Tuomas Ojanen

2.4.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

M 12/2020 vp Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia

Kysymys on valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta. Asetus tulee voimaan 14.4.2020 ja on voimassa 13.5.2020 saakka.

Toisin kuin valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta välittömästi 17.3 annettu valtioneuvoston asetus, joka on säädetty valmiuslain 7 §:n nojalla ja josta on annettu perustuslakivaliokunnan mietintö PeVM 3/2020 vp, käsillä olevaa asetus on säädetty valmiuslain 8 §:n nojalla.

Valmiuslain 8 §:n otsikkona on ”Toimivaltuuksien käytön jatkamisesta päättäminen”. Säännöksen 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.

Valmiuslain 8 §:n esitöissä (HE 3/2008 vp, PeVL 6/2009 vp ja PuVM 3/2010 vp) ei juuri enemmälti eritellä ns. jatkamisasetuksia. Hallituksen esityksessä kuitenkin todetaan, että pykälässä ”säädettäisiin menettelystä tilanteessa, jossa poikkeusolot jatkuisivat ja valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia tarvittaisiin kauemmin kuin käyttöönottoasetuksen voimassaoloajan. Tällöin valtioneuvosto voisi ehdotetun 1 momentin mukaan asetuksella säätää toimivaltuussäännösten soveltamisesta korkeintaan kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan. Tällaista asetusta kutsuttaisiin jatkamisasetukseksi.” Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 6/2009 vp valmiuslakiehdotuksessa ei käsitellä jatkamisasetuksia.

Valmiuslain 9 §:ssä puolestaan säädetään jatkamisasetuksen soveltamisesta. Tästä ei kuitenkaan nyt ole kysymys käsillä olevassa asiassa.

Nähdäkseni käsillä olevan jatkamisasetuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnin keskeisiä lähtökohtia ovat perustuslain 23 § ja valmiuslain 8 §:n ohella perustuslakivaliokunnan mietinnöt PeVM 3/2020 vp sekä PeVM 2/2020 vp ja varsinkin seuraavat näkökohdat, joita mietinnössä PeVM 2/2020 vp korostetaan perustuslain 23 §:n sallimien perusoikeuspoikkeuksien soveltamisessa:

- 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;
- että nämä periaatteet rajoittavat sekä toimivaltuuksien käyttöönottoa että niiden käyttämistä poikkeusoloissa (PeVL 6/2009 vp, s. 4/I);
- 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. 4—5 ja PeVL 5/2009 vp, s. 3/II);
- että poikkeusolojen päättyessä on voimassa oleva käyttöönottoasetus tai jatkamisasetus kumottava;
- että valmiuslain 11 §:n 2 momentin mukaan jonkin valmiuslain II osan säännöksen soveltamisedellytyksen lakatessa käyttöönotto- tai jatkamisasetusta on vastaavasti muutettava;
- että valtioneuvoston on seurattava tarkkaan valmiuslain ja siinä säädettyjen valtuuksien käytön soveltamisedellytysten täyttymistä sekä soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia; *ja*
- että valmiuslain 5 §:n säännöksen mukaisesti valmiuslakia sovellettaessa on noudatettava Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita ja kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustettuja sääntöjä. Kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus sisältyy myös suoraan perustuslain 23 §:ään (ks. myös PeVM 2/2020 vp)

Nähdäkseni on erikseen syytä painokkaasti korostaa, että nyt käsillä olevan jatkamisasetuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa osaltaan keskeinen merkitys *ei* voi enää olla niillä näkökohdilla, joilla valtioneuvosto perusteli 17.3 valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönottoa välittömästi.

Sitä vastoin keskeinen merkitys arviossa on nyt sillä, miten käsillä olevan jatkamisasetuksen hyväksyttävyyttä, oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä kyetään valtioneuvoston taholta perustelemaan ottaen huomioon valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaisten poikkeusolojen nykytila ja (tällä hetkellä) nähtävissä olevat kohtuullisen reaaliset kehitystendenssit. Tässä suhteessa keskeinen on käsillä olevan jatkamisasetuksen 31.3.2020 päivätty 9-sivuinen perustelumuistio.

Äsken arvioinnin perustana olevasta tiedosta esitetty huomioiden totean, että käsillä olevan jatkamisasetuksen perustelumuistion 1.4 klo 14.18 saapuneella sähköpostilla. Kun otan huomioon, että käsillä olevan asian kuuleminen alkaa 2.4 klo 8.30 ja että lisäksi huomisen kuulemisen kohteena on 4 muutakin asiaa, varaan mahdollisuuden täydentää ja tarkistaa tässä kirjallisesti esittämääni kuulemisessa 2.4 klo 8.30 alkaen esille tuleva huomioon ottaen.

Perustelumuistio 31.3.2020

Jatkamisasetuksen perustelumuistiossa on taustoituksen jälkeen tehty selkoa epidemiologisesta ja lääketieteellisestä tilannekuvasta (s. 2-5). Tämän jälkeen tarkastellaan mahdollisuuksia tilanteen hallintaan viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin ja valmiuslain tuomin lisävaltuuksin, minkä lisäksi erillisessä jaksossa arvioidaan tarvetta

käsillä olevien toimivaltuuksien käytön jatkamiselle. Muistiossa tuodaan esiin maailmanlaajuisia lääkkeiden saatavuusongelmia, jotka korostuvat Suomen kaltaisessa lääkevalmisteiden, lääkevalmisteiden raaka-aineiden ja pakkausmateriaalien osalta hyvin tuontiriippuvaisessa maassa. Perustelumuistion mukaan lääkkeiden ja hoitotarvikkeiden saatavuuden turvaamiseksi on välttämätöntä jatkaa rajoittavien toimenpiteiden käyttöönottoa, jotta lääkkeiden ja tarvikkeiden riittävyys niitä tarvitseville voidaan taata ja ne voidaan kohdentaa niitä eniten tarvitseville. Käytännössä sosiaali-ja terveysministeriön päätöksellä voitaisiin määrätä lääkevalmisteiden ja tarvikkeiden jakelun porrastamisesta ja kohdentumisesta valmisteiden ja tuotteiden kriittisyyden/hoidollisen tarpeen perusteella. Muistion mukaan välttämättömät toimet eivät ole mahdollisia lääkkeitä, tavaroita ja palveluita normaaliolosuhteissa koskevan lain-säädännön puitteissa.

Arvio

Nyt käsillä olevaan perustelumuistioon ei sisälly sellaisia ongelmia, joita nähdäkseni sisältyi asiaan M 11/2020 vp koskeneeseen perustelumuistioon hyväksyttävyyden ja välttämättömyyden vaatimusten kannalta. Tämä johtuu pitkälti siitä, että nyt on kysymys yhden valmiuslain mukaisen toimivaltuuden käyttöönoton jatkamisesta, eikä nyt käsillä olevaan toimivaltuuden mahdolliseen soveltamiseen sisälly sellaisia alueellisia ja paikallisia kysymyksiä kuin asiassa M 11/2020 vp olleeseen asetukseen.

Nähdäkseni käsillä olevaa jatkamisasetusta voidaan pitää hyväksyttävänä ja välttämättömänä perustelumuistiosta ilmenevistä syistä. Näin ollen perustuslakivaliokunnan mietinnössä voidaan esittää, että asetus saa jäädä voimaan.

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä on kuitenkin korostettava tarvetta huomioida asetuksen soveltamisessa valmiuslain 4 §:n säännöksiä toimivaltuuksien käyttöperiaatteista sekä etenkin sitä, että valtioneuvoston on seurattava tarkkaan asetuksessa säädettyjen valtuuksien käytön soveltamisedellytysten täyttymistä sekä soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia. Erityistä merkitystä seurannassa on annettava tällöin myös sille, että valmiuslain 11 §:n 1 momentin mukaan poikkeusolojen päättyessä on voimassa oleva käyttöönottoasetus tai jatkamisasetus kumottava ja että valmiuslain 11 §:n 2 momentin mukaan jonkin valmiuslain II osan säännöksen soveltamisedellytyksen lakatessa käyttöönotto- tai jatkamisasetusta on vastaavasti muutettava.

Helsingissä 2. päivänä huhtikuuta 2020

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki