

17.3.2020

EOAK/2033/2020

Perustuslakivaliokunnalle

Asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86-88, 93-95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta

Lausunto

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa yllä mainitusta valtioneuvoston asetuksesta.

Asiassa on kysymys valmiuslain (1552/2011) 6 §:ssä tarkoitetusta käyttöönottoasetuksesta koronavirustilanteeseen liittyen. Valtioneuvosto on eilen yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa todennut valmiuslain 6 §:ssä tarkoitettu tavoin Suomen olevan poikkeusoloissa koronavirustilanteen vuoksi. Päätöksessä on lähdetty siitä, että kysymys on sekä valmiuslain 3 §:n 3 että 5 kohdassa tarkoitetusta tilanteesta.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

Valmiuslain luonne ja päätöksentekomenettely

Voimassa oleva valmiuslaki (29.12.2011/1552) on käsitelty perustuslain säätämisyjärjestyksessä ns. pysyväisluonteisena poikkeuslakina. Aikaisemman valmiuslain (1080/1991) uudistamisen tavoitteena oli saattaa laki vuoden 2000 perustuslain vaatimukset täyttäväksi. Uudistettu valmiuslaki perustuu kuitenkin edelleen olennaisin osin lainsäädäntövallan delegointiin eli lähinnä valtioneuvostolle kuuluville asetuksenantovaltuuksille.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että valmiuslakiehdotus sisälsi useita sellaisia väljiä asetuksenantovaltuuksia, jotka ovat ristiriidassa perustuslaista johtuvan lailla säätämisen vaatimuksen tai täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusten kanssa. Perustuslakivaliokunta kuitenkin hyväksyi valmiuslain kaltaisen poikkeusoloissa sovellettavaksi tulevan lain säätämisen pysyväisluonteisena poikkeuslakina, vaikka se ei ollutkaan valtiosäännön perusratkaisujen kannalta tyydyttävä ratkaisu. (PeVL 6/2009 vp s. 4-7 ja 16-17)

Valmiuslain käyttöönoton ja soveltamisen päätöksentekomenettely on monivaiheinen muun muassa sen vuoksi, että eduskunnan vaikutusmahdollisuudet tulevat turvatuiksi. Viime kädessä eduskunta päättää käyttöönottoasetuksen voimaantulon edellytyksistä sekä asetuksen sisällöstä ja voimassaoloajasta. Vastaavasti eduskunnalle on perustuslakivaliokunnan edellyttämin tavoin turvattu mahdollisuus tarkastaa yksittäisten valmiuslain nojalla annettujen asetusten asianmukaisuus, välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus välittömästi niiden antamisen jälkeen (PeV 6/2009 vp s. 15).

Päätöksentekomenettelyssä voidaan hahmottaa kuusi eri vaihetta:

1. Valtioneuvosto, yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, toteaa maassa vallitsevan poikkeusolot
2. Valtioneuvosto antaa asetuksen valmiuslain II osan säännösten aloittamisesta (ns. käyttöönottoasetus)
3. Käyttöönottoasetus saatetaan välittömästi eduskunnan käsiteltäväksi ja eduskunta päättää, saako asetus jäädä voimaan vai onko se kumottava osittain tai kokonaan ja onko se voimassa säädetyn ajan vain sitä lyhyemmän ajan.
4. Valtioneuvosto tai ministeriö antaa valmiuslain II osan säännösten nojalla asetuksia (näitä voinee kutsua soveltamisasetuksiksi)
5. Soveltamisasetukset saatetaan välittömästi eduskunnan käsiteltäviksi, joka päättää, onko asetukset kumottava (ns. jälkitarkastus)
6. Asetusten täytäntöönpano, josta viranomaiset huolehtivat

Poikkeusolojen määritelmä (valmiuslaki 3 §)

Valmiuslain II osan säännöksiä voidaan alkaa soveltamaan vain poikkeusoloissa. Siksi poikkeusolojen määritelmä ja poikkeusolojen määritelmänmukaisuuden toteaminen on ensiarvoisen tärkeää. Merkitystä on myös sillä, minkä määritelmän kohdan mukaisten poikkeusolojen katsotaan olevan käsillä, koska valmiuslain II osan eri toimivaltuuksien käyttöön ottamisen mahdollisuus vaihtelee sen mukaan, minkä määritelmän kohdan mukaisista poikkeusoloista on kysymys.

Poikkeusoloja ovat valmiuslain 3 §:n mukaan:

- 1) Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila;
- 2) Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii tämän lain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista;

3) väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat;

4) erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkitila; sekä

5) vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt varallinen tartuntatauti.

Valtioneuvosto on, yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, katsonut 16.3.2020 tekemässään päätöksessä (VNK/2020/31), että maassa vallitsevat valmiuslain 3 §:n 3 ja 5 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot. Tämä täyttää edellä selostetun päätöksentekomenettelyn ensimmäisen vaiheen. Perustuslakivaliokunnan ja eduskunnan tulee nyt ottaa kantaa siihen, täytyvätkö poikkeusolojen määritelmän edellä mainitut kohdat.

Kysymyksessä olevaa lainkohtaa ei ole aikaisemmin jouduttu sovelta-
maan, joten lain sanamuodon ohella laintulkinta tällaisessa tilanteessa perustuu ennen muuta lain esitöihin. Asian luonne huomioon ottaen erityisesti perustuslakivaliokunnan kannanotot ovat tulkinnassa keskeisiä.

Arvioin asiaa poikkeusolojen käsillä olon osalta ensin valmiuslain 3 §:n 5 kohdan kannalta ja sen jälkeen saman pykälän 3 kohdan kannalta. Mainituissa kohdissa tarkoitetut poikkeusoloperusteet kytkeytyvät tässä tapauksessa paljolti toisiinsa, koska talouselämän perusteisiin ulottuvat vaikutukset aiheutuvat paitsi pandemiasta itsestään myös sen torjuntaan kohdistetuista viranomaistoimista ja rajoituksista.

Valmiuslain 3 §:n 5 kohta:

"Vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt varallinen tartuntatauti"

Valmiuslain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä ([HE 3/2008 vp](#), s. 33) on vaaralliseen tartuntatautiin liittyvän poikkeustilan osalta todettu seuraavaa:

Onnettomuuksien tutkinnasta annetussa laissa (373/1985) suuronnettomuudella tarkoitetaan onnettomuutta, jota on kuoleiden tai loukkaantuneiden taikka ympäristöön tai omaisuuteen kohdistuneiden vahinkojen määrän taikka onnettomuuden laadun perusteella pidettävä erityisen vakavana (3 §).

...Eryyisen vakavalla suuronnettomuudella tarkoitettaisiin sellaista suuronnettomuutta, joka aiheuttaa poikkeuksellisen suuria vahinkoja ja paljon uhreja. Lisäksi tyyppillistä on onnettomuuden huomattava laajuus sekä harvinaisuus.

...Näitä voisivat olla esimerkiksi laaja ydinvoimala- tai säteilyonnettomuus ja poikkeuksellisen laaja pato-onnettomuus.

...Hyvin laajalle levinnyt vaarallinen kulkutauti (pandemia) voi tarkoittaa maailmanlaajuisesti levinnyttä tautia ilman, että se on vielä tullut Suomeen. Pandemia käsittäisi myös eläinten ja ihmisten välillä tarttuvat taudit (zoonoosi).”

Perustuslakivaliokunta on edellä mainittua hallituksen esitystä koske-
neessa lausunnossaan (PeVL 6/2009 vp, s. 4) todennut seuraavaa:

”Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on tehty asianmukaisesti selkoa siitä, mitä erityisen vakavalla suuronnettomuudella tarkoitetaan. Perusteluissa on käsitelty myös valmiuslain toimivaltuuksien suhdetta pelastuslain toimivaltuuksiin. Sen sijaan poikkeusolomäärityksen merkittävintä laajennusta - suuronnettomuutta vastaavan hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin (pandemia) sisällyttämistä laissa tarkoitettuihin poikkeusoloihin - ei esityksessä ole juuri perusteltu. Nykyisen sääntelyn ajanmukaisuutta arvioidessaan hallitus katsoo (HE 3/2008 vp, s. 23/I), että tartuntatautilain mukaiset toimivaltuudet ovat pääasiallisesti riittävät, mutta pandemiatilanteessa saatetaan tarvita sairaanhoito- ja eristystiloja, joita tartuntatautilain nojalla ei ole mahdollista saada. Lisäksi pandemiatilanteista on mainintoja eräiden yksittäisten pykälien (valmiuslain 24 § ja 93 § sekä asevelvollisuuslain 79 §) perusteluissa. Perustuslakivaliokunnan mielestä näin merkittävää lain soveltamisalan laajennusta olisi pitänyt käsitellä ja perustella laajemmin. Puolustusvaliokunnan onkin vielä syytä arvioida erikseen, miten laajasti lakiehdotuksen toimivaltasäännösten on tarpeen olla sovellettavissa pandemiatilanteissa ottaen erityisesti huomioon tartuntatautilain ja terveydensuojelulain jo nyt voimassa olevat toimivaltuudet.”

Nähdäkseni puolustusvaliokunnan mietinnöstä (PuVM 3/2010 vp) ei ole saatavissa lisäjohtoa säännöksen tulkintaan.

Lain esityöt tarjoavat erityisen vakavien suuronnettomuustilanteiden osalta jossain määrin yksityiskohtaisemmat perustelut kuin hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin osalta. Ilmeistä kuitenkin on, että sekä valmiuslain pandemiaa koskeva sääntely, että tartuntatautilain uudistaminen ovat ainakin osaksi liittyneet SARS-epidemiaan (2002) ja sitä vastaaviin uusiin uhkakuviin. Sikainfluenssana tunnettu tauti aiheutti niin ikään pandemian 2009, jonka yhteydessä uhakuva osittain toteutui. Sikainfluenssankin vaikutukset jäivät onneksi kuitenkin vähäisemmiksi kuin nyt kysymyksessä olevassa pandemiassa.

Vaikuttaa sinänsä selvältä, että valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa on tarkoitettu nimenomaan edellä mainitun kaltaisia, mutta niitä laajemmalle leviäviä tartuntatauteja, jotka laajemmalle levitessään ovat myös väestölle kokonaisuutena arvioiden edellä mainittuja aikaisempia tauteja vaarallisempia.

Kun Maailman terveysjärjestö WHO on julistanut koronaviruksen pandemiaksi, nähdäkseni voidaan lähteä siitä, että käsillä on ”hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti”.

Esitöiden lausumien perusteella ja koronaviruspandemian vaikutuksista käytettävissä olevien tietojen perusteella sitä voidaan käsitykseni mukaan pitää myös "vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavana".

Käsitykseni siis on, että maassa voidaan katsoa olevan valmiuslain 3 §:n 5 kohdan määritelmän mukaiset poikkeusolot koronaviruspandemian vuoksi.

Valmiuslain 3 §:n 3 kohta:

"Väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapah-tuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennai-sesti vaarantuvat"

Sen sijaan en pidä tilannetta yhtä selvänä valmiuslain 3 §:n 3 kohdan osalta. En ole täysin vakuuttunut siitä, että kysymyksessä olisi, aina-kaan vielä, lainkohdassa tarkoitettu väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava uhka.

Toisaalta käyttöönottoasetuksessa ei myöskään edes ehdoteta esi-merkiksi tähän poikkeusoloperusteeseen liittyvien valmiuslain 4 – 10 luvun säännösten soveltamisen aloittamista. Valmiuslain 88 §:n (lisä-talousarvio) soveltaminenkaan ei tässä tapauksessa nähdäkseni liity tähän poikkeusoloperusteeseen.

Käyttöönottoasetuksen sisältö

Nyt kysymyksessä oleva asetus koskee valmiuslain 86, 88, 93 §:n 2 momentissa, 94 §:n 3 ja 4 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoi-tettujen lainkohtien soveltamista ja niissä määriteltyjen toimivaltuuk-sien käyttöönottoa. Mainitut lainkohdat eivät koske valmiuslain 3 §:n 3 kohdassa tarkoitettua poikkeustilaa.

Käytettävissä olleen ajan puitteissa minulla ei ole ollut mahdollisuutta syventyä yksityiskohtaisesti käyttöönottoasetuksen sisältöön. Totean siitä vain lyhyesti seuraavan.

Totean, että asetuksen 4 §:ssä oleva viittaus valmiuslain 94 §:n 3 mo-menttiin lienee virheellinen. Mainittu momentti koskee ainoastaan 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitettua poikkeustilaa.

Jokaisen käyttöön otettavan toimivaltuuden tulisi olla välttämätön ja oi-keasuhtainen lain 1 §:ssä säädetyn tarkoituksen saavuttamiseksi. Li-säksi toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suh-teessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään.

Lain mukaisia toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.

Nyt kysymyksessä olevaan tilanteen hallitsemiseksi on valmiuslain ohella lainsäädäntöä, joka ei ole kytköksissä valmiuslain käyttöön. Esimerkiksi tartuntatautilaki ([1227/2016](#)) ja rajavartiolaitoslaki ([578/2005](#)) tarjoavat jo nyt mahdollisuuksia toimia kyseisessä laissa säädettyjen menettelyjen mukaisesti ilman suoraa kytkentää valmiuslakiin. Edellä mainitussa hallituksen esityksessä (s. 23) onkin tähän liittyen pandemian osalta todettu:

”Tartuntatautilanteessa sovelletaan ensisijaisesti tartuntatautilakia. Mikäli taudinaiheuttajaa ei tiedetä, sovellettavaksi tulee ensisijaisesti terveydensuojelulaki. Sen pohjalta voidaan toimia, kun kyseessä on tarkemmin määrittelemätön terveysuhka.

Tartuntatautilain mukaiset toimivaltuudet ovat pääasiallisesti riittävät. Kuitenkin tilanteessa, jossa hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti (pandemia) on levinnyt Suomeen tai uhkaa levitä Suomeen, saatettaisiin tarvita sairaanhoito- ja eristystiloja, joita ei tartuntatautilain nojalla ole mahdollista saada.”

Puolustusvaliokunta on lakiehdotuksesta antamassaan mietinnössään ([PuVM 3/2010 vp](#), s. 5) todennut seuraavaa:

”Puolustusvaliokunnan saaman selvityksen mukaan laajalle levinnyt tartuntatauti saattaa olennaisesti vaarantaa koko yhteiskunnan toimivuutta. Asiantuntijakuulemisissa kävi ilmi, että tartuntatautilain mukaiset toimivaltuudet ovat pääasiallisesti riittävät. Kuitenkin tilanteessa, jossa hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti on levinnyt tai uhkaa levitä Suomeen, saatettaisiin tarvita sairaanhoito- ja eristystiloja, joita ei tartuntatautilain nojalla ole mahdollista saada.

Myös pelastuslain mukaisten toimivaltuuksien arvioidaan riittävän lähes kaikissa tilanteissa niin, ettei poikkeusvaltuuksia yleensä tarvita. Suuronnettomuustilanteiden äkillisyyden vuoksi on perusteltua, että tarvittavat toimivaltuudet ovat normaaliolojen lainsäädännössä ja siten välittömästi käytettävissä. Saadun selvityksen mukaan pelastuslain mukaiset toimivaltuudet voivat kuitenkin osoittautua riittämättömiksi joissakin erityisen vakavissa suuronnettomuuksissa. Tällöin kriisin pitkittyessä saatettaisiin tarvita esimerkiksi oleskelu- ja liikkumisrajoituksia terveydelle vaarallisella alueella. Lisäksi laajamittaisessa suuronnettomuudessa terveydenhuollon ja esimerkiksi evakuoitukuljetusten järjestämiseen voitaisiin tarvita erityisiä toimivaltuuksia.”

Asetuksen 1 §:n mukaan valmiuslain (1552/2011) 86 §:ssä säädettyjä toimivaltuuksia sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden ohjaukseen voidaan soveltaa koko valtakunnan alueella.

Valmiuslain 86 §:n mukainen toimivaltuus on otettavissa käyttöön lain 3 §:n 5 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa.

Asetuksen perustelumuistiossa ja eilen tehdyn poikkeusoloja koske-
neen päätöksen perustelumuistiossa on tuotu esiin tehohoitopaikkojen
ja muun intensiivisen hoidon riittävyys kriittisenä kysymyksenä taudin
levitessä.

Kysymys lienee nyt siitä, että asetuksen 1 §:ssä tarkoitetuilla toimival-
tuuksilla pyritäisiin ottamaan tarvittaessa terveydenhuoltojärjestelmän
kapasiteetti mahdollisimman kattavasti käyttöön esimerkiksi muutta-
malla julkisten sairaaloiden leikkaussaleja ja heräämöjen hoitopaikkoja
tehohoitopaikoiksi ja valjastamalla yksityisen puolen yksiköitä lievem-
min sairastuneiden covid-19-infektiota sairastavien potilaiden hoitoon.

Tartuntatautilaissa on säännöksiä tartuntatautien torjuntatyössä käy-
tettävissä olevista toimenpiteistä, mutta ne eivät sisällä mahdollisuutta
velvoittaa julkisia tai yksityisiä toimintayksiköitä muuttamaan toimin-
taansa. Varsinkaan yksityisiä palveluntuottajia ei voida normaalioloissa
velvoittaa ottamaan vastaan tiettyjä potilasryhmiä tai muuttamaan toi-
mintaansa.

Perustelumuistiossa esitettyjen tietojen valossa toimivaltuuksien käyt-
töönotto vaikuttaa välttämättömältä ja oikeasuhtaiselta.

Muita käyttöönottoasetuksen kohtia en valitettavasti ehtinyt arvioida.

Valtioneuvoston asetus valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta välit-
tömästi

Asetuksen mukaan valmiuslain terveydenhuollossa käytettävien lää-
kkeiden, tavaroiden ja palvelujen myyntiä voidaan rajoittaa koko valta-
kunnan alueella.

Asetuksen perustelumuistiossa mainittujen tavanomaisten lakien pe-
rusteella on pystytty ja pystytään toistaiseksi ilmeisesti melko hyvin tur-
vaamaan lääkkeiden saatavuus ja oikeudenmukainen jakelu myös
poikkeusoloissa. Nyt kysymyksessä olevaan kriisiin liittyy kuitenkin glo-
baalina ongelmana ilmeisesti lääkkeiden tuotannon keskeytyksistä ja
muista syistä johtuva lääkkeiden saatavuuden häiriö ja niukkuuden ai-
heuttama riski maassa olevien lääkkeiden ja hoitotarvikkeiden pääty-
misestä ulkomaille kysynnän lisääntymisen nostaessa hintoja.

En käytettävissäni olleen niukan ajan puitteissa ole täysin pystynyt va-
kuuttamaan siitä, että tavanomaiset lait eivät tarjoaisi riittäviä keinoja
lääkkeiden saatavuuden turvaamiseen. Ilmeisesti ne ovat myyntirajoi-
tusten asettamisen suhteen tässä suhteessa riittämättömiä. Joka ta-
pauksessa riski lääkkeiden ja tarvikkeiden päätymisestä ulkomaille vai-
kuttaa sellaiselta, että tätäkin toimivaltuuden osa-aluetta.