Tuomas Ojanen

2.4.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

M 14/2020 vp Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 95 §:n 2 momentissa säädetyn toimivaltuuden käytön ja 96–103 §:n soveltamisen jatkamisesta

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia

Kysymys on valmiuslain valmiuslain 95 §:n 2 momentissa säädetyn toimivaltuuden käytön ja 96–103 §:n soveltamisen jatkamisesta. Asetus tulee voimaan 14.4.2020 ja on voimassa 13.5.2020 saakka. Asetus säädetään valmiuslain 8 §:n nojalla.

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 mietinnöt PeVM 7/2020 vp sekä PeVM 2/2020 vp ja varsinkin seuraavat näkökohdat, joita mietinnössä PeVM 2/2020 vp korostetaan perustuslain 23 §:n sallimien perusoikeuspoikkeuksien soveltamisessa:

- 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. kootusti PeVM 2/2020 vp)

Nähdäkseni on erikseen syytä painokkaasti korostaa, että nyt käsillä olevan jatkamisasetuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa 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 18-sivuinen perustelumuistio.

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 taustoituksen jälkeen tehty selkoa epidemiologisesta ja lääketieteellisestä tilannekuvasta (s. 6-7). Tämän jälkeen tarkastellaan mahdollisuuksia tilanteen hallintaan viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin ja ehdotetaan käsillä olevien toimivaltuuksien käytön jatkamista. Muistion johtopäätöksen mukaan käsillä olevien valmiuslain säännösten käyttöönoton jatkaminen on välttämätöntä tämän hetkisessä tilanteessa Covid-19 –pandemian leviämisen ja etenemisen hidastamiseksi sekä erityisesti hoito-ja muiden henkilö-resurssien riittävyyden varmistamiseksi.

Arvio

Nähdäkseni käsillä olevan jatkamisasetuksen välttämättömyyttä voidaan pitää jossain määrin kyseenalaisena siihen nähden, että perustuslakivaliokunta vasta äskettäin 27.3 antamassaan mietinnössä PeVM 7/2020 vp arvioi käsillä olevien toimivaltuuksien käyttöönottoa ja että tuossa mietinnössä valiokunta piti tuolloisessa perustelumuistiossa esitettyjä perusteluja silloisen asetuksen välttämättömyydelle osin puutteellisina. Valiokunta korosti rajoitusten ”välttämättömyydestä johtuen rajoitusten perusteena olevan ja niiden arvioimiseksi tarpeellisen tietopohjan merkitystä.” Ottaen huomioon, että työvelvollisuus merkitsee erittäin tuntuvaa puuttumista henkilökohtaiseen vapauteen ja myös perustuslain 18 §:ssä turvattuihin oikeuksiin, valiokunta painotti, että ”sääntelyn välttämättömyydestä ja muiden käytettävissä olevien keinojen riittämättömyydestä olisi tullut tehdä laajemmin selkoa asetuksen perustelumuistiossa.” (PeVM 7/2020 vp).

Nyt käsillä olevaan perustelumuistiossa on sinänsä tehty enemmän selkoa käsillä olevan sääntelyn välttämättömyydestä ja muiden käytettävissä olevien keinojen riittämättömyydestä. Silti perustelumuistiossa ei kuitenkaan täysin vakuuttavasti perustella juuri käsillä olevan *jatkamisasetuksen* välttämättömyyttä. On oireellista, että perustelumuistiossa päädytään s. 10 katsomaan, että ”(v)almiuslain 95 §:n 2 momentissa säädetyn toimivaltuuden käyttöönoton ja 96-103 §:n soveltamisen jatkaminen käyttöönoton yhteydessä *on tarpeen* ja niiden käyttöä ehdotetaan jatkettavaksi13.5.2020 asti.” (*kursivointi* – TO) Tarpeellisuus ei kuitenkaan sinänsä tarkoita välttämättömyyttä perustuslain 23 §:n ja valmiuslain 4 §:n tarkoittamalla tavalla.

Perustelumuistio luo nähdäkseni jossain määrin vaikutelman siitä, että käsillä olevien toimivaltuuksien käytön jatkamista esitetään osaksi ”varmuuden vuoksi”. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin 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 ennen muuta välttämättömyyden vaatimuksen kannalta.

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 ”etupainotteisesti” 2.4. Valtiosääntöoikeudellinen arviointitilanne eroaa tässä suhteessa merkittävästi maaliskuussa annetun ja vasta äskettäin 27.3 eduskunnassa käsitellyn 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 perustuslakivaliokunnan mietinnössä voidaan esittää sitä, että käsillä oleva jatkamisasetus saa jäädä voimaan. On kuitenkin korostettava, että asetukseen sisältyy edellä selostettuja ongelmallisia piirteitä välttämättömyyden vaatimuksen kannalta.

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä olisi nähdäkseni 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 tulisi huomauttaa painokkaasti siitä, että on syytä pysyttää erittäin korkea kynnys valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönotolle ja ettei toimivaltuuksia tule ottaa käyttöön tai niiden käyttöä jatkaa kevein perustein tai varmuuden vuoksi (PeVM 2/2020 vp). Samoin mietinnössä tulisi edelleen todeta, että ottaen huomioon, että työvelvollisuus merkitsee erittäin tuntuvaa puuttumista henkilökohtaiseen vapauteen ja myös perustuslain 18 §:ssä turvattuihin oikeuksiin nimenomaan jatkamisasetuksen välttämättömyydestä olisi tullut tehdä laajemmin selkoa asetuksen perustelumuistiossa (ks. PeVM 7/2020 vp).

Helsingissä 2. päivänä huhtikuuta 2020

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki