

Janne Salminen
Kirjallinen lausunto

7.5.2020

Perustuslakivaliokunta

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

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on valtioneuvoston asetus valmiuslain 87 §:ssä säädetyn toimivaltuuden käytön jatkamisesta.

2. Asetuksessa on säädetty sen tulevan voimaan 14.5.2020. Asetus on voimassa 30.6.2020 asti.

3. Asetuksessa on kysymys kahden aikaisemman asetuksen käytön jatkamisesta. Kyseiset aikaisemmat asetukset yhdessä kattavat koko valmiuslain 87 §:n 1 kohdan alan. Kysymys on tässä vaiheessa toimivaltuuksista, jotka on otettu käyttöön valtioneuvoston asetuksella valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta (175/2020) ja asetuksesta valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta (176/2020). Perustuslakivaliokunnan vastaavat mietinnöt ovat PeVM 9/2020 vp ja PeVM 12/2020 vp. PeVM 9/2020 käsiteltyä asetusta koskeva käyttöönottoasetus on käsitelty mietinnössä PeVM 3/2020 vp.

4. Tilanteessa, jossa katsotaan, että poikkeusolot jatkuvat, valtioneuvoston asetuksella voidaan valmiuslain 8 §:n mukaan säätää lain II osan säännösten soveltamisen jatkamisesta. Jatkamisasetus voidaan antaa määräajaksi, enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan. Jatkamisasetus on välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi.

Käsillä on tällainen valmiuslain 8 §:n tarkoittama jatkamisasetus.

5. Valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottamisen ja niiden käytön jatkamisen edellytyksenä on, että maassa on poikkeusolot. Valtioneuvosto on todettuaan yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa maassa vallitsevan toistaiseksi valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaiset poikkeusolot päättänyt käyttöönottoasetuksista. Eduskunta on puolestaan päättänyt, että valtioneuvoston valmiuslain toimivaltuuksien soveltamisen aloittamista koskevat asetukset saivat jäädä voimaan ja edelleen myös toimivaltuuksien jatkamista koskevat jatkamisasetukset saavat jäädä voimaan. Sen päätöksen edellytyksenä on ollut käsitys siitä, että maassa vallitsevat sanotut poikkeusolot. Käsillä olevan jatkamisasetuksen mukaan sovellettaviksi edelleen tulevat valmiuslain toimivaltuudet ovat sellaisia, että niitä sovelta-

misalasääntelynsä puolesta on mahdollista soveltaa 3 §:n 5 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa.

6. Jatkamisasetus koskee seuraavaa valmiuslain toimivaltuutta:

Väestön terveydenhuollon turvaamiseksi 3 §:n 1, 2, 4 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa sosiaali- ja terveysministeriö voi päätöksellään velvoittaa lääketehdään, lääketukku kaupan, apteekkiliikkeen harjoittamiseen oikeutetun sekä sellaisen yhteisön ja yksityisen elinkeinonharjoittajan, joka toimittaa terveydenhuollossa käytettäviä tavaroita tai palveluja taikka muuten toimii terveydenhuollon alalla:

1) laajentamaan tai muuttamaan toimintaansa;

7. Perustuslain 23 §:ssä on säädetty

Perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisaltaan 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.

8. Suomessa poikkeusololainsäädäntö, ja siten valmiuslakikin, pohjautuu perustuslakiin, jossa sitä ohjaa 2010-luvulla uudistettu perustuslain 23 §. Perustuslaki antaa siten mahdollisuuden poiketa perusoikeuksista kansakuntaa uhkaavissa poikkeusoloissa. Poikkeuksella tarkoitetaan syvemmälle menevää kavennusta perusoikeuteen kuin tavallisella perusoikeuteen niin sanottujen perusoikeuksien rajoitusedellytysten perusteella tehtävällä rajoituksella. Käyttöä rajoittavat poikkeusten välttämättömyys ja tilapäisyys. Poikkeusoloissa voidaan poiketa perusoikeuksista tavallisella lailla ilman tarvetta turvautua poikkeuslakimeinnettyyn. Periaatteessa valmiuslaki voisi olla tällainen laki, mutta siinä on tietyin osin sellaisia ongelmia perustuslailliselta kannalta, että se on säädetty poikkeuslakina. Vaikka perustuslakia on muutettu sen jälkeen kuin nykyinen valmiuslaki on säädetty, valmiuslain ns. poikkeuslakiluonne ei ole muutostenkaan johdosta kaikin osin poistunut.

9. Perustuslain mukaan perusoikeuksista voidaan myös tietyissä tilanteissa poiketa asetuksella. Tarkoitus on tältä osin antaa poikkeusololainsäädännön yhteydessä vähäisessä määrin muuta lainsäädäntöä laajempi valta lainsäädäntövallan delegointiin. Toisaalta delegoinnille on asetettu tarkkoja rajoituksia. Asetuksia voidaan käyttää vain erityisestä syystä, ja niiden soveltamisalan on oltava täsmällisesti rajattu. Joka tapauksessa tilapäisten poikkeusten perusteet on säädettävä laissa. Lisäksi eduskunta on kytketty perustuslain nojalla asetusten jälkitarkastukseen. Eduskunnalle taataan mahdollisuus tarkastaa perusoikeuspoikkeuksia koskevien asetusten asianmukaisuus, välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus välittömästi niiden antamisen jälkeen. Näin eduskunta voi valvoa poikkeusoloja koskevan

asetuksenantovallan käyttöä ja halutessaan kumota annetun asetuksen tai muuttaa sen voimassaoloaikaa.

10. Perustuslakivaliokunta on mainituissa asioita aikaisemmin koskevista mietinnöissään käsillä olevan poikkeusolon perustaa perustuslain ja valmiuslain kannalta sekä arvioinut käyttöönotettuja ja nyt jatkamisasetuksen kohteena olevia toimivaltuuksia.

11. Valmiuslain tarkoittamien toimivaltuuksien käytön jatkamisen valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin sopivat *muutettavat muuttaen* samat kriteerit kuin käyttöönoton arvioinnillekin. Perusteluvelvollisuus jatkamisasetuksen tarpeesta on asetuksenantajalla, siis valtioneuvostolla, ja sen on esitettävä jatkamiselle asianmukaiset perusteet.

12. Valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia voidaan lain 4 §:n mukaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.. Toimivaltuuksien käytön jatkamisen tulee täyttää tämän lisäksi välttämättömyyden, tarkoituksenmukaisuuden ja suhteellisuuden vaatimukset.

13. Asetuksen esittelymuistiossa on selvitetty toimenpiteitä, joita käyttöönotetuilla toimivaltuuksilla on toteutettu.

Tämä on erityisen tärkeää siksi, että valmiuslain 87 § ei valmiuslain tavanomaisimman systematiikan mukaisesti delegoi valtioneuvostolle asetuksenantovaltaa, johon sisältyy valmiuslaissa ja perustuslain mukaan eduskunnan jälkitarkastusoikeus, vaan antaa sosiaali- ja terveysministeriölle toimivallan päätöksillään ”velvoittaa lääketehtaan, lääketukku-kaupan, apteekkiliikkeen harjoittamiseen oikeutetun sekä sellaisen yhteisön ja yksityisen elinkeinonharjoittajan, joka toimittaa terveydenhuollossa käytettäviä tavaroita tai palveluja taikka muuten toimii terveydenhuollon alalla: 1) laajentamaan tai muuttamaan toimintaansa.” Toimivaltuus ei siis johda valtioneuvoston jatkamisasetuksen perusteella antamaan soveltamisasetukseen vaan suoraan ministeriön päätökseen.

Valtioneuvoston selvitys siitä, mihin kyseisten asetusten antamaa toimivaltaa on toistaiseksi käytetty, on asianmukainen ja selventää asiaa.

14. Asetuksen esittelymuistiossa on mielestäni asianmukaisesti selostettu kyseisen sääntelyn yhteyksiä esimerkiksi omaisuudensuojaan ja elinkeinovapauteen.

15. Muutoin välttämättömyyden, tarkoituksenmukaisuuden ja suhteellisuuden vaatimusten kannalta asetusta on vaikea arvioida sen esittelymuistion perusteella.

16. Tässä kohdin myös näkyy vahvasti se ero, joka on ollut yhtäältä perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 3/2020 vp suorittaman arvion ja mietinnössään PeVM 12/2020 vp esittämien arvioiden välillä. PeVM 3/2020 vp ei osoita käytännössä katsoen mitään ongelmia käyttöönotettavan toimivallan osalta: käsittääkseni se johtuu siitä, että toimivaltuus on tarkoin asetuksessa rajattu. PeVM 12/2020 vp puolestaan nimenomaisesti sääntelyn arvioinnissa ottaa esiin sen, kuinka laveaksi toimivaltuus tällaisenaan muodostuu ja mitä ongelmia siitä seuraa. Nyt kun noiden mietintöjen kohteena oleva sääntely on yhdistetty yhteen jatkamisasetukseen, ollaan tekemissä suoraan sen ongelman kanssa, joka on identifioitu mietinnössä PeVM 12/2020 vp.

17. PeVM 12/2020 vp perustuslakivaliokunta lausuu seuraavaa:

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 käyttöön oton 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 terveysturvapalvelut 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). Valiokunta pitää myös lääkkeiden ja hoitotarvikkeiden saatavuuden turvaamista painavana perustuslain 7 ja 19 §:n mukaisiin oikeuksiin kiinnittyvänä perusteena. Valiokunnan mielestä toimivaltuuden käyttöönotolle on asetuksen perustelumuistion heikkouksista huolimatta esitetty välttämättömiä perusteita.

Ottaen huomioon valmiuslain 87 §:n toimivaltuuden käyttöönotolle esitetyt lääkkeiden ja hoitotarvikkeiden saatavuuden turvaamiseen ja sitä kautta ihmisten henkeen ja terveyteen kohdistuvien vakavien uhkatekijöiden torjumiseen kiinnittyvät tavoitteet perustuslakivaliokunta ei pidä toimivaltuussääntelyä oikeasuhteisuusvaatimuksen vastaisena. Nyt ehdotettua toimivaltuuden käyttöönototapaa asianmukaisempaa olisi kuitenkin käyttöönottoasetuksessa määritellä, millaisista terveydenhuollon taikka lääke- tai tarvikkehuollon ohjaamisen toimenpiteistä voi olla kyse.

18. Kuten todettua, käsillä olevassa jatkamisasetuksessa on edelleen tämä sama ongelma. Valtioneuvosto vieläpä tuo esiin, ettei sillä välttämättä lääkemarkkinoiden globaalista luonteesta ja puuttumisen nopeasta tarpeesta johtuen edes ole tietoa siitä, mihin kaikkeen nyt jatkamisasetuksen suoma toimivalta ministeriö voisi käyttää. Muistiossa perustellaan asetelmaa seuraavasti. ”[P]andemiasta 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. Lääke- ja tarvikemarkkinoiden globaalista luonteesta johtuen kansallisesti on usein etukäteen hyvin haastavaa tarkasti ennustaa, minkälaisen toimivaltuuksien käytölle on kiireellinen ja välttämätön tarve. Tällöin käyttöönottoasetuksen mahdollistamien toimivaltuuksien määrittely ennakolta hyvin rajatulla tavalla voi johtaa toiminnallisiin haasteisiin kiireellisissä tilanteissa. Valmiuslain 87 §:n 1 kohdan käyttöönotto ehdotetulla tavalla on välttämätöntä, jotta turvataan valtuudet niille viranomaisille, joilla on velvollisuus

ryhtyä toimiin ja joilta edellytetään nopeaa reagointia eteen tulevista tilanteista.” (s. 42) Samalla valtioneuvosto vetoaa eritoten oikeasuhtaisuuden periaatteen täyttymisen osalta siihen, että perustuslakivaliokunta on jo hyväksynyt vastaavan asetuksen ongelmiseen.

19. Voidaan kuitenkin tulkita myös niin, että vaikka perustuslakivaliokunta on katsonut, että kyseisen kaltainen aikaisempi asetusta voi siinä tilanteessa jäädä voimaan, se on kuitenkin esittänyt sitä kohtaan sellaista kritiikkiä, jonka mahdollisesti seuraavassa yhteydessä tulisi johtaa asetuksen uudelleenmuotoiluun. Valtioneuvoston perustelut aikaisemman toimintatavan seuraamiseksi eivät ole vakuuttavia.

20. Valittu toimintatapa ja esitetyt perustelut eivät ole tyydyttävä valmiuslain välttämättömyys-, tarkoituksenmukaisuus- ja suhteellisuusarvioinnin toteuttamisen kannalta.

21. Asetuksen esittelymuistiosta saatavat tiedot kuitenkin osoittavat, että asetusten mahdollistama päätöksenteko on ollut käsitykseni mukaan asianmukaista.

22. Perustuslakivaliokunta on käyttöönottoasetusta aikanaan arvioidessaan kiinnittänyt oikeasuhtaisuusarviossa huomiota siihen, että käyttöönottoasetus on säädetty olemaan voimassa lyhyen ajan ja antanut sille oikeudellista merkitystä. Nyt lyhyttä aikaa jatketaan edelleen ja verraten lyhyellä ajalla. Jatkamisenkaan johdosta toimivaltuuksien käytön kokonaisuus ei muodostu edelleenkaan erityisen pitkäksi.

23. Myös käytön jatkamisen yhteydessä voidaan huomata, että jatkamisasetuksen muotoilu kyseisten valtuuksien soveltamisesta on mahdollistava, kuten perustuslakivaliokunta on painottanut. Edelleen on korostettava, että valmiuslain toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden. Valmiuslain 11.1 §:n mukaan poikkeusolojen päättyessä on voimassa oleva jatkamisasetus kumottava. Valmiuslain 11.2 §:n mukaan jonkin valmiuslain II osan säännöksen soveltamisedellytyksen lakatessa jatkamisasetusta on vastaavasti muutettava. Valtioneuvoston on seurattava tarkkaan valmiuslain ja siinä säädettyjen valtuuksien käytön soveltamisedellytysten täyttymistä sekä soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia. *Erityisesti tämä velvollisuus korostuu poikkeusolojen jatkuessa.*

24. Käsitykseni mukaan esittelymuistiossa on lisäksi sinänsä riittävät perustelut sille, että toimivaltuuksien käytön jatkaminen asetuksen mukaan mahdollistuu koko valtakunnan ja Ahvenanmaan alueella.

25. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 12/2020 vp on käytännössä se tapa, jolla asiassa voidaan edetä. Oman käsitykseni mukaan tulisi kuitenkin yhtäältä painokkaammin tuoda esiin sääntelytavan ongelmia ja valtioneuvostolla käytössään ollutta mahdollisuutta säätää asiasta toisin ja toisaalta voidaan vedota siihen, että asetuksen nojalla tehdyt päätökset ovat olleet asianmukaisia niistä nyt saadun selvityksen perusteella. Tämä on merkittävä seikka.