19 -viruksen ehkäisemisessä ilmeisesti tarvitaan ja joita esimerkiksi valmiuslain 109 § mahdollistaa opetuksen ja koulutuksen osalta. Tartuntatautilaissa ei ole myöskään erityisiä säännöksiä sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan turvaamisesta vaarallisen ja laajalle levinneen tartuntataudin aikana. Tällaisia säännöksiä sisältyy valmiuslain 86-88 §:iin sekä palvelussuhteen ehtojen ja työvelvollisuuden osalta 93-95 §:iin. Pidänkin perusteltuna katsoa, että tartuntatautilaissa säädetty toimivaltuudet eivät riitä viruksen aiheuttaman poikkeusolon voittamiseksi ja että käsillä on normaalisuusperiaatteenkin huomioon ottaen sellainen valmiuslaissa tarkoitettu poikkeusolo, jossa tässä laissa säädettyjä toimivaltuuksia on tarkoitettu käytettävän. Käyttöönottoasetus I:ssä ei ole valmiuslain 3 §:n 3 kohdan mukaisen taloudellisen poikkeusolon voittamiseen tarkoitettujen toimivaltuuksia, eikä perustelumuistiossa myöskään näiltä osin ole normaalisuusperiaatteen mukaista arviota säännönmukaisten toimivaltuuksien riittävydestä.

Normaalisuusperiaatetta on valmiuslain 4 §:n mukaan noudatettava myös siten, että viranomaiset voidaan käyttöönottoasetuksessa oikeuttaa käyttämään poikkeusoloissa vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia lain 1 §:ssä säädetyn tarkoituksen saavuttamiseksi. Käyttöönottoasetus I:n mukaan sovellettaviksi tulevat edellä jo mainitsemani valmiuslain 86-88, 93-95 ja 109 §:ssä tarkoitettut toimivaltuudet. Lain tarkoituksena on 1 §:n mukaan poikkeusoloissa suojata väestöä sekä turvata väestön toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys. Käyttöönottoasetus I:een liittyvässä perustelumuistiossa on nähdäkseni osoitettu, että mainitut toimivaltuudet ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia väestön suojaamiseksi sekä oikeutta elämään, välttämättömään huolenpitoon sekä riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin koskevien perusoikeuksien turvaamiseksi.

Normaalisuusperiaatetta on lisäksi valmiuslain 4.2 §:n mukaan noudatettava myös käyttöönottoasetuksen mahdollistamia toimivaltuuksia käytettäessä: valtuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Normaalisuusperiaatetta on siten noudatettava kolmessa vaiheessa: ensinnäkin kun presidentti ja valtioneuvosto toteavat poikkeusolon; toiseksi kun valtioneuvosto päättää asetuksella toimivaltuuksista, joita poikkeusolossa voidaan käyttää; ja kolmanneksi kun viranomaiset käyttävät

käyttöönottoasetuksessa mainittuja toimivaltuuksia. Kolmannen vaiheen arviointi ei kuitenkaan ole eduskunnalta toimivaltuuksien käyttöönottonenettelyssä edellytettävän päätöksen asia.

Käyttöönottoasetus I:ssä on valmiuslain edellyttämällä tavalla säädetty asetuksen voimassaoloajasta. Asetuksessa on myös säädetty valtuuksien olevan sovellettavissa koko valtakunnan alueella. Säännökset ovat asianmukaisia, joskaan eivät välttämättömiä. Yhteenvetona totean, että en ole havainnut sellaisia valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia, jotka perustelisivat eduskunnan sellaista päätöstä, jonka mukaan käyttöönottoasetus I olisi kumottava kokonaan tai osittain tai sen voimassaoloaikaa olisi lyhennettävä.

Käyttöönottoasetus II

Valmiuslain 7 § sisältää säännöksiä kiireellisestä menettelystä, jota noudattaen valtuuksia voidaan ottaa käyttöön jo ennen eduskunnan päätöstä. Valtioneuvoston asetuksella voidaan näet säätää, että toimivaltuussäännöksiä voidaan soveltaa välittömästi, mikäli 6 §:ssä säädettyä menettelyä ei ole mahdollista noudattaa vaarantamatta merkittävästi lain tarkoituksen saavuttamista.

Valtioneuvoston antama toinen käyttöönottoasetus (asetus valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta välittömästi) on tullut voimaan välittömästi. Hallituksen valmiuslakia koskevan esityksen (3/2008 vp) mukaan 7 §:ssä säännelty kiireellinen menettely koskisi tilanteita, joissa toimivaltuuksien voimaansaattamisen lykkääminen heikentäisi oleellisesti mahdollisuuksia saavuttaa lain tarkoitus poikkeusoloissa. Tällainen tilanne voisi hallituksen mukaan olla yllättävä ja nopeasti kehittyvä kriisi. COVID-19 tartuntatautiepidemiassa voidaan katsoa olevan kysymys hallituksen esityksessä 3/2008 vp tarkoitettusta nopeasti kehittyvästä kriisistä. Hallituksen käyttöönottoasetus II:een liittyvä perustelumuistio jättää kuitenkin epäselväksi, miksi juuri valmiuslain 87 §:ssä tarkoitettujen toimivaltuuksien soveltamisella on niin kiire, että muista toimivaltuuksista poiketen niiden soveltamista ei olisi voitu muiden toimivaltuuksien tavoin aloittaa vasta sen jälkeen, kun eduskunta on tehnyt valmiuslain 6 §:ssä tarkoitettun päätöksen. Valmiuslain 87 §:ssä tarkoitettut toimivaltuudet mainitaan myös valmiuslain 6 §:n nojalla annetussa käyttöönottoasetus I:ssä.

Valmiuslain 7.2 §:n mukaan kiireellisessä menettelyssä annettu käyttöönottoasetus on kumottava osittain tai kokonaan, jos eduskunta niin päättää. Vaikka kiireellisen menettelyn perusteluja

pidettäisiinkin puutteellisina, eduskunta voi silti olla päättämättä asetuksen kumoamisesta. Jos eduskunta kuitenkin näin päättäisi, valmiuslain 87 §:ssä tarkoitettuja toimivaltuuksia voitaisiin alkaa soveltaa valmiuslain 6 §:n nojalla annetun käyttöönottoasetus I:n mukaisesti, edellyttäen tietysti, että eduskunta ei päättä tämän asetuksen kumoamisesta osittain tai kokonaan.

Sysmässä 17.3.2020

Kaarlo Tuori