

Olli Mäenpää
9.3.2021

Perustuslakivaliokunnalle

Valtioneuvoston asetus valmiuslain 106 §:n 1 momentissa ja 107 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta (M 1/2021 vp)

Perustuslakivaliokunnan arvioitavana on valmiuslain 6 §:n nojalla annettu valtioneuvoston asetus, jossa säädetään valmiuslain 106 §:n 1 momentissa ja 107 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta.

Asetuksen 2 §:n mukaan valmiuslain 106 §:n 1 momentissa säädettyä hallintoviranomaisen viestintää koskevaa toimivaltuutta voidaan soveltaa koko valtakunnan alueella. Asetuksen 3 §:n mukaan valmiuslain 107 §:ssä tarkoitettuja toimivallan ratkaisemista koskevia toimivaltuuksia voidaan soveltaa koko valtakunnan alueella. Asetus on voimassa 11.3.2020-30.4.2020.

Eduskunta päättää valmiuslain 6 §:n 3 momentin mukaan, saako asetus jäädä voimaan vai onko se kumottava osittain tai kokonaan ja onko se voimassa säädetyn vai sitä lyhyemmän ajan.

Asetuksen voimaanjäämisen yleiset edellytykset

Valtioneuvoston asetuksen perustelumuiustiossa (5.3.2021) viitataan epidemian voimakkaaseen alueelliseen kiihtymiseen viime viikkojen aikana, mitä selittää se, että HUS:n alueella jo kaksi kolmasosaa todetuista uusista koronavirustapauksista näyttäisi olevan muuntuneen viruskannan aiheuttamia. Tautitapausten määrä ja valtakunnallinen ilmaantuvuus ovat kohonneet helmikuun 2021 alun jälkeen erittäin nopeasti. Virusmuunnoksen leviäminen voi muistion mukaan lähikuukausien aikana johtaa sairaala- ja tehohoidon tarpeen voimakkaaseen kasvuun, alkuun Helsingin ja Uudenmaan ja myöhemmin myös kaikissa muissa sairaanhoitopiireissä, mikäli tartuntojen leviämisen estämiseen tähtääviä toimia ei olennaisesti kiristetä. THL:n asetuksen antamisen jälkeen esittämät uudet tiedot tartuntojen määrän mahdollisesta lisääntymisestä vahvistavat näitä arvioita.

Muistiossa arvioidaan epidemiatilanteen vaativan erittäin tehokasta viruksen leviämisen hillintää tulevien viikkojen ja kuukausien aikana. Nopeat ja laaja-alaiset rajoitustoimet ovat tarpeen ja tehokkaita myös muuntovirusta vastaan. Perusteluista käy muutenkin ilmi, että tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Yleisten edellytysten asetuksen voimaanjäämisellä voidaan siten katsoa täyttyvän, kun myös otetaan huomioon, että asetuksessa säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönottamisella pyritään perusoikeusjärjestelmän

kannalta hyväksyttävällä tavalla suojelemaan väestön terveyttä ja ihmisten elämää.

Valtionhallinnon viestintää koskevat toimivaltuudet

Valmiuslain 106 §:n 1 momentissa säädetyn valtionhallinnon viestinnän välittömän johdon keskittämistä valtioneuvoston kanslialle koskevan toimivaltuuden käyttöönottoa perustellaan muistiossa nopean tiedonkulun, luotettavan tilannekuvan sekä selkeiden viestintävastuiden ja viestinnän yhteensovittamisen merkityksen korostumisella poikkeusoloissa. Nykymallin ei arvioida antavan mahdollisuutta viestinnän riittävään koordinoimiseen ja nopeaan reagointiin. Tilanteen kiristyessä viestintävalmiutta on perustelujen mukaan nostettava ja samalla tehostettava toimintakykyä.

Valtionhallinnon viestintää koskevan toimivaltuuden käyttöönottoa arvioitaessa on otettava huomioon, että viranomaiset voidaan valmiuslain 4 §:n 1 momentin mukaan oikeuttaa poikkeusoloissa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia 1 §:ssä säädetyn tarkoituksen saavuttamiseksi. Poikkeusolojen keskeisenä tarkoituksena on valmiuslain 1 §:n mukaan ylläpitää perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia.

Valtionhallinnon viestinnän keskittämisen mahdollistavan toimivaltuuksien käyttöön ottamisessa ja soveltamisessa on tältä kannalta erityisen suuri merkitys sillä, että valtionhallinnon aktiivisella ja laaja-alaisella viestinnällä luodaan edellytyksiä perusoikeuksina turvatus sananvapauden käyttämiseksi ja julkisuusperiaatteen toteuttamiselle. Viestinnän välittömän johdon keskittämistä koskeva toimivaltuus ei sisällä perusteita tai toimivaltaa rajoittaa kummankaan perusoikeuden toteuttamista. Niin ikään perusoikeutena turvatus hyvän hallinnon voidaan katsoa edellyttävän hallinnon avoimuutta myös – ja erityisesti – poikkeusolojen vallitessa.

Valtionhallinnon viestintää koskevien toimivaltuuksien käyttöönottoa asetuksessa säädetyllä tavalla voidaan edellä esitetyn perusteiden perusteltuna.

Hallinnonalojen välisen erimielisyyden ratkaiseminen

Muistion mukaan valmiuslain 107 §:ssä säädetyn toimivallan ratkaisemista koskevien toimivaltuuksien käyttöönotto on välttämätöntä, koska vallitsevissa poikkeusoloissa on välttämätöntä varmistaa normaalioloja laajemmat toimivaltuudet hallinnonalojen välisen ja hallinnonalojen sisäisten toimivaltariitojen ja toimivaltaa koskevan epätietoisuuden ratkaisemiseksi. Valtioneuvostosta annetun lain säännökset eivät koske ministeriöiden alaisten hallintoyksikköjen toimivaltakysymyksiä. Poikkeusoloissa on tarve nopeasti ratkaista myös muulle hallintoviranomaiselle tai toimintayksikölle kuuluvia toimivalta- tai tehtävärästiriitoja myös sellaisissa tilanteissa, joihin ei ole normaaliolojen säännöksiä.

Muistion perusteluissa (s. 7) esitetään Helsinki-Vantaan lentoasemaa koskevat päätökset ja muut toimenpiteet esimerkkinä tilanteesta, jossa valmiuslain 107 §:ssä säädettyä toimivaltaa voitaisiin käyttää. Perustelumuistiosta välittyy tältä

osin hyvin laaja arvio valmiuslain 107 §:ssä säädetyn toimivallan ulottuvuudesta. Arvio ei kaikilta osin saa riittävästi tukea valmiuslain 107 §:n määrittelemästä toimivallasta.

Esimerkissä tarkoitettussa tilanteessa oli merkittävässä määrin kysymys siitä, että aluehallintovirasto ei käyttänyt sille tartuntatautilain nojalla kuuluvaa toimivaltaa määrätä pakollinen terveystarkastus lentoasemalla (ks. myös PeVL 7/2021 vp, 10-11 kohta). Asetuksessa tarkoitettu toimivalta rajoittuu erimielisyyksien ratkaisemiseen (valtion) hallinnonalojen välillä, eikä sillä voida ratkaista tällaisia valtion viraston toimivallan laiminlyöntitilanteita. Tältä osin valvontavastuu kuuluu sen sijaan hallinnonalan ministeriölle, joka perustuslain 68 §:n 1 momentin nojalla vastaa toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Ministeriö voi tämän valvontavastuunsa nojalla puuttua tilanteeseen, jos sen alainen virasto ei ryhdy lain edellyttämiin toimenpiteisiin.

Lentoasemaa koskevassa esimerkissä oli kysymys myös kunnan toimivallasta. Kuntaa ei valmiuslain 107 §:ssä säädetyn toimivallan nojalla voida velvoittaa ryhtymään toimenpiteisiin, eikä kunnalle voida tämän toimivallan nojalla asettaa uusia tehtäviä.

Hallinnonalojen välisen erimielisyyden ratkaisemista koskevien toimivaltuuksien käyttöönottoa asetuksessa säädetyllä tavalla ja valmiuslain 107 §:ssä säädetyn toimivallan rajoissa voidaan pitää perusteltuna.

Yleisarvio

Estettä valtioneuvoston asetuksen jäämiselle voimaan ei esitetyt näkökohdat ja perustelut huomioon ottaen ole. Asetus voi jäädä kokonaan voimaan siinä säädettyksi määräajaksi.