Tuomas Ojanen

2.4.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

M 11/2020 vp Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93, 94 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia

Kysymys on valmiuslain 86, 88, 93, 94 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta (ns. jatkamisasetus), joka on säädetty valmiuslain 8 §:n nojalla. Asetuksen 1 §:n siinä säädetään valmiuslain (1552/2011) 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa käyttöön otettujen toimivaltuuksien jatkamisesta. Asetuksen 2-6 §:n sääntely vastaa muutoin 17.3.2020 annettua valtioneuvoston asetusta paitsi siltä osin kuin 17.3 asetuksen 5 §:ssä säädettiin siitä, että valmiuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitettuja terveydenhuollon henkilökunnan työvelvoitteita voidaan soveltaa koko valtakunnan alueella. Valtioneuvoston 17.3 asetuksen 5 § on kuitenkin kumottu perustuslakivaliokunnan mietinnöstä PeVM 2/2020 vp ilmenevistä syistä.

Nyt käsillä oleva asetus tulee voimaan 14.4.2020 ja on voimassa 13.5.2020 saakka.

Valmiuslain 8 §:n otsikkona on ”Toimivaltuuksien käytön jatkamisesta päättäminen”. Säännöksen mukaan poikkeusolojen jatkuessa valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää II osan säännösten soveltamisen jatkamisesta (*jatkamisasetus*). Tällainen asetus voidaan antaa määräajaksi, enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan. Jatkamisasetus on välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta päättää, saako asetus jäädä voimaan vai onko se kumottava osittain tai kokonaan.

Valmiuslain 8 §:n esitöissä (HE 3/2008 vp, PeVL 6/2009 vp ja PuVM 3/2010 vp) ei juuri enemmälti eritellä ns. jatkamisasetuksia. Hallituksen esityksessä kuitenkin todetaan, että pykälässä ”säädettäisiin menettelystä tilanteessa, jossa poikkeusolot jatkuisivat ja valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia tarvittaisiin kauemmin kuin käyttöönottoasetuksen voimassaoloajan. Tällöin valtioneuvosto voisi ehdotetun 1 momentin mukaan asetuksella säätää toimivaltuussäännösten soveltamisen jatkamisesta korkeintaan kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan. Tällaista asetusta kutsuttaisiin jatkamisasetukseksi.” Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 6/2009 vp valmiuslakiehdotuksessa ei käsitellä jatkamisasetuksia.

Valmiuslain 9 §:ssä puolestaan säädetään jatkamisasetuksen soveltamisesta. Tästä ei kuitenkaan nyt ole kysymys käsillä olevassa asiassa.

Nähdäkseni käsillä olevan jatkamisasetuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnin keskeisiä lähtökohtia ovat perustuslain 23 § ja valmiuslain 8 §:n ohella perustuslakivaliokunnan mietintö 2/2020 vp ja siinä varsinkin ne näkökohdat, joita

mietinnössä korostetaan perustuslain 23 §:n sallimien perusoikeuspoikkeuksien soveltamisessa, so. :

- että valmiuslain toimivaltuuksia voidaan lain 4 §:n mukaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden;
- että nämä periaatteet rajoittavat sekä toimivaltuuksien käyttöönottoa että niiden käyttämistä poikkeusoloissa (PeVL 6/2009 vp, s. 4/I);
- että perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta (ks. PeVL 40/2017 vp, s. 4, PeVL 55/2016 vp, s. 4—5 ja PeVL 5/2009 vp, s. 3/II);
- että poikkeusolojen päättyessä on voimassa oleva käyttöönottoasetus tai jatkamisasetus kumottava;
- että valmiuslain 11 §:n 2 momentin mukaan jonkin valmiuslain II osan säännöksen soveltamisedellytyksen lakatessa käyttöönotto- tai jatkamisasetusta on vastaavasti muutettava;
- että valtioneuvoston on seurattava tarkkaan valmiuslain ja siinä säädettyjen valtuuksien käytön soveltamisedellytysten täyttymistä sekä soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia; *ja*
- että valmiuslain 5 §:n säännöksen mukaisesti valmiuslakia sovellettaessa on noudatettava Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita ja kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustettuja sääntöjä. Kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus sisältyy myös suoraan perustuslain 23 §:ään (ks. myös PeVM 2/2020 vp)

Nähdäkseni on erikseen syytä painokkaasti korostaa, että nyt käsillä olevan jatkamisasetuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa osaltaan keskeinen merkitys *ei* voi enää olla niillä näkökohdilla, joilla valtioneuvosto perusteli 17.3 käyttöönottoasetuksen hyväksyttävyyttä ja välttämättömyyttä tuolloisessa perustelumuistiossa.

Sitä vastoin keskeinen merkitys arviossa on nyt sillä, miten käsillä olevan jatkamisasetuksen hyväksyttävyyttä, oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä kyetään valtioneuvoston taholta perustelemaan ottaen huomioon valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaisten poikkeusolojen nykytila ja (tällä hetkellä) nähtävissä olevat kohtuullisen reaaliset kehitystendenssit. Tässä suhteessa keskeinen on käsillä olevan jatkamisasetuksen 31.3.2020 päivätty 17-sivuinen perustelumuistio.

Lisäksi on korostettava tarvetta arvioida valmiuslain 86, 88, 93, 94 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamista kunkin toimivaltuuden osalta erikseen ajallisella ja alueellisella (ja paikallisella) ulottuvuudella *in casu*.

Äsken arvioinnin perustana olevasta tiedosta esitetty huomioiden totean, että käsillä olevan jatkamisasetuksen perustelumuistion 1.4 klo 14.18 saapuneella sähköpostilla. Kun otan huomioon, että käsillä olevan asian kuuleminen alkaa 2.4 klo 8.30 ja että lisäksi huomisen kuulemisen kohteena on 4 muutakin asiaa, varaan mahdollisuuden täydentää ja tarkistaa tässä kirjallisesti esittämääni kuulemisessa 2.4 klo 8.30 alkaen esille tuleva huomioon ottaen.

Perustelumuistio 31.3.2020

Jatkamisasetuksen perustelumuistiossa on taustoittamisen jälkeen tehty ensin verraten lyhyesti selkoa epidemiologisesta ja lääketieteellisestä tilannekuvasta (s. 2-4). Tämän jälkeen ehdotetaan käsillä olevien toimivaltuuksien käytön jatkamista perustellen niitä tilanteesta tehdyillä kokoavilla johtopäätöksillä.

Keskeisiä perusteluja jatkamisasetukselle vaikuttaa olevan yhtäältä se, ettei pandemiatilanne ole edelleenkään hallittavissa säännönmukaisin toimivaltuuksin (ks. tarkemmin s. 4). Toisaalta jatkamisasetusta perustellaan sillä, että toimivaltuuksien käytön jatkaminen olisi edelleen välttämätöntä valmiuslain 1 §:ssä tarkoitettujen oikeushyvien suojaamiseksi. Perustelumuistion mukaan toimivaltuuksia olisi ”välttämätöntä käyttää perustuen parhaaseen käytössä olevaan tietoon tartuntataudin leviämisestä, sen leviämisen tavoista sekä yleisistä malleista, joilla vastaavan kaltaiset tartuntataudit leviävät ja millaista kuormitusta ne levitessään palvelujärjestelmälle aiheuttavat” (s. 5). Tähän liittyen perustelumuistiossa viitataan valmiuslain perusteluista ilmenevään periaatteeseen, jonka mukaan pandemiassa toimenpiteisiin voidaan ryhtyä jo ennakoivasti vaarallisen tartuntataudin uhatessa eli taudilta ei edellytetä jo tapahtunutta leviämistä (ks. HE 3/2008 vp, s.34). Muistion mukaan ” perustuslain 23 §:n ”sanamuoto kansakuntaa vakavasti uhkaavista poikkeusoloista myös sallii ennakoinnin, kunhan sillä on riittävän konkreettinen perusta.” (s. 5)

Muistion mukaan tällä hetkellä käytettävissä olevan kansainvälisen vertailutiedon valossa tartunnan leviämisen torjuntaan sekä palvelujärjestelmän toimintakyvyn turvaamiseen tähtäävien toimien oikea-aikaisuus ja siinä riittävä ennakointi on osoittautunut hyvin olennaiseksi toimenpiteiden vaikuttavuuden kannalta. Tämä on muistion mukaan olennainen näkökohta arvioitaessa toimenpiteiden välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta. Tässä tarkoituksessa toimenpiteiden on kyseisissä poikkeusoloissa oltava muistion mukaan riittävän ennakollisia ja nopeasti käyttöönotettavissa tilanteen muuttuessa hyvin nopeasti. (s. 5).

Lisäksi perustelumuistiossa esitetään jonkin verran perusteluja kunkin yksittäisen toimivaltuuden käytön jatkamiselle erikseen.

Arvio

Käsillä olevan jatkamisasetuksen mukaisia toimivaltuuksia ja nyt nimenomaan niiden käytön jatkamista 14.4 alkaen 13.5 asti ei voida nähdäkseni pitää toisiinsa nähden täysin yhteismitallisina sen paremmin *asiallisella*, *alueellisella* kuin *ajallisella* (sekä *paikallisella*) ulottuvuudella.

Jatkamisasetuksen perustelumuistiota voidaankin nähdäkseni jossain määrin kritisoida siitä, että sen tarkastelu ja varsinkin jatkamisasetuksen perustelu on liiaksi yleisellä tasolla *in abstracto* sen sijaan, että kunkin toimivaltuuden käytön jatkamista olisi eritelty ja perusteltu erikseen ajallisella ja alueellisella (sekä paikallisella) ulottuvuudella. Muistiossa

ei havaitakseni lainkaan edes yleispiirteisesti arvioda mahdollisuutta luopua tai edes lieventää edes jotain/joitain rajoitustoimia 13.5 mennessä. Sitä vastoin muistiossa vain pidetään mahdollisena, että ”rajoitustoimenpiteitä joudutaan lisäämään huhti-toukokuun aikana tai niiden kestoa jatkamaan vielä 13.5.2020 jälkeen.” (s. 6).

Perustelumuistio luo myös jossain määrin vaikutelmaa siitä, että ainakin joidenkin toimivaltuuksien käytön jatkamista esitetään osaksi ”varmuuden vuoksi”. Tätä voidaan pitää kuitenkin pitää ongelmallisena, koska perustuslakivaliokunta on painottanut tarvetta pitää ”erittäin korkeaa kynnystä valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönotolle, eikä niitä tule ottaa käyttöön kevein perustein tai varmuuden vuoksi.” (PeVM 2/2020 vp). Koska tämä vaatimus koskee yhtä lailla jatkamisasetuksia, käsillä oleva asetusta ei mielestäni voida pitää sen perustelumuistionsa valossa luettuna valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana kaikilta osiltaan.

Asetuksen mukaisten toimivaltuuksien käytön jatkamisen välttämättömyyden arvioinnissa on otettava myös huomioon se, että asetus ulottaisi toimivaltuuksien käytön jatkamisen 13.5 asti, mikä on suhteellisesti jo *pidempi aika* siihen verrattuna, että alkuperäinen käyttöönottoasetus olisi ollut voimassa alle kuukauden tilanteessa, jossa sen voimassaoloa arvioitiin eduskunnan perustuslakivaliokunnassa ja yleensä eduskunnassa. Nyt tarkkaan ottaen kysymys on siitä, että eduskunta joutuu arvioimaan käsillä olevan, 14.4-13.5 välillä voimassaolevan asetuksen välttämättömyyttä verraten ”etupainoitteisesti” 2.4. Valtiosääntöoikeudellinen arviointitilanne eroaa tässä suhteessa merkittävästi maaliskuussa annetun käyttöönottoasetuksen arviointitilanteesta.

Edellä esitettyjen kriittisten huomautusten vastapainoksi voidaan todeta, että käsillä olevan jatkamisasetuksen muotoilu on aiemman käyttöönottoasetuksen tapaan kyseisten valtuuksien soveltamisen mahdollistava ("voidaan soveltaa"). Toimivaltuudet eivät siis tule automaattisesti ilman erillistä, valmiuslain 4 ja 5 §:n vaatimukset huomioivaa harkintaa nytkään sovellettaviksi (ks. myös PeVM 2/2020 vp).

Nähdäkseni voidaan myös antaa merkitystä käsillä olevan asetuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa sille perustelumuistiossa esitetylle seikalle, että pandemiassa toimenpiteisiin tulee voida ryhtyä jo ennakoivasti vaarallisen tartuntataudin uhatessa ja että perustuslain 23 §:n sanamuoto kansakuntaa vakavasti uhkaavista poikkeusoloista myös sallii ennakoinnin, kunhan sillä on riittävän konkreettinen perusta (s. 5). Tässä tapauksessa on korostettava erityisesti riittävän tietoperustan merkitystä käsillä olevien valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaisten poikkeusolojen nykytilasta ja kohtuullisesti arvioitavissa olevista kehitystendensseistä.

Edellä esitetyn perusteella päädyn kantaan, jonka mukaan perustuslakivaliokunnan mietinnössä voidaan esittää käsillä olevan jatkamisasetuksen jäämistä voimaan, vaikka en siis pidä käsillä olevaa asetusta sen perustelumuistion valossa luettuna valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana. Pidän ongelmallisena erityisesti sitä, että asetuksen hyväksyttävyyttä, oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä ei ole riittävän eritellysti tarkasteltu ja perusteltu kunkin toimivaltuuden osalta erikseen *asiallisella*, *ajallisella* ja *alueellisella* samoin kuin *paikallisella* ulottuvuudella.

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan mietinnössä on painokkaasti korostettava tarvetta huomioida asetuksen soveltamisessa valmiuslain 4 §:n säännöksiä toimivaltuuksien käyttöperiaatteista sekä etenkin sitä, että valtioneuvoston on seurattava tarkkaan asetuksessa säädettyjen valtuuksien käytön soveltamisedellytysten täyttymistä sekä soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia. Erityistä merkitystä seurannassa on annettava tällöin myös sille, että valmiuslain 11 §:n 1 momentin mukaan poikkeusolojen päättyessä on voimassa oleva käyttöönottoasetus tai jatkamisasetus kumottava ja että valmiuslain 11 §:n 2 momentin mukaan jonkin valmiuslain II osan säännöksen soveltamisedellytyksen lakatessa käyttöönotto- tai jatkamisasetusta on vastaavasti muutettava.

Lisäksi perustuslakivaliokunnan mietinnössä olisi syytä huomauttaa tarpeesta perustella hyväksyttävyys, välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus kunkin toimivaltuuden suhteen erikseen valmiuslain 4 §:n kannalta riittävällä tavalla kiinnittäen tällöin huomiota myös tarpeeseen eritellä näiden vaatimusten toteutumista ajallisella, alueellisella ja paikallisella ulottuvuudella. Samoin olisi syytä korostaa tarvetta alkaa valtioneuvostossa tarkastella käsillä olevan kaltaisissa perustelumuistiossa myös mahdollisuuksia luopua tai ainakin lieventää erilaisia rajoitustoimenpiteitä asiallisesti (toimivaltuuskohtaisesti), ajallisesti ja alueellisesti sekä paikallisesti.

Helsingissä 2. päivänä huhtikuuta 2020

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki