Veli-Pekka Viljanen

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 17.3.2020

1. Yleistä

Valtioneuvosto on tänään (17.3.2020) antanut valmiuslain 6 §:ssä tarkoitetun asetuksen valmiuslain II osan säännösten soveltamisesta. Käyttöönottoasetus on valmiuslain 6 §:n 3 momentissa säädetyllä tavalla saatettu eduskunnan käsiteltäväksi.

Eduskunta päättää, saako asetus jäädä voimaan vain onko se kumottava osittain tai kokonaan ja onko se voimassa säädetyn tai sitä lyhyemmän ajan (valmiuslain 6 § 3 mom.). Eduskunnan tehtyä päätöksen käyttöönottoasetuksessa mainittuja säännöksiä voidaan alkaa soveltaa siltä osin kuin eduskunta ei ole päättänyt, että asetus on kumottava (6 § 4 mom.).

Valmiuslaki on säädetty perustuslain säätämisjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 6/2009 vp, PeVL 20/2011 vp). Valmiuslakia säädettäessä perustuslakivaliokunta totesi, että taloudelliset kriisit, suuronnettomuudet ja vaaralliset tartuntataudit eivät edes vakavina ole sellaisia poikkeusoloja, jotka voitaisiin perustuslain 23§:ssä tarkoittamassa merkityksessä rinnastaa Suomeen kohdistuvaan aseelliseen hyökkäykseen. Näissä poikkeusoloissa käytettäviksi tarkoitettuja toimivaltuuksia olikin sen vuoksi arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta (PeVL 6/2009 vp, s. 3-4). Perustuslain 23 §:n sanamuotoa on sittemmin muutettu niin, että uusi määritelmä kattaa muun muassa pandemiat, jotka ovat kansakuntaa vakavasti uhkaavia (ks. PeVM 9/2010 vp, s. 8-9). Tällä seikalla ei ole kuitenkaan valmiuslain poikkeuslakiluonteen johdosta valtiosääntöoikeudellista merkitystä arvioitaessa valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönottoa ja soveltamista. Lisäksi on huomattava, että perustuslakivaliokunta ei pitänyt val-

miuslakia säädettäessä kaikkia viranomaisten toimivaltuussäännöksiä alunperinkään säätämisjärjestykseen vaikuttavina (ks. esim. arvio sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamista koskevista säännöksistä, PeVL 6/2009 vp, s. 11).

2. Valmiuslain poikkeusolomääritelmän täyttyminen

Valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaan valmiuslain mukaisia poikkeusoloja ovat muun muassa ”vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti”. Valmiuslain esitöissä tätä kohtaa ei kovin paljon avattu. Hallituksen esityksessä todettiin ainoastaan, että 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). (ks. HE 3/2008 vp, s. 34). Mietintövaliokuntana toiminut puolustusvaliokunta puolestaan totesi, että valiokunnan saaman selvityksen mukaan laajalle levinnyt tartuntatauti saattaa olennaisesti vaarantaa koko yhteiskunnan toimivuutta. Valiokunta totesi, 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 mukaan ole mahdollista saada (PuVM 3/2010 vp, s. 5).

Jonkinlaista apua kyseisen poikkeusolokohdan määrittelyyn saadaan vaatimuksesta, jonka mukaan tartuntataudin tulee olla vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava. Valmiuslain esitöiden mukaan erityisen vakavalla suuronnettomuudella tarkoitetaan sellaista suuronnettomuutta, joka aiheuttaa poikkeuksellisen suuria vahinkoja ja paljon uhreja. Lisäksi tyypillistä on onnettomuuden huomattava laajuus sekä harvinaisuus. Suuronnettomuus voi olla ihmisen aiheuttama tai luonnonkatastrofi. (HE 3/2008 vp, s. 33).

Kokoavasti valmiuslain 5 kohdan täyttyminen edellyttää siis, että 1) kyseessä on hyvin laajalle levinnyt vaarallinen kulkutauti (pandemia) ja 2) että se rinnastuu vaikutuksiltaan erityisen vakavaan suuronnettomuuteen, mikä viittaa muun muassa poikkeukselliseen suuriin vahinkoihin ja suureen uhrimäärään. Kohdan tarkoittamat vaikutukset voi täyttää myös sellainen pandemia, joka on levinnyt laajalle muualla maailmassa, vaikka se vielä ei ole edennyt Suomessa varsinaiseen epidemiavaiheeseen, jos tällainen kehitys näyttää kuitenkin todennäköiseltä.

Koronavirus on 16.3.2020 tietojen mukaan levinnyt Euroopassa 50 maahan. Pahin on tilanne Italiassa (27 980 vahvistettua tartuntaa, 2158 kuollutta) ja Espanjassa (9191 vahvistettua tartuntaa ja 309 kuollutta). Myös Saksassa ja Ranskassa vahvistettujen tartuntojen määrä on ylittänyt 6000 kappaletta. Pohjoismaista Ruotsissa on vahvistettu 1059 tartuntaa, Norjassa 1169 tartuntaa ja Tanskassa 914 tartuntaa. Suomessa vahvistettujen tartuntojen määrä on tuoreimman tiedon mukaan 272 tartuntaa, mutta tartuntojen määrä on ollut voimakkaassa ja kiihtyvässä kasvussa. Tämän tartuntojen määrällisen kasvun jatkumista tukevat myös taudin etenemishistoria muissa Pohjoismaissa.

Koronavirus on saavuttanut pandemian mittasuhteet. Se on myös osoittautunut seuraamuksiltaan erityisen vakavaksi, kun otetaan huomioon taudin vaarallisuus riskiryhmille (vanhusväestö, perussairauden omaavat) ja suhteellisen korkea kuolleisuus. Edellä olevin perustein pidän selvänä, että koronaviruksen leviäminen täyttää jo nyt Suomessa valmiuslain 3 §:n 5 kohdan poikkeusolojen täyttymiselle huolimatta, että kotimaisten vahvistettujen tartuntojen määrä on vielä suhteellisen vähäinen ja tehohoitoa vaativat potilaat ovat toistaiseksi vain yksittäistapauksia.

Valmiuslain 4 §:n mukaan viranomaiset voidaan oikeuttaa poikkeusoloissa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia valmiuslain tarkoituksen saavuttamiseksi. Tarkoituksella viitataan tässä lain tarkoitukseen poikkeuksellisesti suojata väestöä sekä turvata sen toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys. Perusideana on normaalisuusperiaatteen noudattaminen myös poikkeusoloissa. Lähtökohtana on toimia pandemiankin aikana viranomaisten normaalien toimivaltuuksien puitteissa. Tässä suhteessa ensisijaisena sovellettavaksi tulevat tartuntatautilaissa viranomaisille osoitetut toimivaltuudet. Vasta kun nämä käyvät riittämättömiksi, voidaan soveltaa valmiuslaissa säädettyjä toimivaltuuksia.

Valtioneuvoston tilannearvion mukaan terveydenhuoltojärjestelmän toiminnan ylläpitäminen edellyttää tartuntatautilain valtuuksien lisäksi myös valmiuslaissa säädettyjen valtuuksien käyttöönottoa. Terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen pandemian aikana on käsitykseni mukaan perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painava peruste, jolla on yhteys julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään (PL 7 § 1 mom.) sekä turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä (PL 19 § 3 mom.), joka oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten

perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia. Kansainväliset esimerkit osoittavat, että pandemian uhka ihmisten hengelle ja terveydelle on erittäin merkittävä. Tämän vuoksi katson, että valtioneuvostolla on valmiuslain edellyttämät riittävät perusteet poikkeusolojen julistamiseen maassa valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetuilla perusteilla ja valmiuslain tarkoittamien toimivaltuuksien käyttöönottoon yleisellä tasolla.

Valmiuslain 6 §:n asettamana muodollisena edellytyksenä valmiuslain käyttöönottoasetuksen säätämiselle on, että valtioneuvosto on, yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, todennut maassa vallitsevan poikkeusolon. Laki ei aseta erityisiä muotovaatimuksia sille, miten yhteistoiminta valtioneuvoston ja presidentin kanssa tässä yhteydessä todetaan. Valtioneuvosto on ilmoittanut 16.3.2018 todenneensa yhteistoiminnassa presidentin kanssa poikkeusolojen käsillä olon.

3. Käyttöönottoasetuksen sisältämät toimivaltuudet

Käyttöönottoasetuksessa ehdotetaan otettavaksi käyttöön seuraaviin valmiuslain pykäliin sisältyvät toimivaltuudet:

86 §. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden toiminta

87 §. Muu terveydenhuollon ohjaaminen

88 §. Sosiaali- ja terveyspalvelut sekä terveydensuojelu

93 §. Palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen

94 §. Irtisanomisoikeuden rajoittaminen

95 §. Työvelvolliset

109 §. Opetus ja koulutus

Kaikki kyseiset säännökset voivat tulla sovellettaviksi valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa. Asetuksen muotoilu kyseisten valtuuksien soveltamisesta on mahdollistava (”voidaan soveltaa”), eivätkä toimivaltuudet siis tule automaattisesti ilman erillistä harkintaa sovellettaviksi. Toimivaltuuksiin turvautumista rajoittaa myös valmiuslain 4 §:n säännös, jonka mukaan toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä

lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden. Lain mukaisia toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisen säännönmukaisin toimivaltuuksin.

Ottaen huomioon valmiuslain käyttöönotolle pandemiatilanteessa osoitettavat erittäin painavat tavoitteet turvata terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyky ja sitä kautta torjua ihmisten henkeen ja terveyteen kohdistuvia vakavia uhkatekijöitä, en pidä ehdotettuja toimivaltuuksia ylimitoitettuina. Lisäksi on otettava huomioon, että valmiuslain käyttöönottoasetus rajaisi toimivaltuuksien soveltamisen tässä vaiheessa 13.4.2020 asti eli asetus olisi voimassa tässä vaiheessa alle kuukauden eli suhteellisen lyhyen ajan.

Edellä olevin perustein katson, ettei ole valtiosääntöoikeudellista estettä sille, että eduskunta päättää jättää käyttöönottoasetuksen voimaan asetuksessa säädetyksi ajaksi.

4. Eduskunnan päätösvalta

Eduskunnan tehtävänä on päättää, saako käyttöönottoasetus jäädä voimaan vai onko se kumottava osittain tai kokonaan. Lisäksi eduskunnan tulee päättää, onko asetus voimassa säädetyn vai sitä lyhyemmän ajan (valmiuslain 6 § 3 mom.).

Säännös korostaa eduskunnan aseman ylimpänä valtioelimenä säilyvän, vaikka valmiuslain perusidea on vahvistaa valtioneuvoston toimivaltuuksia siirtämällä sille myös eduskunnalle kuuluvaa lainsäädäntövaltaa. Valmiuslakia säädettäessä perustuslakivaliokunta totesi, että eduskunnan vaikuttamismahdollisuudet tulevat valtiosääntöoikeudellisesti turvatuiksi siten, että se päättää ”kaikissa tapauksissa viime kädessä käyttöönottoasetuksen edellytyksistä samoin kuin asetuksen sisällöstä ja voimassaoloajasta” (PeVL 6/2009 vp, s. 15).

Koska kyseessä on asetus, jonka säätäminen on valtioneuvoston tehtävä, ei eduskunta käsitykseni mukaan voi kuitenkaan asetusta käsitelleessään tehdä muita sisällöllisiä muutoksia asetukseen kuin rajata jokin toimivaltuus pois asetuksen soveltamisalasta tai määrätä asetuksen voimassaolosta asetuksesta poiketen.

5. Asetuksen voimaantulo

Asetus tulee 8 §:n mukaan voimaan 18.3.2020. Perustelumuistion mukaan asetus on välttämätöntä mahdollisimman nopeasti käyttöön, jotta virustartunnan leviämistä voidaan hidastaa tehokkaasti sekä taata riittävät resurssit tilanteen hoitamiseen. Asetusta on perustelumuistion mukaan tarkoitus ”alkaa soveltaa 18.3.2020” (s. 15).

Valmiuslain 6 §:n 4 momentin mukaan käyttöönottoasetuksessa mainittuja säännöksiä voidaan alkaa soveltaa siltä osin kuin eduskunta ei ole päättänyt, että asetus on kumottava. Valmiuslain 7 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää, että II osan toimivaltuussäännöksiä voidaan soveltaa välittömästi, jos ”6 §:n 3 ja 4 momentissa säädettyä menettelyä ei ole mahdollista noudattaa vaarantamatta merkittävästi lain tarkoituksen saavuttamista”.

Perustelumuistiossa ei ole perusteltu, miksi käyttöönottoasetuksessa mainittuja säännöksiä pitäisi voida soveltaa ennen kuin eduskunta on tehnyt käyttöönottoasetuksen 3 momentissa tarkoitetun päätöksen. Käsitykseni mukaan eduskunnalla on valmiudet käsitellä käyttöönottoasetusta koskeva asia hyvin nopealla aikataululla, todennäköisesti tehdä asiassa päätös jo 18.3.2020. Valmiuslain kiireellisyyspykälän soveltamiskynnys on tarkoitettu pidettäväksi hyvin korkealla. Valmiuslain esitöiden mukaan pykälän mukainen menettely koskisi tilanteita, joissa toimivaltuuksien voimaansaattamisen lykkääminen heikentäisi oleellisesti mahdollisuuksia saavuttaa lain tarkoitus poikkeusoloissa. Tällainen tilanne voisi olla yllättävä ja nopeasti kehittyvä kriisi. (HE 3/2008 vp, s. 36).

Mielestäni nämä vaatimukset eivät täyty tässä tapauksessa. Eduskunnan päätös käyttöönottoasetuksesta ei lykkäisi tarkoitettujen toimivaltuuksien käyttöä niin merkittävästi, että lain tarkoituksen toteutuminen vaarantuisi tai että lain tarkoituksen saavuttaminen poikkeusoloissa heikentyisi oleellisesti. Sen johdosta katson, että huolimatta asetuksessa säädetystä voimaantuloajankohdasta, asetuksen tarkoittamia toimivaltuuksia voidaan alkaa soveltaa vasta sen jälkeen, kun eduskunta on tehnyt valmiuslain 6 §:n 3 momentissa tarkoitetun päätöksen.

6. Poikkeusolojen olemassaolo valmiuslain 3 §:n 3 kohdan perusteella

Valtioneuvosto on 16.3.2020 tekemällään päätöksellä katsonut, että maassa vallitsevat poikkeusolot paitsi valmiuslain 3 §:n 5 kohdan (pandemia), myös 3 §:n 3 kohdan (väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva uhka).

Kyseisen säännöksen tarkoittamana poikkeusolona ovat ”väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat”.

Havaintojeni mukaan kaikki nyt käsiteltävänä olevat käyttöönottoasetukseen sisältyvät toimivaltuudet liittyvät valmiuslain 3 §:n 5 kohdan poikkeusoloihin, eivätkä 3 §:n 3 kohdassa tarkoitettuihin poikkeusoloihin. Tämän vuoksi en tässä yhteydessä – myös käytettävissä oleva valmistautumisaika huomioon ottaen – katso tarpeelliseksi ottaa kantaa siihen, täyttyykö jo tällä hetkellä myös valmiuslain 3 §:n 3 kohdassa tarkoitetuille poikkeusoloille asetetut vaatimukset. Tämä tulee arvioitavaksi perustuslakivaliokunnassa siinä vaiheessa, jos valtioneuvosto antaa käyttöönottoasetuksen kyseisen valmiuslain kohdan perusteella ja sen tarkoittamia toimivaltuuksia koskien. Korostan kuitenkin, että taloudellisten kriisien osalta valmiuslain poikkeusolokriteerin täyttymiselle on asetettu merkittävän korkeat kriteerit.