Veli-Pekka Viljanen

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 9.3.2021

1. Yleistä

Valtioneuvosto on 5.3.2021 antanut valtioneuvoston asetuksen valmiuslain 86 ja 88 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta. Kyse on valmiuslain 6 §:n mukaisesta ns. käyttöönottoasetuksesta, jolla säädetään valmiuslain II osan säännösten soveltamisen aloittamisesta. Käyttöönottoasetus on valmiuslain 6 §:n 3 momentissa säädetyllä tavalla saatettu eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta päättää, saako asetus jäädä voimaan vai onko se kumottava osittain tai kokonaan ja onko se voimassa säädetyn vai sitä lyhyemmän ajan. Kun eduskunta on tehnyt edellä tarkoitetun päätöksen, käyttöönottoasetuksessa mainittuja säännöksiä voidaan valmiuslain 6 §:n 4 momentin mukaan alkaa soveltaa siltä osin kuin eduskunta ei ole päättänyt, että asetus on kumottava.

Edellytyksenä valmiuslain soveltamisen aloittamiselle on valmiuslain 6 §:n 1 momentin mukaan, että valtioneuvosto, yhteistoiminnassa presidentin kanssa, toteaa maassa vallitsevan poikkeusolot. Valtioneuvosto on päättänyt 1.3.2021, että maassa vallitsevat valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot. Kyseisen kohdassa poikkeusoloilla tarkoitetaan vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavaa hyvin laajalle levinnyttä vaarallista tartuntatautia.

Valmiuslain 3 §:n 5 kohdan täyttyminen edellyttää, että kyseessä on hyvin laajalle levinnyt vaarallinen kulkutauti (pandemia) ja että se rinnastuu vaikutuksiltaan erityisen vakavaan suuronnettomuuteen, mikä viittaa muun muassa poikkeuksellisen suuriin vahinkoihin ja suureen uhrimäärään. Perustuslakivaliokunta on 3.3.2021 antamassaan tuoreessa lausunnossa katsonut, että perustuslain 23 §:ssä säädetty edellytys kansakuntaa vakavasti uhkaavien poikkeusolojen olemassaolosta täyttyy. Valiokunnan mukaan arviossa on merkityksellistä erityisesti tautita-

pausten määrän ja ilmaantuvuuden nopea kasvu viime viikkojen aikana ja muuntuneiden virustyyppien nopeampi leviäminen ja niiden vaikutus vakavampien tautimuotojen syntyyn (PeVL 6/2021 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunnan tuoretta kantaa seuraten ja valtioneuvoston vain muutamaa päivää ennen asetuksen antamista tekemän poikkeusolojen toteamispäätöksen perusteella katson, että maassa vallitsevat valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaiset poikkeusolot, ja niin ollen valmiuslain II luvun säännösten käyttöönotto on tältä kannalta oikeudellisesti mahdollista. Valtioneuvostona asetuksen 1 §:ssä viitataan asianmukaisesti toimivaltuuksien käyttöönoton perustana oleviin poikkeusoloihin (vrt. PeVL 2/2020 vp, s. 4).

Valmiuslain 4 §:n mukaan viranomaiset voidaan oikeuttaa poikkeusoloissa vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia valmiuslain 1 §:ssä säädetyn tarkoituksen saavuttamiseksi. Toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen toteuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään. Valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.

Säännöksen ilmaisema normaalisuusperiaate samoin kuin vaatimukset toimivaltuuksien välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta rajoittavat merkittävästi sitä, millaisia toimivaltuuksia poikkeusoloissa voidaan soveltaa.

2. Ehdotettujen toimivaltuuksien arviointi

Asetuksen 2 §:n mukaan valmiuslain 86 §:ssä säädettyjä toimivaltuuksia sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaamiseksi voidaan soveltaa koko valtakunnan alueella. Valmiuslain 86 §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriö sekä toimialueellaan aluehallintovirasto voisi väestön sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamiseksi poikkeusoloissa päätöksellään velvoittaa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikön: 1) laajentamaan tai muuttamaan toimintaansa; 2) siirtämään toimintansa kokonaan tai osaksi oman toimialueensa tai sijaintipaikkansa ulkopuolelle taikka järjestämään toimintaa myös toimialueensa ulkopuolella; 3) sijoittamaan hoidon tai huollon tarpeessa olevia henkilöitä toimintayksikköönsä siitä riippumatta, mitä asiasta on säädetty, määrätty tai sovittu; 4) luovuttamaan toimintayksikön tai osan siitä valtion viranomaisten käyttöön.

Kyse on hyvin järeästä toimivaltuudesta, joka voisi kohdistua myös yksityiseen sosiaali- ja terveydenhuollon alalla toimivaan palveluntuottajaan (ks. perustelumuistion s. 63-64). Sääntely puuttuisi siten merkittävällä tavalla perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinovapauteen. Huomionarvoista on myös, että säännös ei edellytä valtioneuvoston soveltamisasetuksen antamista, eikä sen käyttäminen tule niin ollen valmiuslain 10 §:n tarkoittamaan eduskunnan jälkitarkastukseen.

Asetuksen 3 §:n mukaan valmiuslain 88 §:n 1 kohdassa tarkoitettua kunnan oikeutta luopua terveydenhuoltolaissa säädettyjen kiireettömän hoidon määräaikojen noudattamisesta voidaan soveltaa koko valtakunnan alueella. Valmiuslain 88 §:n 1 kohdan mukaan väestön sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamiseksi poikkeusoloissa voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää, että kunta voi luopua kansanterveyslaissa ja erikoissairaanhoitolaissa säädettyjen määräaikojen noudattamisesta kiireettömän hoidon järjestämisessä, jos se on välttämätöntä kiireellisen hoidon järjestämiseksi ja jos määräajan ylittäminen ei vaaranna potilaan terveyttä.

Asetuksen 3 §:n säännös rajoittaisi soveltamisalallaan jossain määrin perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyä julkisen vallan velvollisuutta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Tosin määräaikaa ei voisi ylittää, jos se vaarantaisi potilaan terveyden.

Asetuksen mukaiset toimivaltuudet liittyvät ennen kaikkea terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttämiseen. Perustuslakivaliokunta on valmiuslain toimivaltuuksia käyttöön otettaessa todennut, että 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 sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä (PL 19 § 3 mom.). Tämä oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia. Ottaen huomioon valmiuslain käyttöönotolle pandemiatilanteessa osoitettavat erittäin painavat tavoitteet turvata terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyky ja sitä kautta torjua ihmisten henkeen ja terveyteen kohdistuvia vakavia uhkatekijöitä perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt toimivaltuuksia sinänsä myöskään oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaisina (esim. PeVM 2/2020 vp, s. 4-5, PeVM 9/2020 vp, s. 4).

Vuoden 2020 keväällä silloisissa valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa valtioneuvosto antoi vastaavia valmiuslain säännöksiä koskevan käyttöönottoasetuksen sekä kaksi käyttöönottoasetuksen jatkamisasetusta. Perustuslakivaliokunta ei nähnyt oikeudellista estettä

käyttöönottoasetuksen ja jatkamisasetusten jättämiselle voimaan (PeVM 2/2020 vp, PeVM 9/2020 vp, PeVM 17/2020 vp).

Asetuksen perustelumuistio sisältää yksityiskohtaisen epidemiologisen ja lääketieteellisen tilannekuvan (1.2.) sekä palvelujärjestelmä- ja henkilöstötilannekuvan (1.3.). Nähdäkseni kyseiset tilannekuvat perustelevat asianmukaisesti ja riittävästi asetuksen 2 ja 3 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta asetuksen voimassaoloaikana.

Ehdotettujen toimivaltuuksien oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellistä on myös, että asetus olisi voimassa 30.4.2021 asti eli noin 1,5 kuukautta, mitä voidaan pitää suhteellisen lyhyenä ajanjaksona.

Edellä esitetyin perustein katson, ettei käsiteltävänä olevan käyttöönottoasetuksen jättämiselle voimaan ole oikeudellisia esteitä.

3. Soveltaminen Ahvenanmaalla

Käyttöönottoasetuksen perustelumuistiossa todetaan, että käyttöön otettavia valmiuslain 86 §:n ja 88 §:n 1 momentin toimivaltuuksia ei ehdoteta sovellettaviksi Ahvenanmaan maakunnassa (s. 67).

Tämän kanssa on ristiriidassa, että asetuksen 2 ja 3 §:n mukaan asetuksen tarkoittamia toimivaltuuksia ”voidaan soveltaa koko valtakunnan alueella”.

Valmiuslain 6 §:n 2 momentin mukaan käyttöönottoasetuksessa on mainittava toimivaltuuksien alueellinen soveltamisala, jos niitä ei saateta sovellettaviksi koko valtakunnan alueella. Siten Ahvenanmaan jättämisestä toimivaltuuksien soveltamisen ulkopuolelle tulisi säätää nimenomaisesti käyttöönottoasetuksessa.