

Veli-Pekka Viljanen

M 20/2020 vp; Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93 ja 94 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 7.5.2020

Käsiteltävänä oleva valtioneuvoston asetus on valmiuslain 8 §:ssä tarkoitettu ns. jatkamisasetus. Valmiuslain 8 §:n mukaan poikkeusolojen jatkuessa valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää valmiuslain II osan säännösten soveltamisen jatkamisesta. Tällainen asetus voidaan antaa määräajaksi, enintään 6 kuukaudeksi kerrallaan. Jatkamisasetus on välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta päättää saako asetus jäädä voimaan vai onko se kumottava osittain tai kokonaan.

Kun eduskunta on tehnyt edellä tarkoitetun päätöksen, saadaan jatkamisasetuksessa mainittuja valmiuslain säännöksiä soveltaa siltä osin kuin eduskunta ei ole päättänyt, että asetus on kumottava kokonaan tai osittain.

Valmiuslain 11 §:n mukaan poikkeusolojen päättyessä on voimassa oleva käyttöönottoasetus tai jatkamisasetus kumottava. Jos jonkin valmiuslain II osan säännöksen soveltamisedellytykset lakkaavat, käyttöönotto- tai jatkamisasetusta on vastaavasti muutettava.

Asetuksen 6 §:n mukaan asetus tulee voimaan 14.5.2020 ja on voimassa 30.6.2020 asti.

Jatkamisasetus koskee seuraavia valmiuslain mukaisia toimivaltuussäännöksiä:

86 §. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden toiminta

88 §. Sosiaali- ja terveyspalvelut sekä terveydensuojelu

93 §. Palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen

94 §. Irtisanomisoikeuden rajoittaminen.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on aiemmin antanut mietintönsä 18.3.2020 valmiuslain kyseisten säännösten käyttöönottoasetuksesta (PeVM 2/2020 vp) ja 2.4.2020 kyseisiä toimivaltuuksia koskevasta jatkamisasetuksesta (PeVM 9/2020 vp). Valiokunta on edellä mainituissa

mietinnöissään katsonut, että kyseiset asetukset voivat näiltä osin jäädä voimaan. Nyt käsiteltävänä olevassa jatkamisasetuksessa käyttöön otettuja toimivaltuuksia on jonkin verran kavennettu alkuperäiseen käyttöönottoasetukseen verrattuna. Valmiuslain 93 §:n 2 momentissa tarkoitettua poikkeamista lepoaikoja ja ylityötä sekä vuosiloman antamista koskevista säännöksistä on rajattu koskemaan vain terveydenhuoltoa ja sosiaalitointa, eikä asetusta enää koskisi tältä osin pelastustoiminta, hätäkeskustoiminta eikä poliisitoiminta. Vastaavasti valmiuslain 94 §:n 3 ja 4 momentin säännökset irtisanomisajan pidentämisestä koskisivat enää terveydenhuollon ja sosiaalitoimen työntekijöitä, virkamiehiä ja kunnallisia viranhaltijoita.

Jatkamisasetuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on kysymys siitä, onko rajoituksen jatkaminen perustuslain 23 §:ssä ja valmiuslaissa tarkoitetulla tavalla välttämätöntä ja oikeasuhtaista. Oikeudellinen näkökulma on siten periaatteellisesti toisenlainen kuin perustelumistiossa keskeisesti esillä oleva hallituksen politiikkalinjauksiin liittyvä ”rajoitustoimien purkamisesta päättämisen” näkökulma (esim. s. 25-28). Valtiosääntöoikeudellisesti olennaista on nimittäin se, että rajoitustoimenpiteiden jatkaminen on voitava perustella perustuslain ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Vain näillä edellytyksillä valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöä voidaan jatkaa.

Perustuslakivaliokunta on valmiuslain toimivaltuuksia käyttöönotettaessa todennut, että terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen pandemian aikana on 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 terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä (perustuslain 19 §:n 3 momentti) ja joka oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia. Ottaen huomioon valmiuslain käyttöönotolle pandemiatilanteessa osoitettavat erittäin painavat tavoitteet turvata terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyky ja sitä kautta torjua ihmisten henkeen ja terveyteen kohdistuvia vakavia uhkatekijöitä perustuslakivaliokunta ei lisäksi ole pitänyt toimivaltuuksia sinänsä oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaisina. (PeVM 2/2020 vp, s. 4-5)

Käsiteltävänä olevan asetuksen perustelumistioon sisältyy laajahko epidemiologinen ja lääketieteellinen tilannekuva (s. 3-14). Sen mukaan epidemian kasvun tasaantuminen mahdollistaa rajoitusten osittaisen ja vähitellen tapahtuvan purkamisen. Epidemian kasvun tasaantumisesta huolimatta edelleen on olemassa uhka epidemian uudelleen kiihtymisestä sellaiselle tasolle, että se aiheuttaisi terveydenhuollon ylikuormittumisen. Epidemian uudelleen kiihtymisen

riski on korkea ja uhka on välitön ja voi ilmetä nopeasti. Jos terveydenhuollon kapasiteetti ylikuormittuu, osalle väestöstä aiheutuu koronavirustartunnasta sellaista hengen ja terveyden vaaraa, joka ilman ylikuormittumista olisi vältettävissä. Perustelumuiustion mukaan tällä hetkellä voidaan arvioida, että tapausmäärä ei todennäköisesti saavuta huippuaan nykyisten valmiuslain mukaisten valtuuksien ja rajoitustoimien voimassaoloaikana 13.5.2020 mennessä (Muistio, s. 12-13). Perustelumuiustiossa todetaan, että mikäli kaikki rajoitteet purettaisiin toukokuun puolivälissä tai touko-kesäkuun vaihteessa, voimakas tartuntaepidemia-aalto alkaisi rajoitustoimen päätyttyä (s. 13). Perustelumuiustiossa esitetyn epidemiologisen ja lääketieteellisen tilannekuvan perusteella valmiuslain toimivaltuuksien käytön jatkamiselle on ainakin yleisellä tasolla riittävät perusteet.

Tosin jossain määrin ongelmallisena voidaan pitää sitä, ettei perustelumuiustiosta ole selvästi luettavissa, miksi valmiuslain toimivaltuuksia on ehdotettu jatkettavaksi juuri kesäkuun loppuun asti eli noin 1,5 kuukaudella (vrt. s. 46). Perustelumuiustio antaa päinvastoin sellaisen kuvan, että tarvetta valmiuslain rajoitustoimenpiteiden jatkamiselle olisi vielä pitkään tämänkin jälkeen. Muistiossa esimerkiksi esitetään arvio, että epidemia voisi laantua noin vuoden kuluessa, jos rajoitustoimia poistetaan vähitellen sen verran, että tarttuvuusluku olisi hieman yli yhden (s. 13).

Perustuslakivaliokunta on aiemmassa jatkamisasetuksia koskevassa mietinnössään katsonut, että hallituksen on kiinnitettävä vakavaa huomiota siihen, että jatkossa asetusten esittelymuis-
tioissa valtioneuvoston tulee eriytetymmin arvioida eri toimien vaihtoehtoisuutta. Myös valmiuslain eri soveltamisvaihtoehtojen tulee ilmetä perusteluista tarkemmin. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota myös siihen, että valmiuslain useaan eri pykälään perustuvien toimivaltuuksien jatkamista koskevaan asetukseen liittyvässä perustelumuiustiossa ei ollut välttämättömyysarvion kannalta riittävästi tarkasteltu kutakin toimivaltuutta ja niiden asiallista, aineellista ja ajallista soveltamisalaa. Valiokunta kiinnitti lisäksi yleisemmin huomiota tarpeeseen arvioida jatkossa perusoikeusnäkökulmasta rajoitustoimien yhteiskunnalle aiheuttamia kokonaishaittoja suhteessa niillä saavutettuun hyötyyn (PeVM 9/2020 vp, s. 3-4).

Käsiteltävänä olevan asetuksen perustelumuiustiossa on oman arvioni mukaan pyritty asianmukaisesti ottamaan huomioon perustuslakivaliokunnan edellä esittämä kritiikki. Muistioon sisältyy esimerkiksi suhteellisen seikkaperäinen toimivaltuuksittain tehty arvio toimivaltuuksien välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta (s. 36-46). Pääosin muistiossa kyetään nähdäkseni

esittämään riittävät perusteet välttämättömyydelle jatkaa valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttämistä.

Tältä osin voidaan kuitenkin kriittisesti kiinnittää huomiota siihen, että valmiuslain 86 §:n nojalla on perustelumuistion mukaan annettu ainoastaan yksi sosiaali- ja terveysministeriön päätös, joka ei ole enää voimassa. Lisäksi muistiossa ilmoitetaan yhdestä valmisteilla olevasta päätöksestä ja todetaan, että muita valmiuslain 86 §:n mukaisia päätöksiä ei ole toistaiseksi ollut välttämätöntä antaa (s. 41). Käytännön soveltamistarpeisiin nähden voidaan jossain määrin kyseenalaistaa muistiossa esitetty käsitys, jonka mukaan valmiuslain 86 §:n mukaisten toimivaltuuksien jatkaminen on välttämätöntä, jotta STM tai aluehallintovirasto pystyisi tarvittaessa nopeasti antamaan sitovia päätöksiä toimintojen muuttamisesta tilanteessa, jossa ohjeet ja ohjaus eivät riitä oikeuksien turvaamiseksi (s. 39). Perustuslakivaliokunta on jo aiemmin kiinnittänyt vakavaa huomiota valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönoton välttämättömyytedellytykseen. Valmiuslain toimivaltuuksia ei valiokunnan mukaan tule ottaa käyttöön kevein perustein tai ikään kuin varmuuden vuoksi. Valmiuslain toimivaltuudet ovat otettavissa käyttöön nopeastikin. Yhtenä syynä valiokunnan kriittiseen huomautukseen oli juuri se, ettei valmiuslain 86 §:n soveltamiselle ollut ilmaantunut käytännön tarvetta (PeVM 9/2020 vp, s. 4-5).

Jos toimivaltuuksiin turvautumiselle ei ole ilmennyt merkittävää käytännön tarvetta, on vaikea perustella toimivaltuuden jatkamisen välttämättömyyttä. Perustelumuistion mukaan STM on antamassa valmiuslain 86 §:n mukaisen päätöksen asianmukaisten suojainten yhdenmukaisesta käytöstä asiakastyössä (s. 41). Minun on vaikea nähdä, että esimerkiksi tällainen kysymys edellyttäisi valmiuslain 86 §:ssä tarkoitettujen järeiden toimivaltuuksien käyttöönottoa ja sen jatkamista. Kyse on pikemmin ministeriön ohjeistuksella hoidettavasta asiasta kuin sitovaa ja valituskelpoista hallintopäätöstä edellyttävästä asiasta (vrt. s. 41). Valmiuslakia säädettäessä tuskin on ajateltu, että valmiuslain 86 §:n mukainen päätös sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikön velvoittamisesta laajentamaan tai muuttamaan toimintaansa olisi ylipäätään sovellettavissa suojainten käyttöön asiakastyössä.