*Janne Salminen* 2.4.2020
Kirjallinen lausunto

Perustuslakivaliokunta

**Valtioneuvoston asetus valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta (M 14/2020 vp)**

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on valtioneuvoston asetus valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta.

2. Asetuksessa on säädetty sen tulevan voimaan 14.4.2020. Asetus on voimassa 13.5.2020 asti.

3. Asetuksen perusteella valmiuslain 87.1 §:n mukaisia toimivaltuuksia lääketehtaan, lääketukkukaupan, apteekkiliikkeen harjoittamiseen oikeutetun sekä sellaisen yhteisön ja yksityisen elinkeinonharjoittajan, joka toimittaa terveydenhuollossa käytettäviä tavaroita tai palveluja taikka muuten toimii terveydenhuollon alalla, ohjaamiseksi voidaan soveltaa koko valtakunnan alueella. Asetus koskee kaikkia muita valmisulain 87.1 §:n nojalla käytettävissä olevia toimivaltuuksia kuin valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen tarkoittamia (ks. asia M 12/2020 vp).

4. Jo voimassa olevalla käyttöönottoasetuksella säädettyjen toimivaltuuksien tarkoituksena on ollut turvata lääke- ja tarvikehuoltoa rajoittamalla terveydenhuollossa käytettävien lääkkeiden, tavaroiden ja palvelujen myyntiä koko valtakunnan alueella.

5. Käsillä olevalla käyttöönottoasetuksella on tarkoitus laajentaa toimivaltuudet koskemaan valmiuslain 87.1 §:n toimivaltuuksia kokonaisuudessaan.

6. Perustuslain 23 §:ssä on säädetty

> Perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan 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.

7. 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 poikkeuslakimenettelyyn. 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.

8. 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.

9. Perustuslakivaliokunta on mainitussa mietinnössään valmiuslain 87 §:n 1 kohdan toimivaltuuksia osin koskevan käyttöönottoasetuksen johdosta, PeVM 3/2020 vp (Valtioneuvoston asetus valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta välittömästi) käsitellyt käsillä olevan poikkeusolon perustaa perustuslain ja valmiuslain kannalta sekä esittänyt valtiosääntöoikeudelliset puitteet yhtäältä käyttöönottoasetuksen menettelylliselle käsittelylle ja toisaalta sen materialiseksi arvioimiseksi. Käsillä on sellainen poikkeusolo, joka oikeuttaa valmiuslain 87 §:n 1 kohdan tarkoittaman toimivallan käyttöön sinänsä.

10. Jo voimassa olevan valmiuslain 87 §:n 1 kohdan toimivaltuuksia osin koskevan käyttöönottoasetuksen säännösten osalta perustuslakivaliokunnalla ei ole ollut huomautettavaa. Se on siten katsonut, että esitetyillä perusteilla valmiuslain 87 §:n mukaisesti terveydenhuollossa käytettävien lääkkeiden, tavaroiden ja palvelujen myyntiä voidaan rajoittaa koko valtakunnan alueella.

11. Valmiuslain 87 §:n 1 kohdan mukaan

> Väestön terveydenhuollon turvaamiseksi 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 elin-

keinonharjoittajan, joka toimittaa terveydenhuollossa käytettäviä tavaroita tai palveluja taikka muuten toimii terveydenhuollon alalla:

1) laajentamaan tai muuttamaan toimintaansa;.

12. Hallituksen esityksessä luonnehditaan säännöksen tarkoittamia toimivaltuuksia muun muassa niin, että asianomainen ministeriö ”voisi tehdä toiminnan laajentamiseen, muuttamiseen tai siirtämiseen velvoittavan päätöksen, jollei väestön terveydenhuoltoa muuten voida turvata. Pykälässä tarkoitettuja toimenpiteitä voitaisiin tarvita esimerkiksi tärkeän lääkeaineen loppumisen uhatessa. Pykälän mukaisiin toimenpiteisiin velvoitetulle maksettavasta korvauksesta” säädetään laissa muualla (HE 3/2008 vp, s. 77).

13. Perustuslakivaliokunnan tuoreesta käytännöstä käy ilmi muutamia perustavanlaatuisia arviointikriteerejä valmiuslain tarkoittamien toimivaltuuksien käyttöönotolle. Ensinnäkin, valmiuslain toimivaltuuksia voidaan käyttää *vain, jollei tilannetta voida hallita viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin*. Toiseksi, valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönotolle on *erittäin korkea kynnys*. Käyttöönottoa *ei tule tehdä kevein perustein tai varmuuden vuoksi*. Kolmanneksi, viranomaiset voidaan lisäksi oikeuttaa poikkeusoloissa käyttämään *vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia 1 §:ssä säädetyn tarkoituksen saavuttamiseksi*. Valmiuslain tarkoituksena on lain 1 §:n mukaan poikkeusoloissa muun muassa suojata väestöä sekä turvata sen toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia. Valmiuslain 4 §:*n säännöksiä toimivaltuuksien käyttöperiaatteista voi pitää keskeisinä perusoikeusrajoitusten suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta*. Lisäksi tulee perustella, voidaanko *toimivaltuuksien käytöllä saavuttaa poikkeamisen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta*.

14. Valtioneuvoston arvion mukaan terveydenhuoltojärjestelmän toiminnan ylläpitäminen edellyttää tavalliseen lainsäädäntöön sisältyvien valtuuksien lisäksi myös valmiuslaissa säädettyjen valtuuksien käyttöönottoa. Terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen pandemian aikana on perustuslakivaliokunnan mielestä 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. Käsillä oleva käyttöönottoasetus tähtää siihen, että maan laajuisesti voidaan turvata lääkkeiden saatavuus ja apteekkipalveluiden saavutettavuus poikkeusoloissa.

15. Valmiuslain 87 §:n toimivaltuus on sellaisenaan erittäin laaja. Sen käytöllä voidaan puuttua huomattavalla tavalla säännöksessä tarkoitettujen perustuslaissa turvattuun elinkeinonvapauteen.

16. Lisäksi säännös nimenomaan antaa toimivallan ministeriölle, joka voi päätöksellään tehdä tarvittavat määräykset. Siten tämän toimivaltuuden käyttöön ei liity esimerkiksi soveltamisasetuksen antamista eikä liioin siihen kytkeytyvää eduskunnan jälkitarkastusoikeutta.

17. Toimivaltuutta käytettäisiin toiminnan rajoittamiseen ja ohjaamiseen. Asiakirjoista saatavan selvityksen perusteella sosiaali- ja terveysministeriön päätöksellä voitaisiin paitsi

määrätä lääkevalmisteiden ja tarvikkeiden jakelun porrastamisesta ja kohdentumisesta valmisteiden ja tuotteiden kriittisyyden/hoidollisen tarpeen perusteella, myös ottaa käyttöön muita poikkeusmenettelyjä, joilla turvataan lääkevalmisteiden ja tarvikkeiden riittävyyttä ja kohdentumista sekä palveluiden saavutettavuutta lääkkeiden ja tarvikkeiden tukku- ja vähittäisjakelussa sekä lääkevalmistuksessa.

18. Asetuksen perustelumuistiosta ilmenevän valossa vaikuttaa siltä, että perustuslakivaliokunnan tähänastisesta tuoreesta käytännöstä ilmenevät edellytykset täyttyvät. Käsitykseni mukaan valtioneuvoston esittelymuistiosta tulee riittävästi esiin toimivaltuuden tarve välttämättömyyden, tarkoituksenmukaisuuden ja suhteellisuuden kannalta.

19. Koska toimivaltuus on erittäin laaja, säädöksessä olisi kuitenkin ollut asianmukaista rajata sen käyttöä täsmällisemmin samaan tapaan kuin jo voimassa olevassa valmiuslain 87 §:n 1 kohdan perusteella annetussa käyttöönottoasetuksessa, jotta olisi yksiselitteisen selvää, mihin kaikkeen ministeriö toimivaltaa voi käyttää. Edelleen on kuitenkin painotettava, 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.

20. Käsillä oleva asetus vastaa 1 §:n säännöksen muotoilun osalta perustuslakivaliokunnan ohjausta.