

Perustuslakivaliokunta

Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 87 §:ssä säädetyn toimivaltuuden käytön jatkamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 87 §:ssä säädetyn toimivaltuuden käytön jatkamisesta (M 21/2020 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- alivaltiosihteeri Timo Lankinen, valtioneuvoston kanslia
- lainsäädäntöneuvos Sanna Helopuro, valtioneuvoston kanslia
- johtaja Heidi Tahvanainen, sosiaali- ja terveysministeriö
- neuvotteleva virkamies Merituuli Mähkä, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori Tuomas Ojanen
- professori Janne Salminen
- professori Veli-Pekka Viljanen

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Jatkamisasetukset

Valtioneuvosto on 6.5.2020 antanut kaksi valtioneuvoston asetusta valmiuslaissa säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta:

- Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93 ja 94 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta (M 20/2020 vp)
- Valtioneuvoston asetus valmiuslain 87 §:ssä säädetyn toimivaltuuden käytön jatkamisesta (M 21/2020 vp).

Sanotut valmiuslain toimivaltuudet on aikaisemmin otettu käyttöön valmiuslain 6 ja 7 §:n mukaisesti (PeVM 2/2020 vp, PeVM 3/2020 vp, PeVM 12/2020 vp) ja osan niistä käyttöä on myös jatkettu (PeVM 9/2020 vp). Valiokunta arvioi 6.5.2020 annettua asetusta valmiuslain 86, 88, 93 ja 94 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta (M 20/2020 vp) mietinnössään PeVM 17/2020 vp.

Valiokunnan mietintö PeVM 18/2020 vp

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 ja niiden käytön jatkamista koskevat asetukset saivat jäädä voimaan (ks. PeVM 2/2020 vp, PeVM 3/2020 vp, PeVM 9/2020 vp). Jatkamisasetuksen mukaan sovellettavaksi edelleen tuleva valmiuslain toimivaltuus on sellainen, että sitä soveltamisaläsääntelynsä puolesta on mahdollista soveltaa 3 §:n 5 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa.

Arvion lähtökohdat

Nyt arvioitava jatkamisasetus koskee valmiuslain 87 §:ssä säädettyä toimivaltuutta ohjata terveydenhuollon toimintaa mainitun pykälän 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta annetun voimassaolevan valtioneuvoston asetuksen (175/2020) mukaan valmiuslain 87 §:n mukaisesti terveydenhuollossa käytettävien lääkkeiden, tavaroiden ja palvelujen myyntiä voidaan rajoittaa koko valtakunnan alueella. Asetus on voimassa 13.5.2020 asti. Toisen voimassaolevan valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta annetun valtioneuvoston asetuksen (176/2020) mukaan valmiuslain 87 §:n 1 kohdassa säädettyjä muita toimivaltuuksia kuin valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen (175/2020) mukaisia toimivaltuuksia lääketehaan, lääketukkukaupan, apteekkiliikkeen harjoittamiseen oikeutetun sekä sellaisen yhteisön ja yksityisen elinkeinonharjoittajan, joka toimittaa terveydenhuollossa käytettäviä tavaroita tai palveluja taikka muuten toimii terveydenhuollon alalla, ohjaamiseksi voidaan soveltaa koko valtakunnan alueella. Asetus on voimassa 13.5.2020 asti.

Arvioitavana olevan asetuksen 2 §:ssä säädetty tarkoittaa asiallisesti, että asetuksella jatkettaisiin sekä asetuksessa 175/2020 että asetuksessa 176/2020 tarkoitettujen valmiuslain 87 §:n 1 kohdan mukaisten toimivaltuuksien soveltamista. Valmiuslain 87 §:n 2 kohtaa ei edelleenkään otettaisi käyttöön.

Asetus on säädetty valmiuslain 8 §:n nojalla. Valmiuslain 8 §:n mukaan poikkeusolojen jatkuessa valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää II osan säännösten soveltamisen jatkamisesta (jatkamisasetus). Tällainen asetus 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.

Asetus tulee voimaan 14.5.2020 ja on voimassa 30 päivään kesäkuuta 2020.

Valiokunnan mietintö PeVM 18/2020 vp

Perustuslakivaliokunta on hiljattain arvioinut asetuksen mukaisten toimivaltuuksien sisältöä (PeVM 3/2020 vp, PeVM 12/2020 vp) ja aikaisemman jatkamisasetuksen toimivaltuuksien sisältöä (PeVM 9/2020 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.

Asetuksen sinänsä laajassa ja seikkaperäisessä perustelumuistiossa (s. 4—15) tehdään selkoa epidemiatilanteesta Suomessa. Muistiossa selostetaan (s. 16—29) myös sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän kuormituksen tilannekuvaa sekä hallituksen linjauksia ja tavoitteita. Lisäksi muistiossa arvioidaan asetuksen mukaisen toimivaltuuden käytön tilannekuvaa (s. 29—36) ja suhdetta perustuslakiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin (s. 36—42).

Perustuslakivaliokunta kiinnitti aiempaa jatkamisasetusta koskevassa mietinnössään PeVM 9/2020 vp huomiota siihen, että tuolloin arvioitavana olleeseen asetukseen liittyvässä perustelumuistiossa ei ollut välttämättömyysarvion kannalta riittävästi tarkasteltu kutakin toimivaltuutta ja niiden asiallista, aineellista ja ajallista soveltamisalaa. Valiokunta kiinnitti lisäksi yleisemmin huomiota tarpeeseen arvioida jatkossa perusoikeusnäkökulmasta rajoitustoimien yhteiskunnalle aiheuttamia kokonaisuuhaittoja suhteessa niillä saavutettuun hyötyyn. Valiokunnan mielestä nyt käsillä oleva perustelumuistio on laadittu tässä suhteessa asianmukaiseksi.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti kuitenkin myös nyt asiallisesti jatkettavaa käyttöönottoasetusta 176/2020 koskevassa mietinnössään PeVM 12/2020 vp vakavaa huomiota asetuksen perustelumuistioon. Valiokunnan mukaan välttämättömyysvaatimus korostuu valmiuslain 87 §:n kaltaisia, sisällöltään varsin avoimia toimivaltuussäännöksiä käyttöönotettaessa. Valiokunnan mukaan muistio ei antanut toimivaltuuksien tarkemmasta sisällöstä ja välttämättömyydestä selkeää kuvaa.

Valtioneuvoston kanslia ja sosiaali- ja terveysministeriö toimittivat perustuslakivaliokunnalle perustuslain 47 §:n mukaisen tietopyynnön johdosta lisäselvitystä aiheesta. Perustuslakivaliokunta katsoi, että toimivaltuuden käyttöönotolle asetuksen perustelumuistion heikkouksista huolimatta esitettiin välttämättömiä perusteita. Nyt käsillä olevassa muistiossa erityisesti 2 §:n yksityiskohteisissa perusteluissa (s. 44—47) esitetään perusteluja käsillä olevien toimivaltuuksien käytön jatkamisen välttämättömyydelle ja oikeasuhtaisuudelle. Muistion mukaan toimivaltuuksien käytön jatkuminen olisi edelleen välttämätöntä muun muassa sen takia, että tietyn lääkevalmisteen saatavuushäiriö voi ilmetä hyvinkin äkillisesti ja ennakoimattomasti globaalin kysynnän kasvun takia tai että pienen kunnan ainoan apteekin henkilöstö sairastuu (s. 44—45). Perustelumuistion (s. 47) mukaan siinä 2 §:stä esitetty on merkityksellinen nyt ehdotetun asetuksen arvioinnissa yleisemminkin, koska "edellä kuvatut välttämättömyysseikat sekä konkreettiset esimerkiksi toimivaltuuden käyttökohteista vastaavat pitkälle edellä mainituissa lisäselvityksissä kerrottua."

Valiokunnan mietintö PeVM 18/2020 vp

Perustuslakivaliokunta on korostanut myös valmiuslain 87 §:n mukaisten toimivaltuuksien osalta sitä, että valmiuslain toimivaltuuksia ei tule ottaa käyttöön kevein perustein tai ikään kuin varmuuden vuoksi (PeVM 12/2020 vp). Valmiuslain toimivaltuudet ovat otettavissa käyttöön nopeastikin (PeVM 9/2020 vp). Valiokunta on korostanut normaaliolojen lainsäädännön ja perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttuvien toimivaltuuksien ensisijaisuutta. Valiokunnan mielestä hallituksen on ollut kiinnitettävä vakavaa huomiota siihen, että asetusten esittelymuistioissa valtioneuvoston tulee eriytetymmin arvioida eri toimien vaihtoehtoisuutta. Myös valmiuslain eri soveltamisvaihtoehtojen tulee ilmetä perusteluista tarkemmin. (PeVM 12/2020 vp). Asetuksen perustelumuistiosta välittyy osittain edelleen käsitys siitä, että toimivaltuuksien käyttöä jatketaan ennakoivasti ja ikään kuin varmuuden vuoksi. Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt kässillä oleva muistio ei siten anna vieläkään toimivaltuuksien välttämättömyydestä riittävän selkeää kuvaa.

Sääntelyn arviointia

Käyttöön otettavaksi ehdotettu valmiuslain toimivaltuus merkitsee puuttumista perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen. Lisäksi sääntely rajoittaa elinkeinonharjoittajien perustuslain 15 §:ssä tarkoitettua omaisuuden suojaa (PeVM 12/2020 vp).

Asetuksen mukaan edelleen sovellettava valmiuslain toimivaltuus liittyy enemmänkin terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn turvaamiseen kuin epidemian leviämisen estämiseen. 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 terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä (perustuslain 19 §:n 3 momentti) ja joka oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomais toimia (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 ole pitänyt toimivaltuuksia sinänsä oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaisina (PeVM 2/2020 vp, s. 5, PeVM 3/2020 vp, s. 3, PeVM 7/2020 vp, s. 5). Valiokunta pitää myös lääkkeiden ja hoitotarvikkeiden saatavuuden turvaamista painavana perustuslain 7 ja 19 §:n mukaisiin oikeuksiin kiinnittyvänä perusteena (PeVM 12/2020 vp). Valiokunnan mielestä toimivaltuuden jatkamiselle on asetuksen perustelumuistion edellä sanotuista heikkouksista huolimatta esitetty välttämättömiä perusteita.

Ottaen huomioon valmiuslain 87 §:n toimivaltuuden käyttöönotolle esitetyt esimerkiksi lääkkeiden ja hoitotarvikkeiden saatavuuden turvaamiseen ja sitä kautta ihmisten henkeen ja terveyteen kohdistuvien vakavien uhkatekijöiden torjumiseen kiinnittyvät tavoitteet perustuslakivaliokunta ei pidä toimivaltuussääntelyä oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaisena. Valiokunta on kuitenkin jo aiemmin kiinnittänyt huomiota siihen, että ehdotettua toimivaltuuden käyttöönottopaasiaan mukaisempaa olisi ollut kuitenkin käyttöönottoasetuksessa määritellä, millaisista terveydenhuollon taikka lääke- tai tarvikehuollon ohjaamisen toimenpiteistä voi olla kyse (PeVM 12/2020 vp, s. 5).

Valiokunnan mietintö PeVM 18/2020 vp

Nyt arvioitavana olevan valtioneuvoston asetuksen perustelumuistiossa viitataan siihen, että pandemiasta seuraa uusia ja haastavia tilanteita, eikä kaikkia esiin tulevia tilanteita voida täysin ennakoita tilannekuvan jatkuvan kehittymisen ja esimerkiksi uusien hoitomuotojen löytymisestä mahdollisesti saatavien uusien tietojen vuoksi. Käyttöönottoasetuksen mahdollistamien toimivaltuuksien määrittely ennakoita hyvin rajatulla tavalla voi siten johtaa toiminnallisiin haasteisiin kiireellisissä tilanteissa. Muistion mukaan valmiuslain 87 §:n 1 kohdan käyttöönotto ehdotetulla tavalla on välttämätöntä, jotta turvataan valtuudet niille viranomaisille, joilla on velvollisuus ryhtyä toimiin ja joilta edellytetään nopeaa reagoitua eteen tulevissa tilanteissa (perustelumuistio, s. 42).

Perustuslakivaliokunnan mielestä valmiuslain 87 §:n sääntely antaa sosiaali- ja terveysministeriölle hyvin pitkälle meneviä toimivaltuuksia puuttua perustuslaissa turvattuun elinkeinovapauteen ja omaisuudensuojaan. Ministeriön toimivalta määrätä elinkeinonharjoittajaa laajentamaan tai muuttamaan toimintaansa kohdistuu säännöksen mukaan kaikkiin, jotka toimivat terveydenhuollon alalla. Merkityksellistä on, että sosiaali- ja terveysministeriön toimivaltuudet ovat käytettävissä valmiuslain 87 §:n perusteella ilman valmiuslain 10 §:n mukaista soveltamisasetusten jälkitarkastusta eduskunnassa. Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston vakavaa huomiota sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden merkitykseen myös poikkeusoloissa ja painottaa sitä, että valmiuslain 87 §:n nojalla ei voida tehdä kuin sellaisia päätöksiä, jotka ovat välttämättömiä esimerkiksi lääkkeiden ja hoitotarvikkeiden saatavuuden turvaamisen ja sitä kautta perustuslain 7 ja 19 §:n mukaisten oikeuksien turvaamisen kannalta (PeVM 12/2020 vp).

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellistä on lisäksi se, ettei valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien voimassaoloaikaa ehdoteta jatkettavaksi pidemmäksi kuin noin puoleltoista kuukauden ajaksi ja ettei toimivaltuuksien kokonaiskesto ole vielä erityisen pitkä. 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 täytymistä sekä soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia samoin kuin jatkuvasti arvioitava mahdollisuutta poistaa ja rajata perusoikeuksiin tehtyjä poikkeuksia ja rajoituksia. Tämän seikan merkitys korostuu perustuslakivaliokunnan mukaan poikkeusolojen jatkuessa (PeVM 9/2020 vp).

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.

Valiokunnan mietintö PeVM 18/2020 vp

4—5 ja PeVL 5/2009 vp, s. 3/II). Perustuslakivaliokunta korostaa näiden näkökohtien merkitystä edelleen myös perustuslain 23 §:n sallimien perusoikeuspoikkeuksien soveltamisessa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Perustuslakivaliokunnan päätösehdotus:

Valtioneuvoston asetus valmiuslain 87 §:ssä säädetyn toimivaltuuden käytön jatkamisesta saa jäädä voimaan.

Helsingissä 7.5.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

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 Sakari Puisto ps
jäsen Wille Rydman kok
varajäsen Johannes Koskinen sd
varajäsen Sari Tanus kd

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Matti Marttunen
valiokuntaneuvos Mikael Koillinen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala