Veli-Pekka Viljanen

M 13/2020 vp; Valtioneuvoston asetus valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 2.4.2020

Käsiteltävänä oleva asetus on valmiuslain 6 §:ssä tarkoitettu ns. käyttöönottoasetus, jossa säädetään valmiuslain 87 §:n 1 kohdassa säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta. 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, lääketukkukaupan, 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”.

Valmiuslain 6 §:n 2 momentin mukaan käyttöönottoasetuksessa on mainittava, miltä osin valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia voidaan soveltaa ja toimivaltuuksien alueellinen soveltamisala, jos niitä ei saateta sovellettaviksi koko valtakunnan alueella.

Käyttöönottoasetuksen 2 §:ssä säädetään muiden valmiuslain 87 §:n 1 kohdan tarkoittamien toimivaltuuksien käyttöönotosta paitsi terveydenhuollossa käytettävien lääkkeiden, tavaroiden ja palvelujen myynnin rajoittamisesta, josta on jo 17.3.2020 annettu käyttöönottoasetus (124/2020), jota on sittemmin jatkettu jatkamisasetuksella. Käyttöönottoasetuksen 3 §:n mukaan se tulisi voimaan 14.4.2020 ja olisi voimassa 13.5.2020 asti. Kyseiset säännökset täyttävät muodollisesti käyttöönottoasetukselle asetettavat vaatimukset.

Valmiuslain 6 §:n 3 momentin mukaan eduskunta päättää, saako asetus jäädä voimaan vai onko se kumottava osittain tai kokonaan ja onko se voimassa säädetyn vai sitä lyhyemmän ajan. Eduskunnan tehtyä kyseisen päätöksen, käyttöönottoasetuksessa mainittuja säännöksiä voidaan alkaa soveltaa siltä osin kuin eduskunta ei ole päättänyt, että asetus on kumottava.

Valmiuslain 87 §:n 1 kohta oikeuttaa sosiaali- ja terveysministeriötä puuttumaan hyvin voimakkaasti ja hyvin avoimen valtuutuksen perusteella lääketehtaan, lääketukkukaupan, apteekkiliikkeen harjoittamiseen oikeutetun sekä sellaisen yhteisön ja yksityisen elinkeinonharjoittajan, joka toimittaa terveydenhuollossa käytettäviä tavaroita tai palveluja taikka muutoin toimii terveydenhuollon alalla, elinkeinon ja ammatin harjoittamiseen. Se voi nimittäin päätöksellään velvoittaa edellä mainittuja ”laajentamaan tai muuttamaan toimintaansa”. Tällaisena säännös rajoittaa merkittävästi perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattua elinkeinon ja ammatin harjoittamisen vapautta.

Valmiuslain esityöt jättävät täysin avoimeksi sen, mitä kaikkea voi sisältyä velvoitteeseen laajentaa tai muuttaa toimintaansa. Yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan ainoastaan, että pykälässä tarkoitettuja toimenpiteitä voidaan tarvita esimerkiksi tärkeän lääkeaineen loppumisen uhatessa (HE 3/2008 vp, s. 77). Paljon täsmällisemmäksi ei velvoitteen sisältö muodostu myöskään asetuksen perustelumuistion perusteella. Siinä viitataan jo annettuun sosiaali- ja terveysministeriön päätökseen, jossa määrätään apteekkiliikkeen harjoittamiseen oikeutetun velvoitteesta ottaa käyttöön toimintamalleja, jotka vähentävät asiakkaiden ja apteekin henkilökunnan altistamista covid 19 –virukselle. Toimivaltuuksien käyttöönotolla luotaisiin tällaisille määräyksille ”entistä vahvempi juridinen pohja”. Lisäksi perustelumuistion mukaan apteekkeja voitaisiin velvoittaa yhteistoimintaan jakelussa, jos se on välttämätöntä lääkkeiden tai tarvikkeiden saatavuuden turvaamiseksi (s. 9). Valtuutuksen epämääräisyyden ongelmallisuutta lisää se, että valmiuslain 87 §:n mukaisten toimivaltuuksien käyttöönotto ei edellytä erillisen eduskunnan jälkitarkastukseen tulevan soveltamisasetuksen antamista, vaan sosiaali- ja terveysministeriö voi heti asetuksen voimaantultua alkaa soveltaa toimivaltuuksia. Perusongelma on tässä tapauksessa kuitenkin valmiuslain hyvin avoimessa toimivaltasäännöksessä, eikä niinkään nyt käsiteltävänä olevassa käyttöönottoasetuksessa. Asetuksen arviointi välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta tosin edellyttäisi tarkempaa käsitystä siitä, minkälaisia velvoitteita apteekeille ja muille terveydenhuoltoalan toimijoille asetuksen perusteella on tarkoitus osoittaa (vrt. ”muuttamaan toimintaansa”).

Perustuslakivaliokunta on jo mietinnössään PeVM 3/2020 vp katsonut, että valmiuslain 87 §:n 1 kohdan toimivaltuuksien käyttöönotolle ei ollut oikeudellisia esteitä siltä osin kuin oli kysymys terveydenhuollossa käytettävien lääkkeiden, tavaroiden ja palvelujen myynnin rajoittamisesta. Kun otettiin huomioon valmiuslain käyttöönotolle pandemiatilanteessa osoitettavat erittäin painavat tavoitteet turvata terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyky ja sitä kautta ihmisten henkeen ja terveyteen kohdistuvia vakavia uhkatekijöitä, perustuslakivaliokunta ei pitänyt

tuolloin käsiteltävänä olleita toimivaltuuksia oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaisena (PeVM 3/2020 vp, s. 3). Valiokunta painotti kuitenkin, että valmiuslain toimivaltuuksia voidaan lain 4 §:n mukaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivallan käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden (PeVM 3/2020 vp, s. 4).

On ilmeistä, että juuri pandemian aikana apteekkien ja muiden terveydenhuoltoalan toimijoiden toiminnan ”laajentamiseen ja muuttamiseen” voi olla pakottavaa tarvetta. Esitetyt esimerkit (ks. perustelumuistio, s. 9) uusista velvoitteista eivät ole ongelmallisia perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuuden vaatimuksen kannalta. Toisaalta valmiuslain 87 §:n 1 kohdan toimivaltuuden hyvin avoin muotoilu korostaa voimakkaasti välttämättömyysvaatimuksen tiukkaa tulkintaa sosiaali- ja terveysministeriön päätöstä tehtäessä.

Edellä esitetyin perustein ja ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 3/2020 vp jo omaksutun yleisen hyväksyvän kannan valmiuslain 87 §:n valtuuksien osittaiseen käyttöönottoon, päädyn siihen, ettei oikeudellisia esteitä käsiteltävänä olevan käyttöönottoasetuksen jättämiselle voimaan ole olemassa.