Janne Salminen 2.4.2020
Kirjallinen lausunto

Perustuslakivaliokunta

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

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on valtioneuvoston asetus valmiuslain 95 §:n 2 momentissa säädetyn toimivaltuuden käytön ja 96–103 §:n soveltamisen jatkamisesta.

2. Asetuksessa on säädetty sen tulevan voimaan 14.4.2020. Asetus on voimassa 13.5.2020 asti.

3. Käsillä olevan asetuksen taustalla on valtioneuvoston asetus valmiuslain 95.2 §:ssä säädetyn toimivaltuuden käyttöönotosta ja 96–103 §:n soveltamisesta (139/2020). Ennen sitä eduskunta oli puuttunut valmiuslain 95.2 §;n toimivaltuuden käyttöönottoon perustuslakivaliokunnan mietinnön PeVM 2/2020 vp mukaisesti. Voimassa olevaa käyttöönottoasetusta perustuslakivaliokunta on käsitellyt tuoreessa mietinnössään PeVM 7/2020 vp. Käyttöönottoasetus on voimassa 13.4.2020 asti.

4. Käyttöönottoasetuksella säädettyjen toimivaltuuksien tarkoituksena on ollut varmistaa riittävä työvoima terveydenhuoltopalveluiden turvaamiseksi.

5. Käsillä olevalla asetuksella on tarkoitus jatkaa valmiuslain 95 §:n 2 momentissa säädetyn toimivaltuuden käyttöä ja 96–103 §:n soveltamista 13.5.2020 asti

6. 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.

7. 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.

8. 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.

9. Perustuslakivaliokunta on mainitussa mietinnössään käyttöönottoasetuksen johdosta, PeVM 7/2020 vp (Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93–95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta) käsitellyt käsillä olevan poikkeusolon perustaa perustuslain ja valmiuslain kannalta sekä esittänyt valtiosääntöoikeudelliset puitteet yhtäältä käyttöönottoasetuksen menettelylliselle käsittelylle ja toisaalta sen materialiseksi arvioimiseksi.

10. Samalla se on todennut (PeVM 7/2020 vp) seuraavaa.

> Ottaen huomioon valmiuslain käyttöönotolle pandemiatilanteessa osoitettavat erittäin painavat tavoitteet turvata terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyky ja sitä kautta torjua ihmisten henkeen ja terveyteen kohdistuvia vakavia uhkatekijöitä sekä työvelvollisuuden viimesijaisuus perustuslakivaliokunta ei pidä työvelvollisuutta koskevaa toimivaltuussääntelyä oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaisena. Valmiuslain käyttöönottoasetus rajaisi lisäksi toimivaltuuksien soveltamisen tässä vaiheessa 13.4.2020 asti eli suhteellisen lyhyeksi ajaksi. (PeVM 7/2020 vp)

11. Nyt tarkasteltavana olevalla asetuksella on tarkoitus jatkaa toimivaltuuksien käyttöä.

12. Valmiuslain 8 § sisältää säännöksen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta päättämisestä.

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.

13. Valmiuslain 9 §:ssä puolestaan on säädetty jatkamisasetuksen soveltamisesta.

Kun eduskunta on tehnyt 8 §:n 2 momentissa tarkoitetun päätöksen, saadaan jatkamisasetuksessa mainittuja tämän lain säännöksiä soveltaa siltä osin kuin eduskunta ei ole päättänyt, että asetus on kumottava kokonaan tai osittain.

Jollei eduskunta ole tehnyt päätöstä jatkamisasetuksesta ennen kuin säännösten soveltaminen voimassa olevan asetuksen mukaan päättyy, vaikka jatkamisasetus on toimitettu eduskunnalle vähintään kaksi viikkoa ennen mainittua ajankohtaa, saadaan kaikkia jatkamisasetuksessa mainittuja tämän lain säännöksiä soveltaa. Eduskunnan päätettyä asetuksesta on voimassa, mitä 1 momentissa säädetään.

14. Säännökset liittyvät menettelyyn tilanteessa, jossa poikkeusolot jatkuvat ja valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia tarvitaan kauemmin kuin käyttöönottoasetuksen voimassaoloajan (HE 3/2008 vp, s. 36).

15. Aikaisempaa käytäntöä jatkamisasetuksista ja niiden käsittelystä ei ole.

16. Käsitykseni mukaan valmiuslain tarkoittamien toimivaltuuksien käytön jatkamisen valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin sopivat *muutettavat muuttaen* samat kriteerit kuin käyttöönoton arvioinnillekin. Kysymys ei käsitykseni mukaan voi lähtökohtaisesti olla siitä, että edellytyksiä käytön jatkamiselle voisi tarkastella joko kevyemmin kriteerein tai ankarammin kriteereihin. Siihen valmiuslainsäädäntö ei havaintojeni mukaan viittaa. Toki käyttöönottoasetuksen ja jatkamisasetuksen voimassaololle asetetut määräajat voivat antaa jotakin osviittaa siitä, millaisissa puitteissa lainsäätäjä on ylipäätään arvioinut, että poikkeusolojen pitäisi valmiuslakin mukaisten toimivaltuuksien puitteissa olla hallittavissa. Ne ovat kuitenkin ennen kaikkea olemassa eduskunnan toimivallan turvaamiseksi, koska määräajan päättyminen ja mahdollinen uuden asetuksen antaminen aktivoi eduskunnan jälkitarkastusoikeuden. Perusteluvelvollisuus jatkamisasetuksen tarpeesta on luonnollisesti valtioneuvostolla ja sen on esitettävä jatkamiselle asianmukaiset perusteet. Valmiuslain aikamääreihin nähden olennaisesti pitkittynyt poikkeusolo edellyttää vielä monipuolisemmat perustelut tilanteessa, jossa poikkeamisen mahdollistavaa jatkamisasetusta arvioidaan. Lisäksi olisi huomattava mahdolliset kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista tulevat rajoitteet.

17. Näillä perusteilla voi muotoilla seuraavia edellytyksiä a-e perustuslakivaliokunnan käyttöönottoa koskevista mietinnöistä.

Valmiuslain toimivaltuuksia voidaan käyttää a) *vain, jollei tilannetta voida hallita viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin*. Valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönotolle ja myös niiden jatkamiselle on b) *erittäin korkea kynnys*. Kuten ei käyttöönottoa, myöskään käytön jatkamista *ei tule tehdä kevein perustein tai varmuuden vuoksi*.

Viranomaiset voidaan lisäksi oikeuttaa poikkeusoloissa käyttämään *vain* c) *sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia 1 §:ssä säädetyn tarkoituksen saavuttamiseksi*. Valmiuslain tarkoituksena on lain 1 §:n mukaan poikkeusoloissa muun muassa suojata väestöä sekä turvata sen toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia. Nämä kaikki seikat koskevat välttämättä myös toimivaltuuksien käytön jatkamista.

Myös käytön jatkamisesta päätettäessä valmiuslain d) 4 §:*n säännöksiä toimivaltuuksien käyttöperiaatteista voi pitää keskeisinä perusoikeusrajoitusten suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta: periaatteet rajoittavat myös toimivaltuuksien käytönjatkamista*.

Toimivaltuuksien käytön jatkamisesta päätettäessä on toisin kuin käyttöönotosta päätettäessä mahdollista olla selkeämpää tietoa siitä, e) *onko toimivaltuuksien käytöllä voitu saavuttaa poikkeamisen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta*.

18. Asetuksen perustelumuistiosta ilmenevän valossa vaikuttaa siltä, että nämä edellytykset täyttyvät. Käsitykseni mukaan valtioneuvoston esittelymuistiossa olisi asianmukaisesti perusteltu jatkamisen tarvetta välttämättömyyden, tarkoituksenmukaisuuden ja suhteellisuuden kannalta. Kun käyttöönottoasetus on aivan tuore, sen soveltamisesta ei ole voinut tulla lisätietoa toimivaltuuden käytön tarkoituksenmukaisuudesta.

19. Esittelymuistion perusteella terveydenhuoltojärjestelmän toiminnan ylläpitäminen edellyttää myös valmiuslaissa säädettyjen valtuuksien käytön jatkamista. Terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen myös työvoima varmistamalla 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.”

20. Perustuslakivaliokunta on käyttöönottoasetusta vastikään arvioidessaan kiinnittänyt oikeasuhtaisuusarviossaan huomiota siihen, että pohjana oleva käyttöönottoasetus on säädetty olemaan voimassa lyhyen ajan.

Nyt lyhyttä aikaa jatketaan verraten lyhyellä ajalla.

Lisäksi se tehdään melkein välittömästi sen jälkeen, kun käyttöönottoasetuksesta on säädetty. Vaikka tälle ei ole estettä sinänsä, välitön jatkamisasetus asettaa erikoiseen valoon aikaisemman käyttöönottoasetuksen voimassaolon perustana olevat arviot ja niiden perusteltuisuuden. Perustuslakivaliokunta on aivan tuoreesti arvioinut käyttöönottoasetuksen valtiosääntöoikeudellisesti: ei ole perusteita nyt arvioida tilannetta toisin.

Joka tapauksessa oikeasuhtaisuusarvion kannalta on huomattava, että toimivaltuuksien käytön kokonaisaika ei muodostu edelleenkään erityisen pitkäksi. Samalla on huomattava, että valtioneuvoston asetuksen esittelymuistiossa ennakoidaan tilanteen ja mahdollisesti toimivaltuuksien käytön tarpeen jatkuvan myös asetuksen uudenkin voimassaoloajan jäl-

keen. Kun käyttöönottoasetus on alun perin ollut voimassa vain lyhyen ajan, joudutaan jatkamisasetuksen käsittelyyn verraten pian, eikä ole erityisesti tarkentunutta tietoa toimenpiteiden tehokkuudesta. Kun käyttöönottoasetuksen voimassaoloajan päättyminen on lähellä, toimivaltuuksien jatko ei myöskään vaikuta tarpeettomalta tai varmistelevalta.

21. Myös käytön jatkamisen yhteydessä voidaan huomata, että jatkamisasetuksen muotoilu kyseisten valtuuksien soveltamisesta on mahdollistava. Työvelvollisuutta koskeva toimivaltuus ei tule automaattisesti ilman erillistä harkintaa sovellettaviksi. Edelleen on painotettava, 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*.

22. Käsillä oleva asetus vastaa 1 §:n säännöksen muotoilun osalta jatkamisasetusympäristöön sovellettuna perustuslakivaliokunnan ohjausta. Säädösteknisesti kiinnittää huomiota se, että 1 §:ssä säädetään ”toimivaltuuden jatkamisesta”. Parempi ja valmiuslakia vastaava muotoilu olisi ”toimivaltuuden käytön jatkamisesta”. Samoin säädösteknisesti jatkamisasetuksen kyseessä olleen 1 §:ssä voisi olla asianmukaista ilmaista paitsi jatkamisasetusluonne, kuten on tehty, myös se mihin asetukseen/asetuksiin tarkoitettu toimivaltuuksien käyttöönotto puolestaan perustuu.

23. Valmiuslain 8.2 §:n mukaan jatkamisasetus on välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta päättää, saako asetus jäädä voimaan vai onko se kumottava osittain tai kokonaan. Jatkamisasetus on toimitettu eduskunnalle ajoissa ottaen huomioon valmiuslain 9.2 §:n säännös jatkamisasetuksen soveltamisesta.

24. Näillä perusteilla jatkamisasetus voinee jäädä voimaan.