

Tuomas Ojanen

7.5.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Asetus

Kysymys on asetus valmiuslain 87 §:ssä säädetyn toimivaltuuksien käytön jatkamisesta (ns. jatkamisasetus). Valmiuslain 87 §:ssä säädetään terveydenhuollossa käytettävien lääkkeiden, tavaroiden ja palveluiden myynnin rajoittamisesta.

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

Asetuksen perustelumuistiossa 6.5.2020 (48 sivua) on tehty laajasti ja seikkaperäisesti selkoa epidemiologisesta ja lääketieteellisestä tilannekuvasta sekä arvioidaan valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käytön jatkamista. Muistiossa myös selostetaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän kuormituksen tilannekuvaa sekä hallituksen linjauksia ja tavoitteita. Lisäksi muistiossa arvioidaan asetuksen mukaisen toimivaltuuden käytön tilannekuvaa (jakso 1.5, s. 29-36) ja suhdetta perustuslakiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin (jakso 1.6, s. 36-42). Loppuun sisältyvät asetuksen säännösten yksityiskohtaiset perustelut.

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Perustuslakivaliokunta on aiemmin mietinnössään PeVM 3/2020 vp arvioinut käsillä olevien toimivaltuuksien sisältöä, eikä arvioon ole tältä osin lisättävää.

Perustuslakivaliokunta on myös jo aiemmin arvioinut valmiuslain 87 §:n mukaisten toimivaltuuksien käyttöönottoa tarkoittaneiden asetusten jatkamisasetuksia mietinnöissään PeVM 9/2020 vp ja PeVM 12/2020 vp, jotka tuovat esiin nyt käsillä olevan asetuksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia käsillä olevan asetuksen perustelumuistion jaksosta 1.6 (s. 36-42) ilmenevän ohella.

Arvio

Arvioitavana olevan asetuksen 2 § tarkoittaisi asiallisesti, että asetuksella jatkettaisiin *sekä* asetuksessa 175/2020 *että* asetuksessa 176/2020 käyttöön otettujen toimivaltuuksien soveltamista. Voimassa olevan käyttöönottoasetuksen 175/2020 sanamuodon mukaan valmiuslain 87 §:n mukaisesti terveydenhuollossa käytettävien lääkkeiden, tavaroiden ja palvelujen myyntiä voidaan rajoittaa koko valtakunnan alueella.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin jo arvioinut näitä asetuksia mietinnöissään PeVM 9/2020 vp ja PeVM 12/2020 vp.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti mietinnössään PeVM 9/2020 vp kriittistä huomiota siihen, että tuolloin arvioitavana olleen valmiuslain viiteen eri pykälään, valmiuslain 87 § mukaan lukien, perustuvien toimivaltuuksien jatkamista koskevaan asetukseen ([M 11/2020 vp](#)) liittyvässä perustelumuistiossa ei oltu 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 kokonaishaittoja suhteessa niillä saavutettuun hyötyyn.

Käsillä olevaan perustelumuistioon ei nähdäkseni sisälly perustuslakivaliokunnan mietinnössä 9/2020 vp esitettyjä ongelmia, vaan siinä on nähdäkseni asianmukaisesti tarkasteltu perustuslain 87 §:n mukaista toimivaltuuden asiallista, aineellista ja ajallista soveltamisalaa.

Perustuslakivaliokunta esitti käyttöönottoasetusta 176/2020 koskevassa mietinnössään PeVM 12/2020 vp verraten ankaraa valtiosääntöoikeudellista kritiikkiä asetuksen perustelumuistiotä kohtaan. Valiokunta kritisoi varsinkin sitä, ettei muistio antanut toimivaltuuksien tarkemmasta sisällöstä ja välttämättömyydestä selkeää kuvaa. Perustuslakivaliokunnan mielestä välttämättömyysvaatimus tarkoitti, 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).

Käsillä olevassa muistiossa esitetään koetetaan esittää erityisesti pykälän 2 yksityiskohtaisissa perusteluissa sivuilla 44-47 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 (ks. tarkemmin s. 44-45). Perustelumuistion mukaan siinä 2 §:stä esitetty ” on merkityksellinen nyt ehdotetun asetuksen arvioinnissa, koska edellä kuvatut välttämättömyysseikat sekä konkreettiset esimerkiksi toimivaltuuden käyttökohteista vastaavat pitkälle edellä mainituissa lisäselvityksissä kerrottua.” (s. 47).

Nähdäkseni käsillä olevan asetuksen muistiota kohtaan voidaan edelleen esittää jossain määrin samanlaista kritiikkiä kuin perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 12/2020 vp. Edelleenkään ei ole aivan ongelmatonta, ettei toimivaltuuden käyttöönotto olisi välttämätöntä vielä nyt vaan kenties vasta myöhemmin esimerkiksi mahdollisen tietyn lääkevalmisteen globaalin kysynnän äkillisen ja ennakkoimattoman kysynnän takia. Perustuslakivaliokunnan mukaan kynnys valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönotolle ja jatkamiselle on kuitenkin erittäin korkea eikä toimivaltuuksia tule ottaa käyttöön kevein perustein tai varmuuden vuoksi (ks. PeVM 12/2020 vp, PeVM 9/2020 vp, PeVM 3/2020 vp ja PeVM 2/2020 vp).

Terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen pandemian aikana on kuitenkin 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 12/2020 vp, PeVM 9/2020 vp, [PeVM 2/2020 vp](#), s. 4–5, [PeVM 3/2020 vp](#), s. 3, [PeVM 7/2020 vp](#), s. 4). Lääkkeiden ja hoitotarvikkeiden saatavuuden turvaamista voidaan myös pitää painavana perustuslain 7 ja 19 §:n mukaisiin oikeuksiin kiinnittyvänä perusteena. Lisäksi asetuksen muotoilu toimivaltuuden soveltamisesta on edelleen mahdollistava ("voidaan soveltaa"), eikä toimivaltuus siis tule automaattisesti ilman erillistä harkintaa sovellettavaksi.

Näistä syistä käsillä olevan asetuksen mukaista toimivaltuuden käyttöönoton jatkamista voidaan nähdäkseni pitää välttämättömänä ja oikeasuhtaisena perustuslain 23 §:ssä ja valmiuslain 4 §:ssä tarkoitetulla tavalla, vaikka toimivaltuuden käytön jatkamisessa on väkisinkin edelleen jossain määrin ainakin osaksi "varmuuden vuoksi jatkamisen" makua.

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä on edelleen syytä painottaa mietinnön PeVM 9/2020 vp ja PeVM 12/2020 vp tapaan valmiuslain 11 §:stä seuraavia vaatimuksia sekä valtioneuvoston velvollisuutta seurata 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. Erityisesti tulee edelleenkin kiinnittää huomiota siihen, 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.

Helsingissä 7. päivänä toukokuuta 2020

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki