

Janne Salminen
Kirjallinen lausunto

7.5.2020

Perustuslakivaliokunta

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

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93 ja 94 säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta.
 2. Asetuksessa on säädetty sen tulevan voimaan 14.5.2020. Asetus on voimassa 30.6.2020 asti.
 3. Käsillä olevan asetuksen taustalla on valtioneuvoston 17.3.2020 antama asetus valmiuslain 86, 88, 93–95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta (125/2020), joka on 19.3.2020 muutettu valtioneuvoston asetukseksi valmiuslain 86, 88, 93, 94 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta (130/2020). Käyttöönottoasetuksen muuttaminen tapahtui perustuslakivaliokunnan annettua 18.3.2020 asetuksesta mietinnön (PeVM 2/2020 vp) ja eduskunta päätettyä asiassa mietinnön mukaisesti. Käyttöönottoasetuksen jälkeen on annettu valtioneuvoston asetus toimivaltuuksien käytön jatkamisesta 31.3.2020. Sitä puolestaan koskee perustuslakivaliokunnan mietintö PeVM 9/2020 vp.
 4. Käsillä olevalla asetuksella on tarkoitus jatkaa valtioneuvoston valmiuslain 86, 88, 93 ja 94 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöä 30.5.2020 asti. Siten valmiuslain 109 §:n mukaisten toimivaltuuksien käyttöä ei enää jatkettaisi. Samoin valmiuslain 93 ja 94 §:n toimivaltuudet voisivat kohdistua vain terveydenhuollon ja sosiaalitoimen palvelussuhteisiin.
 5. Tilanteessa, jossa katsotaan, että poikkeusolot jatkuvat, valtioneuvoston asetuksella voidaan valmiuslain 8 §:n mukaan säätää lain II osan säännösten soveltamisen jatkamisesta. Jatkamisasetus voidaan antaa määräajaksi, enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan. Jatkamisasetus on välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi.
- Käsillä on tällainen valmiuslain 8 §:n tarkoittama jatkamisasetus.
6. Valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottamisen ja niiden käytön jatkamisen edellytyksenä on, että maassa on poikkeusolot. Valtioneuvosto on todettuaan yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa maassa vallitsevan toistaiseksi valmiuslain 3 §:n 5 kohdan

mukaiset poikkeusolot päättänyt käyttöönottoasetuksista. Eduskunta on puolestaan päättänyt, että valtioneuvoston valmiuslain toimivaltuuksien soveltamisen aloittamista koskevat asetukset saivat jäädä voimaan ja edelleen myös toimivaltuuksien jatkamista koskevat jatkamisasetukset saavat jäädä voimaan. Sen päätöksen edellytyksenä on ollut käsitys siitä, että maassa vallitsevat sanotut poikkeusolot. Käsillä olevan jatkamisasetuksen mukaan sovellettaviksi edelleen tulevat valmiuslain toimivaltuudet ovat sellaisia, että niitä soveltamisalasääntelynsä puolesta on mahdollista soveltaa 3 §:n 5 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa.

6. Jatkamisasetus koskevat seuraavia valmiuslain toimivaltuuksia:

- Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden ohjaaminen (86 §);
- Kunnan oikeuttaminen luopumaan kiireettömän hoidon määräaikaisten noudattamisesta, sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinneista, päivähoidon ja varhaiskasvatuksen järjestämisestä sekä terveydensuojelun tehtävistä (88 §);
- Palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen terveydenhuollossa ja sosiaalitoimessa (93 §);
- Terveydenhuollon ja sosiaalitoimen henkilöstön irtisanomisajan pidentäminen (94 §)

7. Perustuslain 23 §:ssä on säädetty

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.

Tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta.

8. Suomessa poikkeusololainsäädäntö, ja siten valmiuslakikin, pohjautuu perustuslakiin, jossa sitä ohjaa 2010-luvulla uudistettu perustuslain 23 §. 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 johdosta kaikin osin poistunut.

9. 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. Lisäksi eduskunta on kytketty perustuslain nojalla

asetusten jälkitarkastukseen. 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. Perustuslakivaliokunta on mainitussa mietinnössään käyttöönottoasetuksen johdosta, PeVM 2/2020 vp (Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93–95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta) käsitellyt käsillä olevan poikkeusolon perustaa perustuslain ja valmiuslain kannalta sekä arvioinut käyttöönotettuja ja nyt jatkamisasetuksen kohteena olevia toimivaltuuksia.

11. Valmiuslain tarkoittamien toimivaltuuksien käytön jatkamisen valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin sopivat *muutettavat muuttaen* samat kriteerit kuin käyttöönoton arvioinnillekin. Perusteluvelvollisuus jatkamisasetuksen tarpeesta on asetuksenantajalla, siis valtioneuvostolla, ja sen on esitettävä jatkamiselle asianmukaiset perusteet.

12. Valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia voidaan lain 4 §:n mukaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.. Toimivaltuuksien käytön jatkamisen tulee täyttää tämän lisäksi välttämättömyyden, tarkoituksenmukaisuuden ja suhteellisuuden vaatimukset.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin kiinnittänyt valtioneuvoston huomiota siihen, ”että jatkossa asetusten esittelymuistioissa valtioneuvoston tulee eriytetymmin arvioida eri toimien vaihtoehtoisuutta. Myös valmiuslain eri soveltamisvaihtoehtojen tulee ilmetä perusteluista tarkemmin.” Samoin valiokunta huomautti, ettei aikaisemmin ollut ”välttämättömyysarvion kannalta riittävästi tarkasteltu kutakin toimivaltuutta ja niiden asiallista, ai-neellista ja ajallista soveltamisalaa. Valiokunta kiinnittää lisäksi yleisemmin huomiota tarpeeseen arvioida jatkossa perusoikeusnäkökulmasta rajoitustoimien yhteiskunnalle aiheuttamia kokonaishaittoja suhteessa niillä saavutettuun hyötyyn.”

Asetuksen esittelymuistiossa on selvitetty toimenpiteitä, joita käyttöönotetuilla toimivaltuuksilla on toteutettu. Erityisen tärkeätä tämä on siltä osin kuin kysymys on ministeriön tai viranomaisen siitä toimivallasta, joka ei enää perustu valtioneuvoston jatkamisasetuksen perusteella antamaan soveltamisasetukseen. Huomautan kuitenkin, että tiedot ovat *valmiuslain 93 ja 94 §:n* toimivaltuuksien käytön osalta varsin ylimalkaiset. Ei ole tyydyttävää, että valtioneuvostolla ei vielä ole poikkeusolojen tässä vaiheessa täsmällisempää tietoa niiden soveltamisesta. Sikäli edelleen syntyy se käsitys kuin kyseistä toimivaltuutta oltaisiin jatkamassa ”varmuuden vuoksi”. Samalla kuitenkin yleisesti tuodaan esiin, että toimivaltuudet ovat sikäli tarpeelliset, että vastaavia ja sinänsä tarpeellisena pidettyjä toimia ei ole mahdollista toteuttaa viranomaisten tavalliseen lainsäädäntöön sisältyvien toimivaltuuksien avulla. Esittelymuistiossa kutakin toimivaltuutta myös tarkastellaan erikseen mutta mainitsemiltani osin (valmiuslain 93 ja 94 §:n osalta) käsittely jää suhteellisen yleiseksi ja valtioneuvoston tietopohja on epätydyttävän ohut perustelemaan toimivaltuuden jatkamisen välttämättömyyttä..

Esittelymuistion perusteella terveydenhuoltojärjestelmän toiminnan ylläpitäminen edellyttää myös valmiuslaissa säädettyjen valtuuksien käytön jatkamista. Tautitilannetta pidetään edelleen vakavana ja ollaan muistion perusteella sen intensiivisessä ensimmäisessä vai-

heessa. Terveysthuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen puolestaan on perustuslakivaliokunnan ilmaisemin tavoin ” 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.”

Käsitykseni mukaan valtioneuvoston esittelymuistiossa olisi muutoin kuin erikseen mainitsemiltani osin riittävän asianmukaisesti perusteltu jatkamisen tarvetta välttämättömyyden, tarkoituksenmukaisuuden ja suhteellisuuden kannalta. Siinä yhteydessä kun soveltamisasetuksia käsitellään, myös kritisoiduiltani osin tietojen tulisi olla tarkemmat.

13. Pidän myös eräänlaisena osoituksena sitä, että käsillä olevat jatkamisasetukset eivät nykyisessä muodossa ole enää yhtä kattavasti toimivaltuuksien käyttöönoton jatkamista koskevia kuin edelliset jatkamisasetukset siitä, että valtioneuvoston piirissä on suoritettu aktiivista välttämättömyys-, tarkoituksenmukaisuus- ja suhteellisuusarviointia. Kaikkia aikaisempia toimivaltuuksia ei enää olla jatkamassa.

14. Lisäksi näkemykseni mukaan jo nyt käsillä olevan jatkamisasetuksen esittelymuistiossa on tuotu esiin toimivaltuuksien jatkamisen vaikutusarviointia kokonaisuuksien kannalta ja pohdittu toimivaltuuksien käytön jatkamisen vaihtoehtoja. Samalla valtioneuvoston esittelymuistiossa käy myös ilmi harkintaa, joka koskee perusoikeusnäkökulmasta rajoitustoimien yhteiskunnalle aiheuttamia kokonaisuuhaittoja suhteessa niillä saavutettuun hyötyyn. Tällaista perustuslakivaliokunta on edellyttänyt.

15. Perustuslakivaliokunta on käyttöönottoasetusta aikanaan arvioidessaan kiinnittänyt oikeasuhtaisuusarviossa huomiota siihen, että käyttöönottoasetus on säädetty olemaan voimassa lyhyen ajan ja antanut sille oikeudellista merkitystä. Nyt lyhyttä aikaa jatketaan edelleen ja verraten lyhyellä ajalla. Jatkamisenkaan johdosta toimivaltuuksien käytön kokonaisuus ei muodostu edelleenkaan erityisen pitkäksi.

16. Myös käytön jatkamisen yhteydessä voidaan huomata, että jatkamisasetuksen muotoilu kyseisten valtuuksien soveltamisesta on mahdollistava, kuten perustuslakivaliokunta on painottanut. Edelleen on korostettava, että valmiuslain toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden. Valmiuslain 11.1 §:n mukaan poikkeusolojen päättyessä on voimassa oleva jatkamisasetus kumottava. Valmiuslain 11.2 §:n mukaan jonkin valmiuslain II osan säännöksen soveltamisedellytyksen lakatessa jatkamisasetusta on vastaavasti muutettava. Valtioneuvoston on seurattava tarkkaan valmiuslain ja siinä säädettyjen valtuuksien käytön soveltamisedellytysten täyttymistä sekä soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia. *Erityisesti tämä velvollisuus korostuu poikkeusolojen jatkuessa.*

17. Käsitykseni mukaan esittelymuistiossa on lisäksi riittävät perustelut sille, että toimivaltuuksien käytön jatkaminen asetuksen mukaan mahdollistuu koko valtakunnan ja Ahvenanmaan alueella.

18. Valmiuslain 8.2 §:n mukaan jatkamisasetus on välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta päättää, saako asetus jäädä voimaan vai onko se kumottava osittain tai kokonaan.

19. Näillä perusteilla jatkamisasetus voinee jäädä voimaan.