

Asia: VN/5137/2022-OM-229

Ehdotus uudeksi valmiuslaiksi; työryhmän mietintö

1 luku. Yleiset säännökset

1 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

2 luku. Varautumisvelvollisuus

Yleisen varautumisvelvollisuuden organisatorista soveltamisalaa (6 §:n 1 mom.) koskevat huomiot:

-

Yleisen varautumisvelvollisuuden aineellista sisältöä (6-8 §) koskevat huomiot:

-

Muut 2 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

3. luku Poikkeusoloista ja lisätoimivaltuuksien käyttöönotosta päättäminen

Poikkeusolojen edellytyksiä (11 §, vrt. nyk. poikkeusolojen määritelmä) koskevat huomiot:

-

Poikkeusolojen alkamista ja päättymistä koskevaa päätöksentekoa (12 ja 21 §) koskevat huomiot:

-

Lisätoimivaltuuksien käyttöönottonenettelyä (13-20 §) koskevat huomiot:

-

Valtioneuvoston erityisiä seurantavelvollisuuksia (22 ja 23 §) koskevat huomiot:

-

4 luku. Poikkeusolojen hallinnan ohjaus ja hallinnon erityisjärjestelyt

4 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

5 luku. Lisätoimivaltuuksien käyttöperiaatteet ja soveltamista koskevat yleiset säännökset

5 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

6 luku. Hallinnon järjestäminen ja valtion taloudenhoito

6 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

7 luku. Työvoiman saatavuuden turvaaminen

7 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

8 luku. Työvelvollisuus

8 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

9 luku. Sotilaallisen puolustusvalmiuden turvaaminen

9 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

10 luku. Liikkumisen ja oleskelun rajoittaminen sekä väestön siirtäminen

10 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

11 luku. Otto-oikeudet ja palvelujen suorittamisvelvollisuus

11 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

12 luku. Väestön välttämättömän toimeentulon turvaaminen ja sosiaaliturvan muutokset

12 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

13 luku. Välttämättömien hyödykkeiden ja palvelujen saatavuuden turvaaminen

13 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

14 luku. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutuksen turvaaminen

14 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

15 luku. Asumisen järjestäminen

15 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

16 luku. Rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusmarkkinoiden turvaaminen

16 luvun (pl. 110 §) säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

110 §:n 1 momentin 1 kohtaa (vientikielto) koskevat huomiot:

-

110 §:n 1 momentin 2 kohtaa (tuontikielto) koskevat huomiot:

-

110 §:n 1 momentin 3 kohtaa (tiettyjen taloudellisten toimien kielto) koskevat huomiot:

-

110 §:n 1 momentin 4 kohtaa (kotiuttamisvelvollisuus) koskevat huomiot:

-

110 §:n 2-5 momenttia koskevat huomiot:

-

17 luku. Energia-, vesi- ja jätehuollon turvaaminen

17 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

18 luku. Välttämättömien viestintä- ja postipalveluiden turvaaminen

18 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

19 luku. Ruoantuotannon turvaaminen

19 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

20 luku. Välttämättömän rakentamisen turvaaminen

20 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

III osaa koskevat yleiset kysymykset

Toimivaltuusosan rakennetta ja toimivaltuuksien sääntelytapaa koskevat yleiset huomiot:

-

Mahdolliset muut koko toimivaltuusosaa koskevat huomiot:

-

21 luku. Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat yleiset säännökset

21 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

22 luku. Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat erityiset säännökset

22 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

23 luku. Korvaukset

23 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

24 luku ja rikoslain muuttamista koskeva lakiehdotus. Rangaistussäännökset

Valmiuslain 24 luvun ja rikoslain muuttamista koskevan lakiehdotuksen (2. lakiehdotus) säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

25 luku. Muutoksenhaku

25 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

HE-luonnoksen yleisperustelut

Vaikutusten arviointia koskevat huomiot:

-

Säätämisyjärjestysperusteluja koskevat huomiot:

-

Muut HE-luonnoksen perusteluja koskevat huomiot:

-

Työryhmän mietintö

Uudistuksen tarpeellisuutta ja sen keskeisiä ratkaisuja koskevat yleiset kannanotot:

Ihmisoikeuskeskuksen lausunto

Ihmisoikeuskeskus kiittää oikeusministeriötä mahdollisuudesta lausua työryhmän mietinnöstä liittyen valmiuslain kokonaisuudistukseen.

Ihmisoikeuskeskus keskittyy lausunnossaan arvioimaan työryhmän esitystä kolmen perus- ja ihmisoikeuksien kannalta keskeisen teeman kautta: i) perusoikeuspoikkeusten laajuus ja välttämättömyys, ii) oikeusvaltioperiaatteen ja parlamentaarisen valvonnan toteutuminen poikkeusoloissa ja iii) haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeudet ja yhdenvertaisuus.

Näiden kolme kokonaisuuden voidaan nähdä muodostavan uudistuksen ihmisoikeudellisen ydinalueen. Valmiuslaki on säädös, jonka tarkoituksena on suojata yhteiskuntaa ja väestöä vakavissa kriiseissä, mutta sen toimivaltuuksien käyttö ei saa johtaa perusoikeusjärjestelmän rakenteellisen kestävyys heikentymiseen tai siihen, että poikkeusoloista tulee hyväksyttävä toimintaperusta myös normaalioloissa.

Perusoikeuspoikkeusten edellytykset ja poikkeusolojen soveltamiskynnyksen arviointi

Työryhmän ehdotuksessa valmiuslain soveltamiskynnys muodostuu ongelmallisen matalaksi perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän näkökulmasta. Poikkeusolot voitaisiin todeta esimerkiksi ”merkittävän häiriön” tai ”vakavan vaaran” perusteella ilman tarkkoja, konkreettisia sisältökriteerejä siitä, milloin yhteiskunnan toimintakyky tai väestön turvallisuus on tosiasiallisesti uhattuna. Tämä väljä muotoilu jättää huomattavan harkintavallan valtioneuvostolle ja mahdollistaa poikkeusolojen toteuttamisen tilanteissa, joissa normaalitoimivaltuudet saattaisivat riittää.

Perustuslain 23 § ja perustuslakivaliokunnan vakiintunut käytäntö asettavat poikkeusoloissa toteutettaville perusoikeusrajoituksille tiukat yleiset ja erityiset edellytykset. Perusoikeusrajoitus on sallittu vain, jos tavoitetta ei voida saavuttaa vähemmän rajoittavin keinoin, ja jos rajoitus on välttämätön, tarkkarajainen ja suhteellisuusperiaatteen mukainen. Valiokunta on korostanut, ettei poikkeusoloissakaan voida säätää rajoituksia ”varmuuden vuoksi” tai puutteellisin perusteluin. Mietinnössä on kuitenkin toimivaltuuksia, joiden välttämättömyysperuste ei ole sidottu riittävän konkreettisesti käsillä olevaan tilanteeseen, mikä lisää riskiä, että rajoituksia otetaan käyttöön ennen kuin kaikki normaaliolojen keinot on käytetty.

Valmiuslain lisätoimivaltuudet mahdollistavat varsin syvälle perusoikeuksiin ulottuvan puuttumisen. Ehdotusten mukaan valtioneuvosto voisi poikkeusoloissa antaa asetuksia, jotka vaikuttavat esimerkiksi liikkumisvapauteen, henkilökohtaiseen vapauteen, omaisuudensuojaan, elinkeinovapauteen, yksityiselämän suojaan sekä oikeuteen sosiaaliturvaan ja välttämättömiin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Vaikutukset voivat olla huomattavia sekä yksilöiden että haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien kannalta.

Oikeusvarmuuden näkökulmasta on ongelmallista, että useat toimivaltuudet jättävät laajan liikkumavaran myöhemmin annettaville asetuksille, joiden nojalla voidaan tehdä laaja-alaisia rajoituksia. Tämän voidaan nähdä heikentävän ennakoitavuutta ja oikeusjärjestelmän läpinäkyvyyttä. Mietinnössä tunnistetaan, että asetustenantovaltuuksien liiallinen väljyys ja puutteelliset perustelut ovat olleet ongelma aiemmissa kriiseissä, mukaan lukien Covid-19-pandemian aikana, jolloin eduskunnan tiedonsaanti- ja arviointimahdollisuudet heikentyivät.

Perusoikeusjärjestelmän kannalta erityisen huolestuttavaa on ”poikkeuslogiikan” normalisoitumisen riski. Valmiuslain tarkoituksena ei ole korvata normaaliolojen lainsäädäntöä tai toimia ensisijaisena kriisinhallintavälineenä, vaan täydentää normaaliolojen toimivaltuuksia vasta silloin, kun muut keinot eivät riitä. Mietinnössä tuodaan selkeästi esiin, että normaaliolojen lainsäädäntö ja varautumisen parantaminen ovat keskeisiä keinoja tilanteiden hallintaan ilman perusoikeuksia rajoittavia toimivaltuuksia. Valmiuslain toimivaltuuksien käyttö edellyttää jatkuvaa, ajantasaista ja läpinäkyvää arviointia sekä välitöntä luopumista rajoituksista silloin, kun niiden edellytykset eivät enää täyty.

Ihmisoikeuskeskus pitää edellä mainituista syistä välttämättömänä, että poikkeusolojen määritelmät, välttämättömyysarvioinnin kriteerit sekä valtioneuvoston asetuksenantovaltuudet täsmennetään. Muutoin on vaarana, että perusoikeuksiin puututaan tilanteissa, joissa se ei ole välttämätöntä, ja että rajoituksista tulee liian laaja-alaisia, vaikeasti ennakoitavia ja heikosti kontrolloituja. Tämä on vastoin sekä perustuslain 23 §:n että kansainvälisten ihmisoikeussopimusten asettamia edellytyksiä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artikla ja KP-sopimuksen 4 artikla rajaavat poikkeusmahdollisuudet vain tilanteisiin, joissa valtion eloonjääminen on vakavasti uhattuna, ja myös tällöin toimenpiteiden tulee olla ehdottoman välttämättömiä, oikeasuhtaisia ja määräaikaaisia. Näiden artiklojen soveltamiskynnys on erittäin korkea, eikä poikkeamista voida perustella hallinnollisella tehokkuudella tai ennakoivilla huolilla.

Oikeusvaltioperiaate, asetuksenantovallan rajat ja parlamentaarinen valvonta

Työryhmän ehdotuksessa valmiuslaki nojaa laajasti asetuksenantoon ja nopeisiin päätösmekanismeihin, joissa keskeinen toimivalta keskittyy valtioneuvostolle. Poikkeusolot todetaan valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteistoiminnassa, mutta eduskunta ei tee päätöstä poikkeusolojen toteamisesta, vaan ainoastaan valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönotosta valtioneuvoston asetusten kautta. Käyttöönottoasetuksia voidaan ryhtyä soveltamaan välittömästi, jolloin eduskunnalle jää ainoastaan jälkikäteinen valvontamahdollisuus.

Työryhmän mietinnössä tuodaan selvästi esiin, että osa valmiuslain olemassa olevista ja ehdotetuista delegointisäännöksistä on poikkeuksellisen väljiä. Tämä mahdollistaa huomattavan laajat ja perusoikeuksiin syvästi puuttuvat säännökset ilman, että eduskunta voi tosiasiallisesti arvioida niiden hyväksyttävyyttä, välttämättömyyttä tai oikeasuhtaisuutta etukäteen. Asetuksenantovallan laajuus ja joustavuus muodostavat merkittävän oikeusvaltion rakenteellisen riskin, sillä toimivalta puuttua esimerkiksi liikkumisvapauteen, asumiseen, elinkeinonvapauteen tai omaisuudensuojaan siirtyisi rajoitetun parlamentaarisen kontrollin piiriin.

Ihmisoikeuskeskus korostaa, että oikeuksien rajoittaminen ilman riittävää parlamentaarista kontrollia on vastoin oikeusvaltioperiaatetta, joka on sekä perustuslain että kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ydintä. Julkista valtaa voidaan käyttää vain lainalaisesti, läpinäkyvästi ja niin, että eduskunnan rooli ylimpänä valtioelimenä säilyy aidosti toimivana – ei muodollisena. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä merkitsee myös velvollisuutta huolehtia siitä, että parlamentaarinen valvonta on tosiasiallista ja että eduskunnalla on riittävät tiedot arvioida rajoitusten välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta.

Covid-19-pandemia osoitti konkreettisesti, miten haavoittuva järjestelmämme on. Työryhmän mietinnössä ja perustuslakivaliokunnan lausunnoissa todetaan, että asetusten perustelut ja tietopohja olivat usein puutteellisia, eduskunnan tiedonsaanti oli riittämätöntä, ja valiokunnan oli käytettävä poikkeuksellisia PL 47 §:n mukaisia tiedonsaantikeinoja saadakseen tarvitsemansa selvityksen.

Perustuslakivaliokunta huomautti toistuvasti, että puutteellinen tietopohja teki mahdottomaksi arvioida, olivatko rajoitukset välttämättömiä tai oikeasuhtaisia, mikä on keskeinen vaatimus niin perustuslain 23 §:n kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja KP-sopimuksenkin kannalta. Työryhmän mietinnössä korostetaan, että riittävä tietopohja, avoimuus ja perustelut ovat parlamentaarisen valvonnan edellytys, eivät muodollinen lisäys. Ihmisoikeuskeskus pitää tärkeänä, että valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönotto sidotaan velvoittaviin ja ryhmäkohtaisiin vaikutusarvioihin, jotta päätökset eivät synnytä tahattomia tai kohtuuttomia vaikutuksia erityisesti haavoittuviin ryhmiin.

Ihmisoikeuskeskus muistuttaa, että parlamentaarisen valvonnan merkitys kasvaa poikkeusolojen pitkittyessä. Perustuslakivaliokunta varoitti Covid-19-pandemian aikana siitä, että toistuvasti jatkettut rajoitukset voivat johtaa tilanteeseen, jossa kriisiajan poikkeusnormit muuttuvat tosiasialliseksi normaalilaksi ilman riittävää perusoikeudellista arviointia. Työryhmän mietinnössä todetaan, että hallituksella on velvollisuus toimittaa eduskunnalle kaikki olennainen tieto oma-aloitteisesti, ei vasta pyynnön perusteella.

Heikko parlamentaarinen kontrolli heijastuu myös kaikkein haavoittuvimpiin ryhmiin. Rajoitusten käyttö, jatkaminen ja laajuus voivat kohdistua epäsymmetrisesti haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin, kuten vammaisiin henkilöihin, lapsiin, ikääntyneisiin, sosioekonomisesti heikommassa asemassa oleviin ja eri vähemmistöihin. Kun päätöksenteko keskittyy valtioneuvostolle ja perustelut ovat puutteellisia, riski näiden ryhmien oikeuksien suhteettomaan heikkenemiseen kasvaa merkittävästi. Oikeusvaltiollinen valvonta ei ole siksi vain menettelykysymys, vaan konkreettinen ihmisoikeuskysymys.

Näistä syistä Ihmisoikeuskeskus katsoo, että valmiuslain asetuksenantovaltuuksia ja valtioneuvoston päätösvaltaa koskevia säännöksiä tulee täsmentää. Poikkeusolojen aikainen vallankäyttö on rajattava tarkasti, perusteluiden tasoa nostettava ja eduskunnan tiedonsaanti turvattava siten, että parlamentaarinen valvonta on tosiasiallista ja tehokasta myös kiireellisissä tilanteissa.

Lisäksi Ihmisoikeuskeskus kiinnittää huomiota siihen, että haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien oikeuksien turvaaminen vaatii normaalioloja vahvempaa suojaa poikkeusoloissa. Jos päätöksenteko keskittyy hallitukselle ja perustelut tai vaikutusarviot jäävät puutteellisiksi, riski näiden ryhmien oikeuksien suhteettomasta heikkenemisestä kasvaa.

Haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksien ja yhdenvertaisuuden turvaaminen

Työryhmän mietinnössä korostetaan johdonmukaisesti, että valmiuslain lisätoimivaltuuksilla on erityisen voimakkaita ja epäsymmetrisiä vaikutuksia haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin, kuten vammaisiin henkilöihin, ikääntyneisiin, lapsiin ja nuoriin, etnisiin vähemmistöihin sekä eri maahanmuuttajaryhmiin. Poikkeusoloissa viranomaisilla on laajat mahdollisuudet ohjata ja priorisoida palveluita sekä rajoittaa liikkumista ja muita oikeuksia, mikä käytännössä merkitsee sitä, että juuri nämä ryhmät kantavat usein suurimman suhteellisen haitan.

Valmiuslain nojalla voidaan poiketa sosiaaliturvan ja sosiaali- ja terveystalvvelujen normaalista tasosta. Vähimmäistoimeentulo ja välttämätön huolenpito on turvattava perustuslain 19 §:n mukaisesti ja mietintö tunnistaa merkittävän riskin: jos etuuksia voidaan lykätä, alentaa tai järjestää poikkeuksellisesti, kaikkein heikoimmassa asemassa olevat voivat käytännössä jäädä ilman riittävää

suoja juuri silloin, kun tarve on suurin. Palvelujärjestelmän kuormittuminen pitkäkestoissa kriiseissä voi johtaa viiveisiin, saavutettavuusongelmiin ja siihen, että palvelujen tosiasiallinen taso heikkenee olennaisesti.

Useat valmiuslain toimivaltuudet, kuten työvelvollisuus, väestön siirtäminen, asumisen järjestäminen, liikkumisrajoitukset sekä erilaisten palvelujen priorisointi, voivat kohdistua raskaammin juuri niihin henkilöihin, joilla on jo valmiiksi heikommat mahdollisuudet huolehtia omista oikeuksistaan tai sopeutua äkillisiin muutoksiin. Vammaisten henkilöiden kohdalla riskinä on muun muassa se, että yksilölliset tarpeet ja välttämättömät apuvälineet tai tukipalvelut jäävät huomiotta ”yksi ratkaisu koko väestölle” -tyyppisissä toimissa. Samoin laajamittaiset rajoitukset voivat heikentää lasten oikeutta henkilökohtaiseen huomioon, varhaiseen tukeen ja koulutukseen tavalla, joka ei ole välttämätöntä eikä oikeasuhtaista.

Mietintö korostaa myös, että valmiuslain korvausjärjestelmä ei kata kaikkia toimivaltuuksia eikä yleensä takaa täysimääräistä korvausta taloudellisista menetyksistä. Tämä luo todellisen riskin omaisuudensuojan ja yhdenvertaisuuden toteutumiselle, sillä voimakkaat puuttumiset elinkeinovapauteen tai omaisuuteen voivat johtaa kohtuuttomiin ja epäsymmetrisiin lopputuloksiin eri ihmisryhmien ja toimijoiden välillä. Erityisen haavoittuvia ovat pienituloiset, yksinyrittäjät ja henkilöt, joilla ei ole taloudellisia puskuria kriiseistä selviytymiseen.

Toimivaltuuksien vaikutukset voivat kohdentua hyvin epätasaisesti myös asuinpaikan, varallisuustason, iän, terveydentilan ja digitaalisten valmiuksien mukaan. Esimerkiksi liikkumisrajoitukset vaikuttavat eri tavalla maaseudulla ja kaupungissa, ja palvelujen siirtäminen digitaalisiin kanaviin voi olla ongelmallista vammaisille henkilöille, ikääntyneille ja maahanmuuttajille, joilla ei ole pääsyä tai valmiuksia tällaisiin palveluihin.

Mietintö painottaa sekä YK:n vammaissopimuksen 11 artiklaa, joka edellyttää vammaisten henkilöiden suojelua ja turvallisuutta hätätilanteissa, että lapsen edun ensisijaisuutta YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan mukaisesti. Nämä velvoitteet eivät ole suosituksia, vaan oikeudellisesti sitovia normeja, jotka on otettava huomioon valmiuslain toimivaltuuksien soveltamisessa. Ongelmallista on, että jos päätöksenteossa painottuvat kriisitilanteiden ”suuret ratkaisut” ilman ryhmäkohtaisia vaikutusarvioita, vastuu näiden erityisten kansainvälisten velvoitteiden toteuttamisesta jää helposti toissijaiseksi.

Tästä syystä on välttämätöntä, että valmiuslain kokonaisuudistuksessa turvataan haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien oikeuksien toteutuminen sääntelyn sisällön ja soveltamiskäytäntöjen tasolla. Tämä edellyttää kattavia vaikutusarvioita, velvoittavaa ohjausta sekä riittäviä suojatoimia, jotta perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen ei kriisitilanteessa muodostu eriarvoiseksi tai sattumanvaraiseksi.

Muut työryhmän mietintöä koskevat yleiset huomiot:

-

Joronen Mikko
Ihmisoikeuskeskus