

Veli-Pekka Viljanen

M 21/2020 vp; Valtioneuvoston asetus valmiuslain 87 §:ssä säädetyn toimivaltuuden käytön jatkamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 7.5.2020

Käsiteltävänä oleva valtioneuvoston asetus on valmiuslain 8 §:ssä tarkoitettu ns. jatkamisasetus. Valmiuslain 8 §:n mukaan poikkeusolojen jatkuessa valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää valmiuslain II osan säännösten soveltamisen jatkamisesta. Tällainen asetus voidaan antaa määräajaksi, enintään 6 kuukaudeksi kerrallaan. Jatkamisasetus on välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta päättää saako asetus jäädä voimaan vai onko se kumottava osittain tai kokonaan.

Kun eduskunta on tehnyt edellä tarkoitetun päätöksen, saadaan jatkamisasetuksessa mainittuja valmiuslain säännöksiä soveltaa siltä osin kuin eduskunta ei ole päättänyt, että asetus on kumottava kokonaan tai osittain.

Valmiuslain 11 §:n mukaan poikkeusolojen päättyessä on voimassa oleva käyttöönottoasetus tai jatkamisasetus kumottava. Jos jonkin valmiuslain II osan säännöksen soveltamisedellytykset lakkaavat, käyttöönotto- tai jatkamisasetusta on vastaavasti muutettava.

Asetuksen 3 §:n mukaan asetus tulee voimaan 14.5.2020 ja on voimassa 30.6.2020 asti.

Käsiteltävänä olevan jatkamisasetuksen 2 §:n mukaan valmiuslain 87 §:ssä säädettyä toimivaltuutta ohjata terveydenhuollon toimintaa mainitun pykälän 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla voidaan soveltaa koko valtakunnan alueella. Valmiuslain 87 §:n 1 kohdan mukaan väestön terveydenhuollon turvaamiseksi valmiuslain 3 §:n [1, 2, 4 ja] 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa sosiaali- ja terveysministeriö voi päätöksellään velvoittaa lääketehtaan, lääketukkukautan, apteekkiliikkeen harjoittamiseen oikeutetun sekä sellaisen yhteisön ja yksityisen elinkeinonharjoittajan, joka toimittaa terveydenhuollossa käytettäviä tavaroita tai palveluja taikka muuten toimii terveydenhuollon alalla ”laajentamaan tai muuttamaan toimintaansa”.

Valtioneuvoston antoi 17.3.2020 valtioneuvoston asetuksen (124/2020), jonka mukaan valmiuslain 87 §:n mukaisesti terveydenhuollossa käytettävien lääkkeiden, tavaroiden ja palvelujen myyntiä voitiin rajoittaa koko valtakunnan alueella. Perustuslakivaliokunta antoi kyseisestä asetuksesta mietinnön PeVM 3/2020 vp. Kyseisen asetuksen mukaisia toimivaltuuksia jatkettiin valtioneuvoston asetuksella (175/2020), josta perustuslakivaliokunta antoi mietinnön PeVM 9/2020 vp. Valtioneuvosto antoi 31.3.2020 valtioneuvoston asetuksen valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta (176/2020), jossa aktivoitiin valmiuslain 87 §:n 1 kohdan toimivaltuudet koko laajuudessaan. Tästä asetuksesta perustuslakivaliokunta on antanut mietinnön PeVM 12/2020 vp.

Edellä mainitut perustuslakivaliokunnan mietinnöt toimivat valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtana nyt käsiteltävänä olevan jatkamisasetuksen kohdalla.

Nyt jatkettavaksi tarkoitetut valmiuslain toimivaltuudet merkitsevät tuntuvaa puuttumista perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen. Lisäksi sääntely rajoittaa elinkeinonharjoittajien perustuslain 15 §:ssä tarkoitettua omaisuuden suojaa (PeVM 12/2020 vp, s. 3).

Mietinnössään PeVM 12/2020 vp perustuslakivaliokunta totesi, että valmiuslain toimivaltuuden käyttöönoton tavoite kytkeytyy lääkkeiden ja hoitotarvikkeiden saatavuuden turvaamiseen. Käyttöönottoasetuksen perustelumuiotiossa on tehty selkoa Suomen lääkemarkkinoiden riippuvuudesta tuonnista, lääkevalmisteiden kysynnän kasvusta ja maailmanlaajuisien lääkemarkkinoiden toiminnan muutoksista. Valmiuslain 87 §:n toimivaltuuksin pyritään varmistamaan Suomen markkinoille tarkoitettujen lääkevalmisteiden riittävyttä ja tarkoituksenmukaista kohdentumista ja turvaamaan lääkehuollon toiminnan sujuvuutta (PeVM 12/2020 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunnan mielestä välttämättömyysvaatimus korostui valmiuslain 87 §:n kaltaisia, sisällöltään varsin avoimia toimivaltuussäännöksiä käyttöön otettaessa. Valiokunta kritisoi voimakkaasti sitä, ettei käyttöön otettaviksi ehdotettujen toimivaltuuksien tarkemmasta sisällöstä ja välttämättömyydestä ei kuitenkaan asetuksen perustelumuiotios perusteella saanut aivan selkeää kuvaa.

Terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen pandemian aikana oli 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. Valiokunta piti myös lääkkeiden ja hoitotarvikkeiden saatavuuden turvaamista painavana perustuslain 7 ja 19 §:n mukaisiin oikeuksiin kiinnittyvänä perusteena. Valiokunnan mielestä toimivaltuuden käyttöönotolle oli asetuksen perustelumuiiston heikkouksista huolimatta esitetty välttämättömiä perusteita (PeVM 12/2020 vp, s. 4-5).

Ottaen huomioon valmiuslain 87 §:n toimivaltuuden käyttöönotolle esitetty lääkkeiden ja hoitotarvikkeiden saatavuuden turvaamiseen ja sitä kautta ihmisten henkeen ja terveyteen kohdistuvien vakavien uhkatekijöiden torjumiseen kiinnittyvät tavoitteet perustuslakivaliokunta ei pitänyt toimivaltuussääntelyä oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaisena. Ehdotettua toimivaltuuden käyttöönottopapaa asianmukaisempaa olisi ollut kuitenkin käyttöönottoasetuksessa määrittellä, millaisista terveydenhuollon taikka lääke- tai tarvikehuollon ohjaamisen toimenpiteistä voi olla kyse (PeVM 12/2020 vp, s. 5).

Nyt arvioitavana olevan valtioneuvoston asetuksen perustelumuiistiossa torjutaan ajatus siitä, että asetuksessa määriteltäisiin toimivaltuuksien käyttökohteet ja rajaukset. Tätä perustellaan sillä, että pandemiasta seuraa uusia ja haastavia tilanteita, eikä kaikkia esiin tulevia tilanteita voida täysimääräisesti ennakoida tilannekuvan jatkuvan kehittymisen ja esimerkiksi uusien hoitomuotojen löytymisestä mahdollisesti saatavien uusien tietojen vuoksi. Muistion mukaan käyttöönottoasetuksen mahdollistamien toimivaltuuksien määrittely ennakolta hyvin rajatulla tavalla voi johtaa toiminnallisiin haasteisiin kiireellisissä tilanteissa. Muistiossa päädytään kantaan, jonka 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 (perustelumuiistio, s. 42).

Nähdäkseni muistiossa esitetty käsitys siitä, että pandemia itse asiassa edellyttää toimivaltuuksien epämääräistä muotoilua, on oikeudellisesti kestävä. Valmiuslain 87 § antaa sosiaali- ja terveysministeriölle hyvin pitkälle meneviä toimivaltuuksia puuttua yksityisten elinkeinonharjoittajien toimintaan. Ministeriön toimivalta määrätä elinkeinonharjoittajaa laajentamaan tai muuttamaan toimintaansa kohdistuu säännöksen mukaan kaikkiin, jotka toimivat terveydenhuollon alalla. Sosiaali- ja terveysministeriön toimivaltuudet syntyvät suoraan valmiuslain 87 §:n nojalla, eivätkä sen päätökset tule esimerkiksi eduskunnan jälkikontrolliin, toisin kuin valtioneuvoston valmiuslain mukaiset soveltamisasetukset. Pidän merkittävänä perusoikeusongelmana, että ministeriön toimivaltuudet on valmiuslaissa määritelty sekä kohteeltaan hyvin laajoiksi että sisällöltään hyvin epämääräisiksi. Toimivaltuuksien käyttäminen muodostuu näin

ollen erittäin heikosti ennakoitavaksi. Juuri tällaisessa asetelmassa olisi perusoikeuksien turvaamisen kannalta perusteltua käyttöönottoasetuksessa ja sen jatkamisasetuksessa rajata tarkemmin ministeriön toimivaltuuksien sisältöä ottaen huomioon sen, millaisiin tilanteisiin niiden ennakolta arvioiden voidaan katsoa soveltuvan. Valmiuslainkaan tarkoittamien toimivaltuuksien ei ole tarkoitus muodostaa poikkeusta siitä lähtökohdasta, että perusoikeuksiin puuttumisen tulee lähtökohtaisesti perustua riittävän täsmälliseen ja tarkkarajaiseen normiperustaan.

Joka tapauksessa tältä osin on syytä uudistaa perustuslakivaliokunnan aikaisempi kanta, jonka mukaan välttämättömyysvaatimus tarkoittaa myös sitä, ettei 87 §:n nojalla 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, s. 5)

Jatkamisasetuksessa valmiuslain 87 §:n mukaisten toimivaltuuksien käyttöä jatkettaisiin 30.6.2020 asti eli noin 1,5 kuukaudella. Perustelumuistiosta ei selkeästi käy ilmi, mihin esitetty voimassaoloaika perustuu ja miten toimivaltuuksien käytön tarvetta on arvioitava tämän jälkeen epidemian kuitenkin jatkuessa. Perustelumuistiosta ilmenevän epidemiologisen ja lääketieteellisen tilannekuvan perusteella on ilmeistä, että välttämättömyysvaatimus täyttyy jatkamisasetuksen osalta. Perustelumuistiosta käy myös ilmi, että sosiaali- ja terveysministeriö on antanut päätöksiä valmiuslain 87 §:n perusteella, mikä osaltaan osoittaa sääntelyn tarpeellisuutta meneillään olevan pandemian aikana (s. 3-4).