

Perustuslakivaliokunta

Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta

JOHDANTO

Vireilletulo

Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta (M 13/2020 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Sanna Helopuro, valtioneuvoston kanslia
- alivaltiosihteeri Timo Lankinen, valtioneuvoston kanslia
- neuvotteleva virkamies Merituuli Mähkä, sosiaali- ja terveysministeriö
- johtaja Heidi Tahvanainen, sosiaali- ja terveysministeriö
- johtaja Mika Salminen, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- professori Lasse Lehtonen
- professori Janne Salminen
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Kaarlo Tuori

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohdat

Perusoikeuksista voidaan perustuslain 23 §:n mukaan 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.

Valiokunnan mietintö PeVM 12/2020 vp

Perustuslain 23 §:n vuonna 2011 muutettu poikkeusolojen määritelmä kattaa perustuslakivaliokunnan mukaan aseelliseen hyökkäykseen tai sen vakavaan uhkaan liittyvien tilanteiden lisäksi esimerkiksi sellaiset laajamittaiset luonnonmullistukset, pandemiat ja suuronnettomuudet, jotka ovat kansakuntaa vakavasti uhkaavia (PeVM 9/2010 vp, s. 8—9).

Valmiuslaissa säädetään normaalista poikkeavista toimivaltuuksista esimerkiksi perusoikeuksista poikkeamiseen, valtiontalouden hoitoon poikkeusoloissa ja hallinnon järjestämiseen. Perustuslain kannalta merkityksellistä on, että valmiuslaki voi tulla sovellettavaksi vain erittäin vakavissa kriiseissä (ks. myös HE 3/2008 vp, s. 98—99). Valmiuslain soveltamisala käsittää vain erityisen vakavat kriisit, jotka koskettavat koko kansakuntaa tai ainakin suurta osaa siitä ja vaikuttavat koko yhteiskunnan toimivuuteen. Valmiuslain toimivaltuussäännösten soveltaminen on mahdollista vain laissa tarkasti rajatuissa poikkeusoloissa. Valmiuslain toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jollei tilannetta voida hallita viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Nykyistä valmiuslakia tai aikaisempaa valmiuslakia ei ollut sovellettu ennen nyt käsillä olevaa koronavirusepidemiaa. Perustuslakivaliokunnan mukaan kynnys valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönotolle on erittäin korkea eikä toimivaltuuksia tule ottaa käyttöön kevin perustein tai varmuuden vuoksi (PeVM 2/2020 vp, s. 2).

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.

Valtioneuvosto on 31.3.2020 hyväksynyt valtioneuvoston asetuksen valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta. Kyseessä on valmiuslain 6 §:n mukainen käyttöönottoasetus. Eduskunnan täysistunto on 1.4.2020 lähettänyt asian mietinnön laatimista varten perustuslakivaliokuntaan.

Valmiuslain 6 §:n 3 ja 4 momentti koskee asian käsittelyä eduskunnassa. Säännöksen 3 momentin mukaan käyttöönottoasetus on välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta 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.

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan valmiuslakia todennut, että käyttöönottomenettelyä voidaan pitää poikkeusoloja koskevassa lainsäädännössä omaksuttuna ja tällaisten poikkeuksellisten tilanteiden yllättävyyteen ja kiireellisyyteen liittyvien tekijöiden kannalta perusteltuna tapana päättää poikkeusolojen toimivaltuuksien käyttöönotosta. Eduskunnan vaikuttamismahdollisuudet tulevat valtiosääntöoikeudellisesti tarkasteltuina turvatuiksi siten, että se päättää ehdotuksen perusteella kaikissa tapauksissa viime kädessä käyttöönottoasetuksen voimaantulon edellytyksistä samoin kuin asetuksen sisällöstä ja voimassaoloajasta (PeVL 6/2009 vp, s. 15/I).

Valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottamisen edellytyksenä on, että maassa vallitsevat poikkeusolot. Valtioneuvosto on 16.3.2020 oltuaan yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa

Valiokunnan mietintö PeVM 12/2020 vp

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, ks. myös PeVM 9/2020 vp). Valtioneuvoston asetuksen mukaan sovellettaviksi tulevat valmiuslain toimivaltuudet ovat sellaisia, että niitä soveltamisalasääntelynsä puolesta on mahdollista soveltaa 3 §:n 5 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa.

Käyttöönotettavat toimivaltuudet

Asetuksessa säädetään valmiuslain 87 §:n mukaisten terveydenhuollon alalla toimivien ohjaamista koskevien toimivaltuuksien käyttöönotosta. Asetus koskee 87 §:n toimivaltuuksien käyttöön ottamista muuten kuin terveydenhuollossa käytettävien lääkkeiden, tavaroiden ja palvelujen myynnin rajoittamisen osalta. Tällaista rajoittamista koskeva toimivaltuus on otettu käyttöön jo aikaisemmin, ja toimivaltuuden käytön jatkamisesta 13.5.2020 asti on päätetty (PeVM 3/2020 vp, PeVM 9/2020 vp).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt asianmukaisena, että poikkeusolot, joiden perusteella valtuudet otettaisiin käyttöön, mainittaisiin esimerkiksi asetuksen johtolauseessa (PeVM 2/2020 vp, s. 4). Tältä osin asetuksen kytkeminen suoraan 1 §:ssä valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitettuihin poikkeusoloihin täyttää asiallisesti perustuslakivaliokunnan asettaman edellytyksen siitä, että asetuksesta tulisi ilmetä, mihin valmiuslain poikkeusolokohtaan käyttöön otettavat valtuudet perustuisivat.

Valmiuslain 87 §:n 1 kohdassa säädettyjä muita toimivaltuuksia kuin valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen mukaisia toimivaltuuksia lääketehaan, lääketukku- ja apteekkiliikkeen harjoittamiseen oikeutetun sekä sellaisen yhteisön ja yksityisen elinkeinonharjoittajan, joka toimittaa terveydenhuollossa käytettäviä tavaroita tai palveluja taikka muuten toimii terveydenhuollon alalla, ohjaamiseksi voidaan asetuksen 2 §:n mukaan soveltaa koko valtakunnan alueella. Valmiuslain 87 §:n 1 kohdan mukaan sosiaali- ja terveysministeriö voi päätöksellään velvoittaa terveydenhuollon alalla toimivan laajentamaan tai muuttamaan toimintaansa.

Asetuksen perustelumuistiossa arvioidaan, että valmiuslain 87 §:n mukaisia toimivaltuuksia tarvittaisiin ainakin, jos lääkkeiden tai hoitotarvikkeiden saatavuudessa on ongelmia siten, että tietyllä alueella ei ole lääkkeitä tai hoitotarvikkeita. Tällöin toimivaltuuden nojalla voidaan esimerkiksi velvoittaa apteekkeja yhteistoimintaan jakelussa, jos se on välttämätöntä lääkkeiden tai tarvikkeiden saatavuuden turvaamiseksi. Saadun selvityksen mukaan kyseeseen voisivat tulla lääketukkujen, -yritysten ja laitejakelijoiden sekä apteekkien toiminnan laajentaminen.

Sääntelyn arviointia

Käyttöönotettaviksi ehdotetut valmiuslain toimivaltuudet merkitsevät puuttumista perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen. Lisäksi sääntely rajoittaa elinkeinonharjoittajien perustuslain 15 §:ssä tarkoitettua omaisuuden suojaa.

Valiokunnan mietintö PeVM 12/2020 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.

Perustuslakivaliokunta korostaa normaaliolojen lainsäädännön ja perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttuvien toimivaltuuksien ensisijaisuutta. 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.

Ehdotettu valmiuslain toimivaltuuden käyttöönoton tavoite kytkeytyy lääkkeiden ja hoitotarvikkeiden saatavuuden turvaamiseen. Käyttöönottoasetuksen perustelumuistiossa on tehty selkoa Suomen lääkemarkkinoiden riippuvuudesta tuonnista, lääkevalmisteiden kysynnän kasvusta ja maailmanlaajusten lääkemarkkinoiden toiminnan muutoksista. Valmiuslain 87 §:n toimivaltuuksin pyritään varmistamaan Suomen markkinoille tarkoitettujen lääkevalmisteiden riittävyttä ja tarkoituksenmukaista kohdentumista ja turvaamaan lääkehuollon toiminnan sujuvuutta. Asetuksen perustelumuistiossa on tehty selkoa muun muassa lääkelakiin, tartuntatautilakiin ja lääkkeiden velvoitevarastoinnista annettuun lakiin perustuvista velvoitteista ja viranomaisten toimivaltuuksista. Lisäksi muistiossa arvioidaan valmiuslain jo käyttöönotettujen toimivaltuuksien riittävyttä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä välttämättömyysvaatimus korostuu valmiuslain 87 §:n kaltaisia, sisällöltään varsin avoimia toimivaltuussäännöksiä käyttöönotettaessa. Valmiuslain nyt käyttöön otettaviksi ehdotettujen toimivaltuuksien tarkemmasta sisällöstä ja välttämättömyydestä ei kuitenkaan asetuksen perustelumuistion perusteella saa aivan selkeää kuvaa. Perustuslakivaliokunnan perustuslain 47 §:n mukaisesti esittämien tietopyyntöjen perusteella saaduissa lisäselvityksissä kuitenkin tehdään selkoa toimivaltuuden tarpeesta ja tarkemmasta sisällöstä. Välttämättömyysvaatimuksen kannalta ei lisäksi ole aivan ongelmatonta, ettei toimivaltuuden käyttöönoton arvioida olevan välttämätöntä vielä nyt vaan vasta kahden viikon kuluttua asetuksen antamisesta. Perustuslakivaliokunta kiinnittää vakavaa huomiota valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönoton välttämättömyysedellytykseen. Valmiuslain toimivaltuuksia ei tule ottaa käyttöön kevein perustein tai ikään kuin varmuuden vuoksi. Valmiuslain toimivaltuudet ovat otettavissa käyttöön nopeastikin.

Terveysturvajärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen pandemian aikana on perustuslakivaliokunnan mukaan 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 viranomaistoimia (PeVM 2/2020 vp, s. 4—5, PeVM 3/2020 vp, s. 3, PeVM 7/2020 vp, s. 4). Valiokunta pitää myös lääkkeiden ja hoitotarvikkeiden saatavuuden turvaamista painavana perustuslain 7 ja 19 §:n mukaisiin oikeuksiin kiinnit-

Valiokunnan mietintö PeVM 12/2020 vp

tyvänä perusteena. Valiokunnan mielestä toimivaltuuden käyttöönotolle on asetuksen perustelu-
muistion heikkouksista huolimatta esitetty välttämättömiä perusteita.

Ottaen huomioon valmiuslain 87 §:n toimivaltuuden käyttöönotolle esitetyt lääkkeiden ja hoito-
tarvikkeiden saatavuuden turvaamiseen ja sitä kautta ihmisten henkeen ja terveyteen kohdistu-
vien vakavien uhkatekijöiden torjumiseen kiinnittyvät tavoitteet perustuslakivaliokunta ei pidä
toimivaltuussääntelyä oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaisena. Nyt ehdotettua toimivaltuuden
käyttöönottoprosessia asianmukaisempaa olisi kuitenkin käyttöönottoasetuksessa määritellä, millai-
sista terveydenhuollon taikka lääke- tai tarvikehuollon ohjaamisen toimenpiteistä voi olla kyse.
Valiokunta kiinnittää toisaalta huomiota siihen, että käyttöönottoasetus rajaisi toimivaltuuksien
soveltamisen tässä vaiheessa 13.5.2020 asti eli suhteellisen lyhyeksi ajaksi. Arvioitaessa säänte-
lyn oikeasuhtaisuutta vailla merkitystä ei ole myöskään valmiuslain 128 §:n korvauksia koskeva
sääntely (ks. myös PeVL 7/2020 vp).

Asetuksen muotoilu toimivaltuuden soveltamisesta on mahdollistava ("voidaan soveltaa"), eikä
toimivaltuus siis tule automaattisesti ilman erillistä harkintaa sovellettavaksi. Perustuslakivalio-
kunta painottaa, että valmiuslain toimivaltuuksia voidaan lain 4 §:n mukaan käyttää vain sellai-
sin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toi-
mivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden. Perustuslakivaliokunta on pitänyt
4 §:n säännöksiä toimivaltuuksien käyttöperiaatteista keskeisinä perusoikeusrajoitusten suhteel-
lisuusvaatimuksen näkökulmasta ja korostanut, että nämä periaatteet rajoittavat sekä toimival-
tuuksien käyttöönottoa että niiden käyttämistä poikkeusoloissa (PeVL 6/2009 vp, s. 4/I). Valio-
kunnan mukaan on myös selvää, että perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja
siten välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyt-
tävää 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.

Välttämättömyysvaatimuksen merkitys korostuu valiokunnan mielestä nyt käsillä olevassa tilan-
teessa valmiuslain 87 §:n varsin väljän sanamuodon vuoksi. Perustuslakivaliokunnan mielestä
välttämättömyysvaatimus tarkoittaa myös sitä, ettei 87 §:n nojalla voida tehdä kuin sellaisia pää-
töksiä, jotka ovat välttämättömiä esimerkiksi lääkkeiden ja hoitotarvikkeiden saatavuuden tur-
vaamisen ja sitä kautta perustuslain 7 ja 19 §:n mukaisten oikeuksien turvaamisen kannalta.

Lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota valmiuslain 5 §:n säännökseen, jonka mukaan valmiusla-
kia sovellettaessa on noudatettava Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita ja kansainvälisen
oikeuden yleisesti tunnustettuja sääntöjä.

Valmiuslain 11 §:n 1 momentin mukaan poikkeusolojen päättyessä on voimassa oleva käyttöö-
nottoasetus tai jatkamisasetus kumottava. Valmiuslain 11 §:n 2 momentin mukaan jonkin valmius-
lain 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 havait-
tavia ongelmia.

Valiokunnan mietintö PeVM 12/2020 vp

Perustuslakivaliokunta korostaa myös eduskunnan tiedonsaantioikeuksien merkitystä ja valiokunnan tarvetta saada kaikki asian käsittelyssä merkityksellinen tieto asianmukaisesti esitettynä. Valiokunta on toistuvasti joutunut erikseen käyttämään perustuslain 47 §:n mukaisia tiedonsaantioikeuksia saadakseen sellaista selvitystä, joka valiokunnan mielestä olisi tullut toimittaa sen käyttöön oma-aloitteisesti. Valiokunnan mielestä valtioneuvoston on kiinnitettävä vakavaa huomiota asiaan. Vaikuttaa siltä, että valiokunnan käynnissä olevien poikkeusolojen aikana esittämiä huomioita ei ole otettu huomioon.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Perustuslakivaliokunnan päätösehdotus:

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

Helsingissä 6.4.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilkka Kemppi kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Wille Rydman kok
varajäsen Johannes Koskinen sd (osittain)
varajäsen Tom Packalén ps
varajäsen Iris Suomela vihr
varajäsen Sari Tanus kd

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Matti Marttunen
valiokuntaneuvos Mikael Koillinen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala