Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Viite:
Perustuslakivaliokunnan asiantuntijakuuleminen 27.3.2020, M 7/2020 vp

Asia:
Valtioneuvoston asetus valmiuslain 95 §:n 2 momentissa säädetyn toimivaltuuden käyttöönotosta ja 96-103 §:n soveltamisesta (M 7/2020 vp)

Valtioneuvoston asetus valmiuslain 95 §:n 2 momentissa säädetyn toimivaltuuden käyttöönotosta ja 96 – 103 §:n soveltamisesta on valmiuslain 6 §:ssä tarkoitettu käyttöönottoasetus ja eduskunnan tehtävänä on valmiuslain 6 §:n 3 momentin mukaisesti päättää, saako asetus jäädä voimaan vai tuleeko se kumota.

Valtioneuvoston käyttöönottoasetuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on nykyisin lähtökohtana perustuslain vuonna 2011 uudistetut 23 §:n säännökset. Valmiuslaki, joka on aikanaan säädetty poikkeuslakina perustuslaista osaksi juuri valmiuslain säätämisen aikaan voimassa olleen nykyistä ahtaammin määritellyn poikkeusolojen määritelmän mukaan, on käytännössä menettänyt merkitystään poikkeuslakina. Nykyisen perustuslain 23 §:n mukaan kyse on oltava perusoikeuspoikkeuksista ”kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana”.

Perustuslain 23 §:stä johtuvia ja valmiuslain 4 ja 5 §:stä säädettyjä valtiosääntöoikeudellisia periaatteita ovat ensinnäkin normaalisuusperiaate eli vakavatkin kriisit on lähtökohtaisesti pyrittävä hoitamaan tavanomaisen lainsäädännön antamilla toimivaltuuksilla ja ensisijaisesti myös turvautumaan lainsäädännön muutoksiin. Tavanomaisen lainsäädännön muutoksissa puolestaan on kunnioitettava perusoikeuksien yleisiä ja perusoikeuskohtaisia erityisiä rajoitusperiaatteita. Toinen keskeinen perustuslain 23 §:n ja valmiuslain 4 ja 5 §:n periaate on välttämättömyys: poikkeusoloissa voidaan käyttää vain sellaisia toimivaltuuksia ja niiden puitteissa tehdä vain sellaisia toimenpiteitä, jotka ovat välttämättömiä valmiuslain 1 §:n tavoitteiden kannalta. Kolmantena valtiosäännön poikkeusolojen toimia koskevana periaatteena on oikeasuhtaisuus eli poikkeusoloissakin saadaan käyttää vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden. Oikeasuhtaisuus edellyttää toimivaltuuksien käytön sijoittamista myös suojeltavan tavoitteen ja käsillä olevan poikkeusolon muodostamaan asiayhteyteen (kontekstuaalisuus). Neljänneksi poikkeusten tulee olla Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki • Puhelin 0295 16001 • e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto Telefaksi 09 160 23975 Internet www.okv.fi

Poikkeusolojen määritelmän täyttyminen ja poikkeusolon piirteet

Perustuslain 23 §:n poikkeusolomääritelmä kattaa esitöidensä mukaan sellaiset laajamittaiset pandemiat, jotka ovat kansakuntaa vakavasti uhkaavia (HE 60/2020 vp, s.36 ja PeVM 9/2010 vp, s. 8-9). Lain sanamuoto jo itsessään sisältävää mahdollisuuden myös tulevan uhkan eli pandemian uhkaavuuden huomioon ottamisen. Valmiuslain esitöissä todetaan, että myös laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti on kyseessä silloinkin, kun se ei ole vielä tullut Suomeen (HE 3/2008 vp s. 34).

Valtioneuvosto päätti 16.3.2020, että maassa vallitsevat valmiuslain 3 §:n 3 ja 5 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot. Mainitun 5 kohdan mukaan poikkeusolot ovat käsillä, jos kyseessä on vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti. Valtioneuvoston päätös on voimassa toistaiseksi.

Valtioneuvosto antoi 17.3.2020 asetuksen valmiuslain 86, 88, 93-95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta (125/2020; M 1/2020 vp). Perustuslakivaliokunta katsoi asetuksesta antamassaan mietinnössä, että asetuksen perustelujen ja muun valiokunnan saaman selvityksen perusteella maassa vallitsevat valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot (PeVM 2/2020 vp s. 3-4).

Edellä mainitussa asetuksessa säädettiin muun muassa valmiuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitetun, terveydenhuollon henkilöstön työvelvoitteita koskevan toimivaltuuden käyttöönotosta poikkeusoloissa. Perustuslakivaliokunta katsoi asetuksesta antamassaan mietinnössä, että asetuksesta oli kumottava tätä toimivaltuutta koskeva säännös, koska asetuksesta puuttuivat välttämättömät säännökset työvelvollisen aseman ja oikeuksien suojaamisesta. Perustuslakivaliokunnan mukaan työvelvollisuuden käyttöön ottamisesta voidaan säätää sillä edellytyksellä, että samalla säädetään valmiuslain 14 luvun muun, työvelvollisen asemaa ja oikeuksia koskevan sääntelyn soveltamisesta tai että muuten lainsäädännöllisesti huolehditaan näiden seikkojen järjestämisestä (PeVM 2/2020 vp s. 5-6). Perustuslakivaliokunta katsoi myös, että valmiuslaissa säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönottoa koskevasta asetuksesta tulee käydä ilmi, minkä lain 3 §:ssä tarkoitetun poikkeusolon vallitessa toimivaltuuksien välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta on arvioitava (PeVM 2/2020 vp s. 4).

Perustuslakivaliokunnan edellä mainitun mietinnön johdosta valtioneuvosto antoi 19.3.2020 asetuksen edellä mainitun asetuksen muuttamisesta (130/2020). Asetuksesta kumottiin 5 §, joka koski valmiuslain 95 §:n 2 momentissa säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönottoa.

Valtioneuvosto antoi 25.3.2020 nyt käsiteltävän asetuksen, jossa säädetään uudelleen valmiuslain 95 §:n 2 momentissa säädetyn, terveydenhuollon henkilöstön työvelvollisuutta koskevan toimivaltuuden käyttöönotosta (139/2020). Asetuksen mukaan toimivaltuutta sovellettaessa sovelletaan myös valmiuslain 96-103 §:n säännöksiä henkilöstön asemasta ja oikeuksista. Lisäksi asetuksessa mainitaan, että toimivaltuus otetaan käyttöön valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Oikeusministeriön laintarkastuksen antamien ohjeiden mukaisesti valmiuslain kyseeseen tuleva poikkeusolo esitetään itse säädöksen soveltamisalasäännöksessä (1 §). Tätä on tarkoitus jatkossa lainsäädäntöteknisesti soveltaa valmiuslain nojalla annettavissa käyttöönottoasetuksissa.

Näillä perusteilla katson asetuksen täyttävän perustuslakivaliokunnan aikaisemmassa mietinnössään asettamat sisällölliset ja muodolliset vaatimukset. Poikkeusolojen osalta kiinnitän eri-

Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki • Puhelin 0295 16001 • e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto • Telefaksi 09 160 23975 • Internet www.okv.fi

tyistä huomiota valtioneuvoston nyt arvioitavana olevan asetuksen perustelumuistioon, jossa on päivitetty tilannekuva tartuntataudin etenemisestä Suomessa. Koronaviruksen aiheuttama sairaus on päivittyneiden tietojen mukaan osalle väestöstä, johon eivät kuulu vain ikääntyneet ja perussairauksista kärsivät, aikaisempaa käsitystä vaarallisempi, osalle tappava.

Valtioneuvoston uudessa perustelumuistiossa kuvataan myös epidemian aiheuttamaa ennennäkemätöntä kuormitusta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmälle, mikä myös aiheuttaa konkreettisen vaaran perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momenteissa tarkoitettujen oikeuksien sekä perustuslain 7 §:n tarkoittaman oikeuden elämään toteutumiselle. Vielä laajemmin koronaviruksen aiheuttaman epidemian leviämistä ja tilannekuvaa selvitetään myös valtioneuvoston valmiuslain 118 §:n käyttöönottoa ja Uudenmaan eristämistä koskevassa perustelumuistiossa (M 7/2020 vp).

Korostan kuitenkin valmiuslain 95 §:n 2 momentin käyttöönoton osalta, että epidemia on alkanut tai välittömästi uhkaamassa koko maassa ja siksi valmiuslain 95 §:n toimivaltuuksia on arvioitava valtakunnallisesti. Arvioinnissa on kokonaisuutena erityisen tärkeässä asemassa epidemiologinen ja lääketieteellinen asiantuntijatieto sekä asiantuntijatieto sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän kyvystä huolehtia perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentissa tarkoitettujen oikeuksien toteutumisesta. Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa onkin tarkasti kuunneltava ja punnittava lääketieteellistä ja muuta terveydenhuollon asiantuntijatietoa.

Oikeusturvaa koskevia huomioita

Valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia käyttöön otettaessa tulee säädösperusteisesti huolehtia riittävällä tavalla oikeusturvasta (PeVM 2/2020, s. 5). Työvelvollisten oikeusturvan kannalta on merkityksellistä myös se, että valmiuslain 130 §:n 2 momentin mukaan työvelvoitteen antamista koskevaan päätökseen voi hakea valittamalla muutosta. Päätöstä on kuitenkin noudatettava heti, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Työvelvoitteen määräämisessä otettaisiin asetusta koskevan muistion mukaan huomioon henkilön kuuluminen koronaviruksen riskiryhmään. Työvelvollisten työn järjestämiseen sovellettaisiin työsuojelulainsäädäntöä.

Normaalisuus-, välttämättömyys- ja suhteellisuusperiaatteiden toteutuminen sekä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattaminen

Nyt käsiteltävän valtioneuvoston asetuksen tarkoituksena on varautuminen siihen, että koronavirusepidemian edetessä terveydenhuollon toimintayksiköissä syntyy työvoimapula, mikä vaarantaa väestön mahdollisuuden saada välttämättä tarvitsemaansa hoitoa. Terveydenhuollon työvoimapulaa voi kasvattaa myös terveydenhuollossa työskentelevän henkilöstön sairastuminen. Työvoimapula voi merkittävällä tavalla vaikeuttaa väestön hengelle ja terveydelle kriittisten palvelujen toimintaa. Viranomaisten käytettävissä olevien toimenpiteiden on näissä poikkeusoloissa oltava riittävän ennakollisia ja nopeasti käyttöönotettavissa, koska tilanne voi muuttua hyvin nopeasti. Tilanteissa, joissa potilaiden terveys tai henki vaarantuisivat vakavasti virusepidemian ja sen johdosta aiheutuneen henkilöstövajauksenvuoksi, työvoimaviranomainen voisi asetuksen mukaisten valtuuksien nojalla määrätä terveydenhuollon alalla toimivan ja tällä alalla koulutusta saaneen työhön julkiseen tai yksityiseen terveydenhuollon toimintayksikköön.

Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki • Puhelin 0295 16001 • e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto • Telefaksi 09 160 23975 • Internet www.okv.fi

Työvelvollisuus merkitsee puuttumista perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen, perustuslain 18 §:ssä turvattuun työn, ammatin ja elinkeinon harjoittamista vapauteen sekä perustuslain 15 §:ssä suojattuun sopimusvapauteen. Näiden perusoikeuksien rajoittamiselle on kuitenkin tarkoitus suojata muita perustavalaatuisia perusoikeuksia. Perustuslain 7 §:ssä säädetään oikeudesta elämään ja 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Perustuslain 22 §:ssä säädetään myös julkisen vallan velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Asetuksen perusteluja koskevassa muistiossa on kattavasti selvitetty Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten sisältöä. Asetuksen ei voida katsoa olevan ristiriidassa näiden sopimusten kanssa. Lisäksi voidaan todeta, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 artiklassa ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 8 artiklassa on määräyksiä pakkotyön ja muun pakollisen työn kielloista. Vastaavia määräyksiä on myös kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimuksissa n:o 19 ja 105. Näiden sopimusten mukaiset pakkotyön kiellot eivät ulotu työ- tai palvelusvelvollisuuteen tilanteessa, jossa vaara tai onnettomuus uhkaa yhteiskunnan olemassaoloa tai hyvinvointia. Nyt vallitsevassa poikkeusoloissa on kyse tästä tilanteesta.

Asetuksen perusteluja koskevassa muistiossa on selostettu mahdollisuuksia hallita koronaviruspidemian aiheuttamaa tilannetta tavanomaisin valtuuksin ja perusteltu niiden riittämättömyys epidemian pahentuessa. Asetuksen on myös tarkoitus olla voimassa lyhyen ajan.

Valtioneuvoston päätöksenteon laillisuuden valvojana katson, että käsiteltävänä oleva valtioneuvoston asetus valmiuslain 95 §:n 2 momentin mukaisten toimivaltuuksien käyttöönottamisesta on annettu valmiuslaissa säädettyjen valtuuksien rajoissa ja että siitä on päätetty valmiuslaissa säädetyn menettelyn mukaisesti. Asetukset täyttävät käsitykseni mukaan valmiuslain 4 §:ssä säädetyt oikeasuhtaisuuden vaatimukset, vaikka niiden perusteella on tarkoitus tehdä hyvinkin poikkeuksellisia ja Suomen historiassa ennennäkemättömiä toimia. Katson, että valmiuslain 4:n §:n 2 momentin vaatimukset tilanteessa täyttyvät, sillä epidemian leviämisen ja terveydenhuollon ylikuormituksen estäminen ei ole mahdollista pelkästään tartuntatautilain ja muun normaaliajan lainsäädännön perusteella. Olen arvioinnissa vielä erityisesti ottanut huomioon, että kyseessä ovat asiantuntijatiedon valossa omaksutut toimet ihmisten hengen ja terveyden sekä terveydenhuoltojärjestelmän toimivuuden turvaamiseksi laajalti levinneen vaarallisen virustaudin aiheuttamalta uhalta tarvittavat toimet.

Valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti