Janne Salminen 8.3.2021

Perustuslakivaliokunta

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

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on valmiuslain nojalla annettu asetus valmiuslaissa säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta. Asetuksessa on kysymys valmiuslain 86 ja 88 §:ssä tarkoitetuista toimivaltuuksista. Asetuksen 2 §:n mukaan valmiuslain 86 §:ssä säädettyjä toimivaltuuksia sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden ohjaamiseksi voidaan soveltaa koko valtakunnan alueella. Asetuksen 3 §:n mukaan valmiuslain 88 §:n 1 kohdassa tarkoitettua kunnan oikeutta luopua terveydenhuoltolaissa (1326/2010) säädettyjen kiireettömän hoidon määräaikojen noudattamisesta voidaan soveltaa koko valtakunnan alueella. Asetus on voimassa 11.3.-30.4.2021.

2. Kysymyksessä on valmiuslain 6 §:n tarkoittama käyttöönottoasetus.

Aluksi

3. Perustuslakivaliokunta on mietinnössään PeVM 2/2020 vp esittänyt käyttöönottoasetuksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat.

4. Käsillä olevan asetuksen valtiosääntöoikeudelliseksi arvioimiseksi voidaan soveltaa samoja lähtökohtia. Ennen vuoden 2020 kevään pandemiatilannetta nykyistä valmiuslakia tai aikaisempaa valmiuslakia ei ollut sovellettu.

5. Perustuslain 23 §:n mukaan 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.

6. Muun muassa valiokunnan tuoreen käytännön perusteella on selvää, että perustuslain 23 § kattaa nykymuodossaan esimerkiksi valmiuslain 3 §:n 5 kohdan tarkoittamat pandemiat, jotka ovat kansakuntaa vakavasti uhkaavia (Erit. PeVM 9/2010 vp ja keväältä 2020 PeVM 2/2020 vp). Valmiuslaki voi tulla sovellettavaksi vain erittäin vakavissa kriiseissä, jotka koskettavat koko kansakuntaa tai ainakin suurta osaa siitä ja vaikuttavat koko yhteiskunnan toimivuuteen. Valmiuslain toimivaltuussäännösten soveltaminen on mahdollista vain laissa tarkasti rajatuissa poikkeusoloissa. Poikkeusoloja koskevan sääntelyn tyypillisten vaatimusten mukaisesti valmiuslain toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jollei tilannetta voida hallita viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.

7. Jos valtioneuvosto, yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, toteaa maassa vallitsevan poikkeusolot, voidaan valtioneuvoston asetuksella (käyttöönottoasetus) säätää valmiuslain II osan säännösten soveltamisen aloittamisesta. Tällainen asetus voidaan antaa määräajaksi, enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Poikkeusolot

7. Valtioneuvosto on 1.3.2021 yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa todennut maassa vallitsevan valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaiset poikkeusolot. Siitä, miten yhteistoiminta tasavallan presidentin kanssa on toteutettu sinänsä, ei ole asetuksen mukana olevassa muistiossa tarkempaa selvitystä. Valmiuslaki ei esitöidensä valossa kuitenkaan edellytä tältä yhteistoiminnalta mitään määrättyä muotoa.

8. Nyt valmiuslakia sovelletaan samantyyppisessä tilanteessa ja samaan pandemiaan viitaten kuin vuoden 2020 kevään aikana.

9. Pandemiatilanne sinänsä on kestänyt jo jonkin aikaa, ja myös Suomessa se on jo aikaisemmin johtanut myös poikkeusolojen toteamiseen. Valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttö kuitenkin lakkasi 15.6.2020, kun valtioneuvosto arvioi, että tilanne on hallittavissa tavalliseen lainsäädäntöön sisältyvien toimivaltuuksien avulla. Nyt poikkeusolot on todettu uudelleen.

10. Valmiuslain 3 §:n 5 kohdan täyttyminen edellyttää, että kyseessä on hyvin laajalle levinnyt vaarallinen kulkutauti (pandemia) ja että se rinnastuu vaikutuksiltaan erityisen vakavaan suuronnettomuuteen. Valiokunta on todennut tämän viittaavan muun muassa poikkeuksellisen suuriin vahinkoihin ja suureen uhrimäärään. Ei ole oikeudellista estettä sille, että saman pandemian aikana ilmenee useaan otteeseen tarvetta valmiuslain tarkoittamien toimivaltuuksien käyttöönottoon, vaikka niiden käytöstä epidemian jossain toisessa vaiheessa ei enää olekaan katsottu olevan tarvetta; tämä seuraa välillisesti myös siitä, että toimivaltuuksia voidaan ylipäätään käyttää vain, kun se on välttämätöntä. Käyttöönottoasetuksen perustelujen valossa maassa vallitsevat tällä hetkellä valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot. Sanotussa lainkohdassa säädetään vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavasta hyvin laajalle levinneestä vaarallisesta tartuntataudista.

11. Tällä hetkellä poikkeusolojen perusteena ovat vallitsevassa pandemiatilanteessa erityisesti tartuntatapausten suuri ajankohtainen määrä ja ilmaantuvuuden nopea kasvu, josta seuraa valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönoton tarvetta. Myös se seikka, että eduskunta on 8.3.2021 perustuslain 23 §:n nojalla ja perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 6/2021 vp) säätänyt lain majoitus- ja

ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (EV 13/2021 vp, HE 22/2021 vp), jonka 3 a §:ssä suoraan viitataan samanlaiseen poikkeusolojen perusteeseen kuin valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa, tukee samaa käsitystä.

12. Vielä 1.3.2020 valtioneuvoston on yleisistunnossa todennut, ettei ole välitöntä tarvetta valmiuslain perusoikeuksia rajoittavien valmiuslain II osan toimivaltuuksien käyttöönotolle, mutta valmiuslain toimivaltuuksien käyttötarve riippuu epidemian kehityksestä lähiaikana, arvioiden kuitenkin, että valmiuslain 15 luvun säännöksiä 106 § ja 107 § on välttämätöntä alkaa soveltaa poikkeusolojen toteamisen jälkeen. Tilanne on siten yllättävän nopeasti kehittynyt toimivaltuuksien käyttöönottoa edellyttäväksi. Ajallinen yhteys valmiuslain mukaiselle poikkeusolojen toteamiselle on mielestäni selvä.

Käyttöönotettavat toimivaltuudet

13. Nyt käsiteltävän valtioneuvoston asetuksen mukaan sovellettaviksi tulevat valmiuslain toimivaltuudet ovat sellaisia, että niitä soveltamisalasääntelynsä puolesta on mahdollista soveltaa 3 §:n 5 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa.

14. Toimivaltuudet ovat

- 86 §:ssä säädetyt suhteellisen laajat toimivaltuudet liittyvät sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden ohjaamiseen
- 88 §:n 1 kohdassa tarkoitettu toimivaltuus liittyy kunnan oikeuteen luopua terveydenhuoltolaissa (1326/2010) säädettyjen kiireettömän hoidon määräaikojen noudattamisesta

15. Valmiuslain 86 § antaa mahdollisuuden käyttää ohjaamisessa ministeriön tai aluehallintoviraston päätöstä. Valmiuslain 88 §:n 1 kohta puolestaan edellyttää valtioneuvoston asetuksen (soveltamisasetus) käyttämistä.

16. Toimivaltuudet liittyvät terveydenhuollon toimintakyvyn turvaamiseen. Sääntelyn tarkoituksena on turvata sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän kantokyky, jotta ihmisten oikeus riittävään huolenpitoon ja riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin voi toteutua. Esitetyn sääntelyn tarkoituksena on näin ollen osaltaan myös toteuttaa julkiselle vallalle säädettyä velvoitetta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tavoitteiden saavuttamiseksi sääntelyllä puututaan tai se sivuaa erinäisiä perustuslaissa turvattuja oikeuksia, kuten asetuksen mukana toimitetussa perustelumuistiossa todetaan.

17. Valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia voidaan lain 4 §:n mukaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Viranomaiset voidaan lisäksi oikeuttaa poikkeusoloissa käyttämään vain 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. Käyttöönottoasetuksen 1 §:stä käy asianmukaisesti ilmi, minkä lain 3 §:ssä määritellyn poikkeusolon vallitessa toimivaltuuksien välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta on arvioitava.

18. Poikkeuksellisten toimivaltuuksien käyttämiseen oikeuttava poikkeusolo voi olla käsillä ainoastaan silloin, kun viranomaisten normaalioloissa käyttämät valtuudet eivät riitä tilanteen hallitsemiseksi. Sinänsä tartuntatautien varalta on säädetty tartuntatautilaki, mutta se ei viimeaikaisista muutoksista huolimatta sisällä sellaisia toimivaltuuksia, joista nyt käsiteltävässä käyttöönottoasetuksessa on kysymys. (Vrt. PeVL 44/2020 vp esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta johdosta, HE 245/2020).

19. Oman tulkintani mukaan valtioneuvoston tässä asiassa tekemän tilannearvioin perusteella on voitu antaa käsillä oleva käyttöönottoasetus. Esitetyn perusteella on käsitykseni mukaan riittävät perusteet ottaa käyttöön nyt käsiteltävänä olevan asetuksen mukaiset valtuudet. Kuten valiokunta on aikaisemmin todennut (esim. PeVM 2/2020 vp), terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen pandemian aikana on perustuslakivaliokunnan mielestä perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painava peruste, jolla on yhteys perustuslain 7.1 §:n julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään sekä turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä (perustuslain 19.3 §) ja joka oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia. Asetuksella käyttöönotettaviin toimivaltuuksiin sisältyy tiettyä ennakoivuutta mitä pidän pandemiaolosuhteissa valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisena.

20. Käyttöönottoasetuksen toimivaltuuksien käyttöä ei ole käsitykseni mukaan ole aihetta arvostella oikeasuhtaisuuden vastaisiksi. Lisäksi on huomattava, että valmiuslain käyttöönottoasetus rajaisi toimivaltuuksien soveltamisen tässä vaiheessa 30.4.2021 asti. Pidän voimassaoloaikaa tässä vaiheessa suhteellisen lyhyenä. Perustelumuistiossa on perusteltu ajanjakson tällaista valintaa sinänsä (Voidaan toki huomata, että perustuslain 23 §:n nojalla säädetty laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta on eduskunnan vastauksen 31/2021 vp mukaisesti voimassa 28.3.2021 asti.)

21. Kuten aikaisemminkin tämän pandemian aikana poikkeusoloissa asetuksessa käyttöönotettavat toimivaltuudet on muotoiltu asianmukaisesti sikäli, että ne ovat muotoa ”voidaan soveltaa”. Asetuksen muotoilu kyseisten valtuuksien soveltamisesta on siten mahdollistava. Valiokunta on aikaisemmin 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” (PeVM 2/2020 vp).

22. Asetuksen mukaan molempia siinä käyttöönotettavia valmiuslain tarkoittamia toimivaltuuksia voidaan soveltaa koko valtakunnan alueella. Tämä on sinänsä esittelymuistiossa estettyjen arvioiden perusteella käsitykseni mukaan mahdollista ja perusteltua. Huomautan kuitenkin, että perustelumuistion mukaan asetuksen toimivaltuuksia ei sovellettaisi Ahvenanmaalla. Tämä ei vastaa asetuksen sanamuotoa, jonka perusteella toimivaltuuksia voidaan soveltaa koko valtakunnassa. Vaikka Ahvenanmaan itsehallintoa koskevassa lainsäädännössä joskus tehdään erottelu valtakunta-maakunta, tässä ilmaus koko valtakunta kattaa koko Suomen. Huomautan lisäksi, että vastaavassa asetuksessa 17.3.2020 käytettiin samaa alueellista määrittelyä ja sen puolestaan katsottiin tuolloisen perustelumuistion mukaan koskevan koko maata Ahvenanmaan maakunta nimenomaisesti kattaen. Valtakunnalla on lainsäädäntävalta valmiuslakia koskevissa asioissa sinänsä (Ahvenanmaan itsehallintolaki 27 § 34 kohta).

23. Käsitykseni mukaan perustuslakivaliokunnalla olisi käsillä olevan asetuksen osalta edellytykset katsoa, että asetus saa jäädä voimaan.