

Perustuslakivaliokunta

Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93, 94 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta

Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta

Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 95 §:n 2 momentissa säädetyn toimivaltuuden käytön ja 96–103 §:n soveltamisen jatkamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93, 94 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta (M 11/2020 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty sivistysvaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta (M 12/2020 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 95 §:n 2 momentissa säädetyn toimivaltuuden käytön ja 96–103 §:n soveltamisen jatkamisesta (M 14/2020 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- sivistysvaliokunta SiVL 4/2020 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- alivaltiosihteeri Timo Lankinen, valtioneuvoston kanslia
- lainsäädäntöneuvos Sanna Helopuro, valtioneuvoston kanslia
- neuvotteleva virkamies Elina Isoksela, työ- ja elinkeinoministeriö
- ylilääkäri Kaisa Halinen, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Jaana Huhta, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Anne Ilkka, sosiaali- ja terveysministeriö

Valiokunnan mietintö PeVM 9/2020 vp

- erityisasiantuntija Virva Juurikkala, sosiaali- ja terveysministeriö
- lääkintöneuvos Katri Makkonen, sosiaali- ja terveysministeriö
- neuvotteleva virkamies Eila Mustonen, sosiaali- ja terveysministeriö
- neuvotteleva virkamies Merituuli Mähkä, sosiaali- ja terveysministeriö
- johtaja Heidi Tahvanainen, sosiaali- ja terveysministeriö
- neuvotteleva virkamies Marjukka Vallimies-Patomäki, sosiaali- ja terveysministeriö
- johtaja Mika Salminen, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- professori Tuomas Ojanen
- professori Janne Salminen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Mikael Hidén

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Jatkamisasetukset

Valtioneuvosto on 31.3.2020 antanut kolme valtioneuvoston asetusta valmiuslaissa säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta:

- Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93, 94 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta (M 11/2020 vp)
- Valtioneuvoston asetus valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta (M 12/2020 vp)
- Valtioneuvoston asetus valmiuslain 95 §:n 2 momentissa säädetyn toimivaltuuden käytön ja 96—103 §:n soveltamisen jatkamisesta (M 14/2020 vp)

Sanotut valmiuslain toimivaltuudet on aikaisemmin otettu käyttöön valmiuslain 6 ja 7 §:n mukaisesti (PeVM 2/2020 vp, PeVM 3/2020 vp, PeVM 7/2020 vp). Perustuslakivaliokunta on päättänyt yhdistää asioiden käsittelyn.

Poikkeusolojen jatkuessa valtioneuvoston asetuksella voidaan valmiuslain 8 §:n mukaan säätää lain II osan säännösten soveltamisen jatkamisesta. Tällainen jatkamisasetus 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.

Poikkeusolot

Valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottamisen ja niiden käytön jatkamisen edellytyksenä on, että maassa vallitsevat poikkeusolot. Valtioneuvosto on 16.3.2020 oltuaan yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa todennut maassa vallitsevan toistaiseksi valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaiset poikkeusolot. Eduskunta on epäsuorasti hyväksynyt sanotun valmiuslain kohdan mukaisten poikkeusolojen olemassaolon päättäessään, että valtioneuvoston valmiuslain toimivaltuuksien soveltamisen aloittamista koskevat asetukset saivat jäädä voimaan (ks. PeVM 2/2020 vp, PeVM 3/2020 vp, PeVM 7/2020 vp). Jatkamisasetusten mukaan sovellettaviksi edelleen tu-

Valiokunnan mietintö PeVM 9/2020 vp

levat valmiuslain toimivaltuudet ovat sellaisia, että niitä soveltamisalasääntelynsä puolesta on mahdollista soveltaa 3 §:n 5 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa.

Toimivaltuudet

Jatkamisasetukset koskevat seuraavia valmiuslain toimivaltuuksia:

- Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden ohjaaminen (86 §);
- Terveydenhuollossa käytettävien lääkkeiden, tavaroiden ja palveluiden myynnin rajoittaminen (87 §);
- Kunnan oikeuttaminen luopumaan kiireettömän hoidon määräaikojen noudattamisesta, sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinneista, päivähoidon ja varhaiskasvatuksen järjestämisestä sekä terveydensuojelun tehtävistä (88 §);
- Palvelussuhteen ehtoista poikkeaminen terveydenhuollossa ja sosiaalitoimessa, pelastustoimessa, hätäkeskustoiminnassa ja poliisitoimessa (93 §);
- Terveydenhuollon, sosiaalitoimen, pelastustoimen ja hätäkeskustoiminnan henkilöstön irtisanomisajan pidentäminen (94 §);
- Työvelvollisuuden määrääminen terveydenhuollon henkilökunnalle (95 §:n 2 mom, 96—103 §);
- Opetuksen ja koulutuksen keskeyttäminen ja rajoittaminen (109 §).

Perustuslakivaliokunta on hiljattain arvioinut toimivaltuuksien sisältöä, eikä arvioon ole tältä osin lisättävää (PeVM 2/2020 vp, PeVM 3/2020 vp, PeVM 7/2020 vp).

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.

Jatkamisasetusten perustelumuistioissa on tehty selkoa viranomaisten säännönmukaisista, esimerkiksi tartuntatautilakiin ja lääkelainsäädäntöön perustuvista, toimivaltuuksista sekä työläinsäädännön mukaisista työaika- ja vuosilomia koskevista säännöksistä ja näiden toimivaltuuksien ja säännösten riittämättömyydestä käsillä olevassa pandemiatilanteessa. Valmiuslain toimivaltuuksien ja poikkeusmahdollisuuksien käytölle arvioidaan muistioissa edelleen olevan olemassa painavat perusteet. Perustuslakivaliokunta korostaa normaaliolojen lainsäädännön ja perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttuvien toimivaltuuksien ensisijaisuutta. Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn tartuntatautilain toimivaltuuksiin. Valiokunnan mielestä hallituksen on kiinnitettävä vakavaa huomiota siihen, että jatkossa asetusten esittelymuistioissa valtioneuvoston tulee eriytetymmin arvioida eri toimien vaihtoehtoisuutta. Myös valmiuslain eri soveltamisvaihtoehtojen tulee ilmetä perusteluista tarkemmin.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että valmiuslain viiteen eri pykälään perustuvien toimivaltuuksien jatkamista koskevaan asetukseen (M 11/2020 vp) liittyvässä perustelumuistiossa ei ole välttämättömyysarvion kannalta riittävästi tarkasteltu kutakin toimivaltuutta ja

Valiokunnan mietintö PeVM 9/2020 vp

niiden asiallista, aineellista ja ajallista soveltamisalaa. Valiokunta kiinnittää lisäksi yleisemmin huomiota tarpeeseen arvioida jatkossa perusoikeusnäkökulmasta rajoitustoimien yhteiskunnalle aiheuttamia kokonaishaittoja suhteessa niillä saavutettuun hyötyyn.

Perustuslakivaliokunta on valmiuslain toimivaltuuksia käyttöönotettaessa 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 terveystalvetut sekä edistää väestön terveyttä (perustuslain 19 §:n 3 momentti) ja joka oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia (PeVM 2/2020 vp s. 4–5, PeVM 3/2020 vp, s. 3, PeVM 7/2020 vp, s. 4). 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 lisäksi ole pitänyt toimivaltuuksia sinänsä oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaisina (PeVM 2/2020 vp, s. 5, PeVM 3/2020 vp, s. 3, PeVM 7/2020 vp, s. 5).

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on 29.3.2020 arvioinut epidemian leviävän nopeasti. Asetusten perustelumuistioissa pidetään todennäköisenä, että tautitapauksia voi tulla hyvin lyhyessä ajassa merkittävä määrä lisää missä tahansa Suomen kunnassa. Tällainen paikallinen epidemia voi olla laajuudeltaan kymmeniä tai satoja uusia tapauksia joidenkin päivien kuluessa. Ottaen huomioon epidemian leviämistä koskevat tiedot ja sen, että tiedon epidemian kehittymisestä voidaan arvioida seuraavan jossakin määrin viiveellä sen leviämistä, perustuslakivaliokunta arvioi valmiuslain toimivaltuuksien soveltamisen jatkamisen täyttävän välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimukset. Tältä kannalta merkityksellinen on myös arvio siitä, ettei tautitapausten määrä saavuta huippuaan nykyisten asetusten voimassaoloaikana 13.4.2020 mennessä vaan epidemian kehityskulusta johtuen valmiuslain sääntelyn tarve on merkittävästi kasvamassa kevään kuluessa.

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellistä on lisäksi se, ettei valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien voimassaoloaika ehdoteta jatkettavaksi pidemmäksi kuin yhden kuukauden ajaksi ja että toimivaltuuksien kokonaiskestokin on edelleen kohtuullisen lyhyt. 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 samoin kuin jatkuvasti arvioitava mahdollisuutta poistaa ja rajata perusoikeuksiin tehtyjä poikkeuksia ja rajoituksia. Tämän seikan merkitys korostuu perustuslakivaliokunnan mielestä poikkeusolojen jatkuessa.

Valmiuslain viiteen eri pykälään perustuvien toimivaltuuksien jatkamista koskevaan asetukseen (M 11/2020 vp) liittyvän perustelumuistion mukaan valmiuslain 86 §:n mukaisten 17.3.2020 käyttöön otettujen toimivaltuuksien perusteella ei ole vielä tehty sitovia ministeriön tai aluehallintoviraston päätöksiä, vaan ministeriön antaman ohjeistuksen on tähän saakka arvioitu olevan riittävää. Myös työvelvollisuutta koskevien toimivaltuuksien käytön jatkamista koskevaan asetukseen (M 14/2020 vp) liittyvästä perustelumuistiosta välittyy käsitys siitä, että toimivaltuudet

Valiokunnan mietintö PeVM 9/2020 vp

on otettu käyttöön ennakoivasti. Perustuslakivaliokunta kiinnittää vakavaa huomiota valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönoton välttämättömyytedellytykseen. Valmiuslain toimivaltuuksia ei tule ottaa käyttöön kevein perustein tai ikään kuin varmuuden vuoksi. Valmiuslain toimivaltuudet ovat otettavissa käyttöön nopeastikin.

Asetusten muotoilu valmiuslain toimivaltuuksien soveltamisen jatkamisesta 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 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 (PeVL 6/2009 vp, s. 4/I). 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.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää tältä kannalta huomiota erityisesti valmiuslain 88 §:n mukaisiin toimivaltuuksiin oikeuttaa kunta luopumaan kiireettömän hoidon määräaikojen noudattamisesta, sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinneista, päivähoidon ja varhaiskasvatuksen järjestämisestä sekä terveydensuojelun tehtävistä. Valiokunta korostaa perustuslain oikeutta sosiaaliturvaan koskevan 19 §:n ja siinä turvattujen oikeuksien merkitystä sekä valmiuslain soveltamiseen liittyviä välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimuksia. Lisäksi valiokunta painottaa hallinnon riittävän ohjeistuksen merkitystä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Perustuslakivaliokunnan päätösehdotus:

Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93, 94 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta saa jäädä voimaan.

Valtioneuvoston asetus valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta saa jäädä voimaan.

Valtioneuvoston asetus valmiuslain 95 §:n 2 momentissa säädetyn toimivaltuuden käytön ja 96—103 §:n soveltamisen jatkamisesta saa jäädä voimaan.

Helsingissä 2.4.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

Valiokunnan mietintö PeVM 9/2020 vp

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Mats Löfström r
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väätäinen sd
varajäsen Merja Mäkisalo-Ropponen sd

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Matti Marttunen
valiokuntaneuvos Mikael Koillinen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala