Tuomas Ojanen

9.3.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

M 2/2021 vp Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86 ja 88 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta

Pääasiallinen sisältö ja arvion lähtökohdat

1. Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86 §:ssä ja 88 §:n 1 kohdassa säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta koskee seuraavia koko valtakunnan alueella sovellettavia toimivaltuuksia: sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden ohjaaminen (86 §); ja kunnan oikeuttaminen luopumaan kiireettömän hoidon määräaikojen noudattamisesta, jos se on välttämätöntä kiireellisen hoidon järjestämiseksi ja jos määräajan ylittäminen ei vaaranna potilaan terveyttä (88.1 §).
2. Asetuksen perustelumuistiossa (5.3.2021, 68 sivua) on tehty selkoa poikkeusolojen toteamisesta; Covid -19 epidemiologisesta ja lääketieteellisestä tilannekuvasta; ja palvelujärjestelmä- ja henkilöstötilannekuvasta sekä säännönmukaisista toimivaltuuksien käytöstä ja niiden arvioinnista. Edelleen muistiossa on tarkasteltu asetuksen suhdetta perustuslakiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin (jakso 1.6), minkä lisäksi muistiossa on asetuksen pykälien yksityiskohtaiset perustelut ja eri toimenpiteiden vaikutusten arvioinnit. Arviointia varten toimitettuun asiakirja-aineistoon sisältyy sosiaali- ja terveysministeriön ppp-diaesitys alueellisesta tilannekuvasta (4.3.2021).
3. Perustelumuistiosta ilmenevien valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin ei ole yleisellä tasolla olennaista lisättävä. On syytä kuitenkin erikseen huomauttaa perustuslakivaliokunnan mietinnön PeVM 2/2020 vp merkityksestä käsillä olevan asetuksen arvioinnissa erityisesti siltä osin kuin mietinnössä on käsitelty valmiuslain käyttöönottomenettelyä sekä valmiuslain 86 ja 88 §:n mukaisia toimivaltuuksia. Lisäksi valmiuslain 88 §:n 1 kohdan mukaisen toimivaltuuden arvioinnissa on erityinen merkitys perustuslakivaliokunnan mietinnöissä PeVM 15/2020 vp ja PeVM 20/2020 vp esitetyllä.
4. Lisäksi on syytä huomauttaa perustuslakivaliokunnan 3.3.2021 antamasta lausunnosta PeVL 6/2021 vp. Siinä on käsitelty poikkeusoloihin liittyviä kysymyksiä yhtäältä perustuslain 23 §:n ja toisaalta valmiuslain kannalta. Lausunnossa valiokunta arvioi perustuslain 23 §:ssä tarkoitettujen poikkeusolojen käsillä oloa, mistä on pidettävä erillään nyt käsillä oleva tavallisen lain tasoisen valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottoa koskeva, poikkeusolojen toteamisen sisältävä arviointi ja edelleen valmiuslain 86 ja 88 §:n mukaisten toimivaltuuksien käyttöönotto valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa. (Teoriassa arvio perustuslain 23 §:ssä mukaisten poikkeusolojen käsillä olosta voisi näin ollen muodostua erilaiseksi kuin arvio valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaisten poikkeusolojen olemassaolosta.)

5. Lopuksi on muistutettava siitä, että perustuslain 23 § ja valmiuslain 4 § rajoittavat sekä poikkeusolojen toteamista että toimivaltuuksien käyttöönottoa että niiden käyttämistä poikkeusoloissa. Näin ollen esimerkiksi välttämättömyyden vaatimusta on arvioiva perusteiltaan kolmitasoisesti tai -vaiheisesti: ensin on arvioitava valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaisten poikkeusolojen toteamisen välttämättömyyttä; tämän jälkeen arvioidaan erikseen valmiuslaissa säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönoton välttämättömyyttä; ja kolmanneksi arvioidaan vielä erikseen käyttöönotettujen toimivaltuuksien käyttämisen tai soveltamisen välttämättömyyttä. Käsillä olevan asetuksen mukaiset toimivaltuudet eivät näin ollen voi tulla automaattisesti ilman erillistä välttämättömyyden harkintaa sovellettaviksi (ks. erit. PeVM 2/2020 vp).

Poikkeusolojen käsillä olo

6. Valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottamisen edellytyksenä on, että maassa vallitsevat poikkeusolot (ks. erit. PeVM 2/2020 vp).
7. Valtioneuvosto on 1.3.2021 oltuaan yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa todennut maassa vallitsevan valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaiset poikkeusolot. Valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa säädetään poikkeusoloiksi vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti. Poikkeusolojen toteamista koskeva valtioneuvoston päätös tehtiin valtioneuvoston ohjesäännön 3 §:n 22 kohdassa säädetyn mukaisesti valtioneuvoston yleisistunnossa. Päätös tuli voimaan välittömästi, ja se on voimassa toistaiseksi. Päätöksen perustelumuistiossa (1.3.2021, 16 sivua) tehtiin selkoa poikkeusolojen toteamisen perusteista.
8. Nyt käsillä oleva asetus on annettu 5.3.2021, ja siihen liittyy 5.3.2021 päivätty huomattavan laaja, peräti 68 sivuinen perustelumuistio.
9. Valmiuslain 6 §:n 3 momentin mukaan käyttöönottoasetus on välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Jollei käyttöönottoasetusta ole viikon kuluessa sen antamisesta toimitettu eduskunnalle, asetus raukeaa. Käsillä oleva asetus on annettu eduskunnalle 5.3.2021, so. samana päivänä, joten valmiuslain 6 §:n 3 momentin vaatimukset täyttyvät.
10. Valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaisten poikkeusolojen käsillä oloa ja varsinkin käsillä olevalla asetuksella käyttöönotettavia toimivaltuuksia on nähdäkseni ensisijaisesti arvioitava 5.3.2021 päivätyn perustelumuistion ja muun asetuksen arviointia varten toimitetun asiakirja-aineiston valossa. Lisäksi valmiuslain 3 §:n 5 mukaisten poikkeusolojen käsillä olon arvioinnissa voidaan huomioida 1.3.2021 päivätty muistio.
11. Yhtä hyvin nyt käsillä olevan käyttöönottoasetuksen perustelumuistion kuin poikkeusolojen toteamista koskevan valtioneuvoston päätöksen perustelumuistion valossa on nähdäkseni perusteltua katsoa, että maassa vallitsevat valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot.
12. Sitä, että poikkeusolojen toteamista koskeva valtioneuvoston päätös tehtiin 1.3.2021, kun taas nyt käsillä oleva asetus on annettu 5.3.2021, voidaan pitää jossain määrin ongelmallisena ottaen huomioon varsinkin se, että poikkeusolojen toteamista koskevan valtioneuvoston päätöksen perustelumuistiossa yhtäältä

arvioitiin, että ”(t)ässä vaiheessa ei ole välitöntä tarvetta valmiuslain perusoikeuksia rajoittavien valmiuslain II osan toimivaltuuksien käyttöönotolle, mutta valmiuslain toimivaltuuksien käyttötarve riippuu epidemian kehityksestä lähiaikoina” (s. 6). Toisaalta muistiossa kuitenkin katsottiin, että ”…valmiuslain 15 luvun säännöksiä 106 § (hallintoviranomaisten viestintä poikkeusoloissa) ja 107 § (toimivallan ratkaiseminen) on välttämätöntä alkaa soveltamaan poikkeusolojen toteamisen jälkeen”. (s. 6). Sitä vastoin tuossa muistiossa ei edes yleisluontoisesti mainita valmiuslain 86 ja 88.1 §:n toimivaltuuksia.

13. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 6/2021 vp kiinnitettiin kriittistä huomiota siihen, että ”valmiuslain 6 §:n mukaan lain II osan, johon 106 ja 107 § kuuluvat, säännösten soveltamisen aloittamisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella, joka saatetaan välittömästi eduskunnan käsiteltäväksi. Säännösten soveltamisen aloittaminen ei siten ole mahdollista ilman tällaisen käyttöönottoasetuksen antamista.” (PeVL 6/2021 vp, kohta 10)
14. Käsillä oleva asetus koskee kuitenkin valmiuslain 86 ja 88.1 §:n mukaisten toimivaltuuksien käyttöönottoa, joiden käyttöönottoa ei siis pidetty vielä välttämättömänä 1.3.2021.
15. Käsillä olevaa arviointiasetelma ei nähdäkseni ole valtiosääntöoikeudellisesti aivan ongelmaton. Käsillä olevan asetuksen perustelumuistio että poikkeusolojen toteamista koskeva perustelumuistio huomioon ottaen riidatonta on kuitenkin ensinnäkin se, että maassa voidaan katsoa vallitsevan valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot. Ajallinen ero poikkeusolojen toteamisen ja käsillä olevan käyttöönottoasetuksen antamisen välillä on verraten lyhyt (4 päivää) ja valmiuslain 6 §:n 3 momentin puitteissa. Koska perustuslaki ja valmiuslaki lisäksi rajoittavat sekä poikkeusolojen toteamista että valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönottoa ja niiden käyttämistä poikkeusoloissa, ja koska on siten tarve arvioida erikseen poikkeusolojen toteamisesta valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönoton välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta, edellä kuvatut erot poikkeusolojen toteamisen ja käyttöönottoasetuksen antamisen sekä niiden perustelumuistioiden välillä eivät nähdäkseni muodostu merkittäväksi valtiosääntöoikeudelliseksi kysymykseksi nyt käsillä olevan käyttöönottoasetuksen perustuslaillisen arvioinnin kannalta.

Käyttöönotettavat toimivaltuudet

16. Perustelumuistiossa 5.3.2021 esitetyn tilannearvion mukaan terveydenhuoltojärjestelmän toiminnan ylläpitäminen edellyttää tartuntatautilain valtuuksien lisäksi valmiuslain 86 ja 88.1 §:ssä säädettyjen valtuuksien käyttöönottoa.
17. Perustuslakivaliokunnan Covid 19 -pandemian aikana kehittyneen lausunto- ja mietintökäytännön mukaan terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen pandemian aikana on 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 (ks erit PeVM 2/2020 vp).

18. Nähdäkseni valmiuslain 86 §:n ja 88 §:n 1 kohdan mukaisten toimivaltuuksien käyttöönottoa voidaan pitää välttämättömänä ja oikeasuhtaisena sekä kansainvälisten velvoitteiden mukaisena nyt vallitsevassa Covid 19 epidemiatilanteessa perustelumuistiossa (5.3.2021) tarkemmin esitetyistä syistä.
19. Tässä(kin) yhteydessä on syytä korostaa, että asetuksen muotoilu kyseisten valtuuksien soveltamisesta on mahdollistava ("voidaan soveltaa"). Toimivaltuudet eivät siis tule automaattisesti ilman erillistä harkintaa sovellettaviksi.
20. Perustuslakivaliokunta on muutoinkin painottanut, 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. Perustuslakivaliokunta on pitänyt 4 §:n säännöksiä toimivaltuuksien käyttöperiaatteista keskeisinä perusoikeusrajoitusten suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta ja korostanut, että nämä periaatteet rajoittavat sekä toimivaltuuksien käyttöönottoa että niiden käyttämistä poikkeusoloissa. Valiokunnan mukaan perusoikeusrajoitus ei myöskään voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta (ks. PeVM 2/2020 vp ja siinä mainitut muut lausunnot ja mietinnöt). - Näitä näkökohtia on paikallaan toistaa käsillä olevasta asetuksesta annettavassa perustuslakivaliokunnan mietinnössä.
21. Käyttöönottoasetuksen johtolauseesta ja tekstistä ilmenee perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla asianmukaisesti se, minkä valmiuslain 3 §:ssä määritellyn poikkeusolon vallitessa toimivaltuuksien välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta on arvioitava (ks. esim. PeVM 2/2020 vp). Tosin jo asetuksen nimikkeestä (otsikosta, vrt. M 1/2021 vp) olisi voinut ilmetä nimenomaisesti se seikka, että asetuksessa on kyse vain valmiuslain 88 §:n 1 kohdan mukaisen toimivaltuuden käyttöönotosta.
22. Asetus tulisi voimaan 11.3 ja olisi voimassa 30.4.2021 asti. Vaikka asetus olisi voimassa kolmisen viikkoa pidemmän ajan kuin esimerkiksi perustuslakivaliokunnan mietinnössä 2/2020 vp arvioitavana ollut käyttöönottoasetus, voimassaolon kestoa voidaan kuitenkin pitää oikeasuhtaisuusvaatimuksen mukaisena, varsinkin kun huomioidaan perustelumuistiossa pandemiatilanteesta esitetty sekä valmiuslain 11 §, jonka mukaan poikkeusolojen päättyessä on voimassa oleva käyttöönottoasetus tai jatkamisasetus kumottava.

Muuta

23. Valmiuslain 11 §:n 1 momentin mukaan poikkeusolojen päättyessä on voimassa oleva käyttöönottoasetus tai jatkamisasetus kumottava. Valmiuslain 11 §:n 2 momentin mukaan jonkin valmiuslain II osan säännöksen soveltamisedellytyksen lakatessa käyttöönotto- tai jatkamisasetusta on vastaavasti muutettava. Valtioneuvoston on seurattava tarkkaan valmiuslain ja siinä säädettyjen

valtuuksien käytön soveltamisedellytysten täyttymistä sekä soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia.[1]

Edellä esitetyillä perusteilla päädyn kantaan, jonka mukaan valtioneuvoston asetus valmiuslain 86 ja 88.1 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta saa jäädä voimaan.

Helsingissä 9. päivänä maaliskuuta 2021

Tuomas Ojanen

professori

Helsinki

[1] Valmiuslain 6 §:n 2 momentin mukaan käyttöönottoasetuksessa on mainittava, miltä osin tämän lain mukaisia toimivaltuuksia voidaan soveltaa ja toimivaltuuksien alueellinen soveltamisala, jos niitä ei saateta sovellettaviksi koko valtakunnan alueella. Käsillä olevan asetuksen 2 ja 3 §:n mukaan valmiuslain 86 ja 88 §:n 1 momentin mukaisia toimivaltuuksia voidaan soveltaa ”koko valtakunnan alueella”. Perustelumuistiosta kuitenkin ilmenee, että 2 ja 3 §:n mukaisia toimivaltuuksia ei ehdoteta sovellettavaksi Ahvenanmaan maakunnassa. Tästä rajauksesta olisi sinänsä ollut selvyyden vuoksi paikallaan mainita myös säädöstekstissä, mutten pidä asiaa asetuksen voimaan jäämiseen vaikuttavana. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä voisi kuitenkin huomauttaa asiasta ”vastaisen varalle”.