

Perustuslakivaliokunta

Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86 ja 88 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta

JOHDANTO

Vireilletulo

Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86 ja 88 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta (M 2/2021 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- alivaltiosihteeri Timo Lankinen, valtioneuvoston kanslia
- lainsäädäntöneuvos Sanna Helopuro, valtioneuvoston kanslia
- strategiajohtaja Liisa-Maria Voipio-Pulkki, sosiaali- ja terveysministeriö
- johtaja Pasi Pohjola, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Merituuli Mähkä, sosiaali- ja terveysministeriö
- lääkintöneuvos Sirkku Pikkujämsä, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Riitta-Maija Jouttimäki, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Kirsi Kaikko, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori Lasse Lehtonen
- professori Tuomas Ojanen
- professori Janne Salminen
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Valtioneuvosto on 5.3.2021 antanut valtioneuvoston asetuksen valmiuslain 86 ja 88 §:n toimivaltuuksien käyttöönotosta. Kyseessä on valmiuslain 6 §:n mukainen käyttöönottoasetus.

(2) Valmiuslain 6 §:n 3 ja 4 momentissa säädetään asian käsittelystä eduskunnassa. Käyttöönottoasetus on 3 momentin mukaan välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta

Valiokunnan mietintö PeVM 1/2021 vp

päättää, saako asetus jäädä voimaan vai onko se kumottava osittain tai kokonaan ja onko se voimassa säädetyn vai sitä lyhyemmän ajan. Jollei käyttöönottoasetusta ole viikon kuluessa sen antamisesta toimitettu eduskunnalle, asetus raukeaa. Kun eduskunta on tehnyt 3 momentissa tarkoitettun päätöksen, käyttöönottoasetuksessa mainittuja säännöksiä voidaan alkaa soveltaa siltä osin kuin eduskunta ei ole päättänyt, että asetus on kumottava.

Poikkeusolojen käsillä olo

(3) Valmiuslain toimivaltuuksien soveltamisen aloittaminen edellyttää, että maassa vallitsevat poikkeusolot. Ennen valmiuslain käyttöönottoasetuksen antamista valtioneuvosto, yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, toteaa maassa vallitsevan poikkeusolot.

(4) Valtioneuvosto on 1.3.2021 todennut maassa vallitsevan valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaiset poikkeusolot. Toteamista on edeltänyt yhteistoiminta tasavallan presidentin kanssa.

(5) Valmiuslain 3 §:n 5 kohdan täytyminen 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 (ks. myös PeVM 2/2020 vp, s. 3).

(6) Perustuslakivaliokunta on 3.3.2021 arvioinut, että perustuslain 23 §:ssä säädetty edellytys kansakuntaa vakavasti uhkaavien poikkeusolojen olemassaolosta täyttyy. Arviossa merkityksellistä oli erityisesti covid-19-tautitapausten määrän ja ilmaantuvuuden nopea kasvu viime viikkojen aikana sekä muuntuneiden virustyyppien nopeampi leviäminen ja niiden vaikutus vakavampien tautimuotojen syntyyn (PeVL 6/2021 vp, kappale 5).

(7) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan käyttöönottoasetuksen perustelujen ja muun valiokunnan saaman selvityksen valossa maassa vallitsevat myös valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitettut poikkeusolot.

Käyttöön otettavien toimivaltuuksien arviointi

(8) Käyttöönottoasetuksen 2 §:n mukaan valmiuslain 86 §:ssä säädettyjä toimivaltuuksia sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden ohjaamiseksi voidaan soveltaa koko valtakunnan alueella ja 3 §:n mukaan valmiuslain 88 §:n 1 kohdassa tarkoitettua kunnan oikeutta luopua terveydenhuoltolaissa säädettyjen kiireettömän hoidon määräaikojen noudattamisesta voidaan soveltaa koko valtakunnan alueella.

(9) Perusoikeuksista perustuslain 23 §:n mukaan säädettävien poikkeuksien tulee olla välttämättömiä. 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.

Valiokunnan mietintö PeVM 1/2021 vp

(10) Asetuksella käyttöön otettaviksi ehdotetut valmiuslain toimivaltuudet liittyvät enemmänkin terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn turvaamiseen kuin epidemian leviämisen estämiseen. Perustuslakivaliokunta on arvioinut valmiuslain toimivaltuussäännösten käyttöönoton ja niiden nojalla annettujen asetusten hyväksyttävyyttä lähtökohdasta, jonka 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 terveystalvet sekä edistää väestön terveyttä (perustuslain 19 §:n 3 momentti) ja joka oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomais toimia (ks. PeVM 2/2020 vp, s. 4—5, PeVM 3/2020 vp, s. 3). Valiokunta on korostanut perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kiinnittyvien näkökohtien merkitystä myös perustuslain 23 §:n perusoikeuspoikkeuksien soveltamisalalla (ks. PeVM 2/2020 vp, s. 5, PeVM 3/2020 vp, s. 4, PeVM 15/2020 vp, s. 2).

(11) Perustuslakivaliokunnan mukaan valmiuslain toimivaltuuksia ei tule ottaa käyttöön kevein perustein tai ikään kuin varmuuden vuoksi. Valmiuslain toimivaltuudet ovat otettavissa käyttöön nopeastikin (PeVM 9/2020 vp, PeVM 17/2020 vp, s. 3—4).

(12) Asetuksen perustelumui stiosta välittyy käsitys siitä, että toimivaltuuksien käyttöönottoa ehdotetaan osin jossakin määrin ennakoivasti. Erityisesti sanottu koskee 88 §:n 1 kohdan soveltamista muualla maassa kuin kuormittuneimpien sairaanhoitopiirien alueella. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin arvioidessaan muun muassa valmiuslain 86 ja 88 §:n soveltamisen jatkamista kiinnittänyt huomiota siihen, että kansainvälisen vertailutiedon valossa tartunnan leviämisen torjuntaan sekä palvelujärjestelmän toimintakyvyn turvaamiseen tähtäävien toimien oikea-aikaisuus ja riittävä ennakointi ovat osoittautuneet hyvin olennaisiksi toimenpiteiden vaikuttavuuden kannalta, ja todennut toimivaltuuksien soveltamisen jatkamisen tuolloin täyttäneen perustuslain 23 §:n ja valmiuslain 4 §:n mukaiset välttämättömyysvaatimukset (PeVM 17/2020 vp, s. 4). Myös nyt, ottaen huomioon epidemian leviämistä koskevat tiedot ja sen, että tiedon epidemian kehittymisestä voidaan arvioida seuraavan jossakin määrin viiveellä sen leviämistä, perustuslakivaliokunta arvioi valmiuslain 86 ja 88 §:n toimivaltuuksien soveltamisen aloittamisen täyttävän välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimuksen (ks. myös PeVM 9/2020 vp, s. 4).

(13) Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellistä on se, ettei valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien voimassaoloaikaa ehdoteta pidemmäksi kuin noin puolentoista kuukauden ajaksi. 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.

(14) Asetuksen muotoilu käyttöön otettavaksi ehdotettujen toimivaltuuksien soveltamisesta on mahdollistava ("voidaan soveltaa"), eivätkä toimivaltuudet siis tule automaattisesti ilman erillistä harkintaa sovellettaviksi. Perustuslakivaliokunta painottaa, että valmiuslain toimivaltuuksia voidaan lain 4 §:n mukaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämää-

Valiokunnan mietintö PeVM 1/2021 vp

rään 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 (PeVL 6/2009 vp, s. 4/I). Valiokunta kiinnittää tältä kannalta erityistä huomiota tarpeeseen rajata 88 §:n 1 kohdan alueellista soveltamista soveltamisasetuksessa.

(15) Valiokunnan mukaan on myös selvää, 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). Perustuslakivaliokunta korostaa näiden näkökohtien merkitystä edelleen myös perustuslain 23 §:n sallimien perusoikeuspoikkeuksien soveltamisessa (PeVM 9/2020 vp, s. 5).

(16) Perustuslakivaliokunta pitää selvänä, että poikkeamiselle terveydenhuoltolaissa säädetyistä määräajoista on oltava välttämättömät kiireellisen hoidon järjestämiseen kytkeytyvät syyt. Tältä kannalta valiokunta on aikaisemmin pitänyt huolestuttavana saamaansa selvitystä siitä, että joissakin kunnissa palvelujen määräajoista on poikettu varsin ennakkollisesti (PeVM 15/2020 vp, s. 3, myös PeVM 20/2020 vp, s. 3—4). Perustuslakivaliokunta painottaa edelleen sosiaali- ja terveysministeriön ja aluehallintovirastojen antaman nopean ja riittävän käytännön ohjeistuksen merkitystä (PeVM 15/2020 vp, s. 3, myös PeVM 20/2020 vp, s. 3—4).

(17) Perustuslain 23 §:n mukaan tilapäisten perusoikeuspoikkeusten tulee olla Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Valmiuslakia sovellettaessa on valmiuslain 5 §:n mukaan noudatettava Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita ja kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustettuja sääntöjä. Ottaen huomioon nyt arvioitavan asetuksen soveltamisalan perustuslakivaliokunta painottaa erityisesti lasten oikeuksien yleissopimuksen ja vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen sekä Euroopan sosiaalisen peruskirjan merkitystä. Lisäksi valiokunta korostaa asetuksen soveltamisessa perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sisältyviä syrjintäkieltoja (PeVM 4/2020 vp, s. 3).

Soveltaminen Ahvenanmaalla

(18) Valtakunnalla on Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 34 kohdan mukaan lainsäädäntövalta muun muassa asioissa, jotka koskevat valmiutta poikkeusoloissa. Valmiuslaki tulee siten sovellettavaksi myös Ahvenanmaalla (PeVL 6/2009 vp, s. 15).

(19) Asetuksen perustelumuistion (s. 67) mukaan valmiuslain 86 §:n ja 88 §:n 1 kohdan toimivaltuuksia ei ehdoteta sovellettaviksi Ahvenanmaan maakunnassa. Rajaus lienee suunniteltu toteutettavaksi valmiuslain 86 §:n mukaisissa ministeriön päätöksissä ja 88 §:n nojalla annettavissa valtioneuvoston asetuksissa. Rajauksesta ei sen sijaan ehdoteta säädettäväksi käyttöönottoasetuksella, vaikka valmiuslain 6 §:n 2 momentin mukaan käyttöönottoasetuksessa on mainittava toimivaltuuksien alueellinen soveltamisala, jos niitä ei saateta sovellettaviksi koko valtakunnan alueella. Perustuslakivaliokunta pitää perustelumuistiossa sanottu huomioon ottaen välttämättömänä, että käyttöönottoasetuksen alueellista soveltamisalaa rajataan sulkemalla pois mahdollisuus soveltaa toimivaltuuksia Ahvenanmaan maakunnassa.

Valiokunnan mietintö PeVM 1/2021 vp

(20) Valmiuslain 6 §:n mukaan eduskunta päättää, saako käyttöönottoasetus jäädä voimaan vai onko se kumottava osittain tai kokonaan ja onko se voimassa säädetyn vai sitä lyhyemmän ajan. Ahvenanmaan maakunnan poissuljenta nyt arvioitavan asetuksen soveltamisalasta merkitsee asetuksen osittaista kumoamista. Perustuslakivaliokunta toteaa selvyuden vuoksi, että vaikka tällainen osittainen kumoaminen toteutettaisiin lakiteknisesti käyttöönottoasetusta muuttamalla (ks. PeVM 2/2020 vp ja sen johdosta annettu valtioneuvoston asetus 130/2020 vp), asetusta ei ole enää tarvetta saattaa uudestaan eduskunnan käsiteltäväksi.

(21) Perustuslakivaliokunta on valmiuslain säätämisen yhteydessä todennut, että valmiuslain soveltaminen myös Ahvenanmaalla saattaa käytännössä johtaa siihen, että sellaiset hallintotehtävät, joista normaalisti huolehtivat maakunnan viranomaiset, voivat valmiuslakia sovellettaessa siirtyä valtakunnan viranomaisten hoidettaviksi. Valiokunta on pitänyt Ahvenanmaan erityisase- ma huomioon ottaen tärkeänä, että poikkeusoloihin varautumisen lisäksi myös kysymys valmiuslain soveltamisesta johtuvien hallintotehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa ratkaistaan sopimusasetuksella (PeVL 6/2009 vp, s. 15/II). Valiokunta toistaa painokkaasti tämän kannanoton.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Perustuslakivaliokunnan päätösehdotus:

Valmiuslain 86 ja 88 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 ja 3 § on kumottava siltä osin kuin ne koskevat toimivaltuuksien soveltamista Ahvenanmaan maakunnassa. Muilta osin asetus saa jäädä voimaan.

Helsingissä 10.3.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Antti Rinne sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Jukka Mäkyne ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ari Torniainen kesk
jäsen Tuula Väättäinen sd

Valiokunnan mietintö PeVM 1/2021 vp

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala