

Lausunto

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa valtioneuvoston asetuksesta valmiuslain 106 §:n 1 momentissa ja 107 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta (M 1/2021 vp).

Hallituksen esityksessä 22/2021 vp todettiin (s. 25), että valmiuslain 106 ja 107 §:ää oli välttämätöntä ryhtyä soveltamaan välittömästi sen jälkeen, kun valtioneuvosto oli yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa todennut, että maassa vallitsevat valmiuslain 3 §:n 5) kohdan mukainen poikkeusolot. Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan 6/2021 vp ”huomiota siihen, että valmiuslain 6 §:n mukaan lain II osan, johon 106 ja 107 § kuuluvat, säännösten soveltamisen aloittamisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella, joka saatetaan välittömästi eduskunnan käsiteltäväksi” ja että ”säännösten soveltamisen aloittaminen ei siten ole mahdollista ilman tällaisen käyttöönottoasetuksen antamista”. Eduskunnan tarkastettavana nyt olevan valtioneuvoston asetuksen tarkoitus lienee korjata perustuslakivaliokunnan lausunnossaan toteama puute.

Poikkeusolojen lainsäädännössä keskeistä välttämättömyysperiaatetta on noudatettava paitsi poikkeusolojen valtuuksia sovellettaessa myös niitä käyttöön otettaessa. Välttämättömyysvaatimus koskee myös käyttöönottoasetusta. Käyttöönottoasetuksella voidaan ottaa käyttöön ainoastaan sellaisia toimivaltuuksia, joiden soveltaminen on arvioitavissa välttämättömäksi juuri käsillä olevissa poikkeusoloissa. Välttämättömyysarvioinnissa olennaista on, voidaanko normaaliolojen toimivaltuuksia pitää riittävinä vai ei. Jos normaaliolojen toimivaltuuksien voidaan arvioida riittävän, käyttöönottoasetus ei täytä välttämättömyysvaatimusta.

Perustuslakivaliokunnalle 2.3.2021 antamassani lausunnossa pidin poikkeusolojen toteamista valmiuslain 6.1 §:n nojalla ilman, että toteamiseen liittyy tässä lainkohdassa tarkoitettun käyttöönottoasetuksen antaminen, valtiosääntöoikeudellisesti hyvin ongelmallisena. Totesin, että valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottoa koskevien säännösten tarkoituksena ei ole ollut, että poikkeusolojen toteaminen olisi käyttöönottoasetuksesta erillinen toimenpide siten, että siihen ei liittyisi käyttöönottoasetusta. Poikkeusolojen toteaminen ja käyttöönottoasetuksen antaminen on tarkoitettu saman prosessin erillisiksi mutta toisiinsa kiinteäksi liittyviksi vaiheiksi siten, että toista ei voi olla ilman toista. Tätä osoittaa myös se, että poikkeusolojen toteamiseen ei laissa ole liitetty eduskunnan jälkitarkastusmenettelyä, vaan eduskunta ottaa kantaa poikkeusolon toteamiseen samalla kuin käyttöönottoasetukseenkin. Demokratiavajeena voitaisiin pitää tilannetta, jossa maassa vallitsisivat valtioneuvoston yhdessä presidentin kanssa toteamat poikkeusolot, joihin eduskunnalla ei olisi ollut mahdollisuutta ottaa kantaa.

Edellä sanotusta seuraa, että välttämättömyysvaatimus, jonka täyttymistä eduskunta arvioi käyttöönottoasetuksen yhteydessä, ulottuu myös poikkeusolojen toteamiseen. Poikkeusolojen toteaminen ei täytä välttämättömyysvaatimusta, ellei siihen liittyvä käyttöönottoasetus sitä täytä.

Tarkastettavana olevaan käyttöönottoasetukseen liittyvässä muistiossa on tarkasteltu valmiuslain 106-107 §:ään liittyvää normaaliolojen lainsäädäntöä. Mainitut valmiuslain pykälät sääntelevät hallintoviranomaisten viestintää poikkeusoloissa ja viranomaisten välisten toimivaltaerimielisyyksien ratkaisemista. Valtioneuvoston kanslian toimialaan ja tehtäviin kuuluu valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n ja valtioneuvoston ohjesäännön 12 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisesti valtioneuvoston viestintä ja valtionhallinnon viestinnän yhtensovittaminen. Valtioneuvostosta annetun lain 10 §:n mukaan valtioneuvosto ratkaisee pääministerin esityksestä erimielisyyden siitä, minkä ministeriön käsiteltäväksi jokin asia kuuluu. Valtioneuvosto voi myös päättää, minkä ministeriön on käsiteltävä sellainen laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä asia, joka koskee useamman kuin yhden ministeriön toimialaa. Valtioneuvoston ohjesäännön 8 §:n 1 kohdan mukaan valtioneuvoston yleisistunto ratkaisee kysymyksen siitä, minkä ministeriön käsiteltäviin jokin asia kuuluu, sekä tarvittaessa asian määrääminen valmisteltavaksi kahdessa tai useammassa ministeriössä.

Pidän hyvin kyseenalaisena, perustavatko valmiuslain 106-107 § niin merkittävää poikkeusolojen lisätoimivaltaa, että niiden soveltamisen aloittamisella voitaisiin perustella myös poikkeusolojen toteamista koskevan välttämättömyysvaatimuksen täyttymistä. Valmiuslain 106-107 §:ää ei ole tarkoitettu itsenäiseksi vaan liitännäiseksi – voisi jopa sanoa ”metatason” – toimivaltasäännöksiksi, jotka täydentävät varsinaisia materiaalisia toimivaltasäännöksiä. Jos ainoa eduskunnan tarkastettavaksi tuleva käyttöönottoasetus koskisi valmiuslain 106-107 §:ää, olisi lähellä katsoa, että valmiuslain toimivaltasäännösten käyttöönottoa ja samalla myös poikkeusolojen toteamista koskeva välttämättömyysvaatimus ei täytyisi. Eduskunnan olisi tällöin päätettävä, että käyttöönottoasetus ei jää voimaan ja että valtioneuvoston yhdessä tasavallan presidentin kanssa toteamat poikkeusolot päättyvät. Jos eduskunta kuitenkin katsoo, että sen käsiteltäväksi annettu toinen käyttöönottoasetus täyttää välttämättömyysvaatimuksen, myös tässä lausunnossa arvioimani käyttöönottoasetus voitaneen sen tarkoittamien toimivaltuuksien liitännäisen luonteen vuoksi jättää voimaan.

Valiokunnan on kuitenkin mielestäni syytä lausunnossaan huomauttaa

- poikkeusolojen toteamisen ja käyttöönottoasetuksen antamisen kiinteästä yhteydestä sekä
- 106-107 §:n toimivaltuuksien liitännäisestä luonteesta ja siitä, että pelkästään näiden säännösten soveltamisen aloittamisella ei voida perustella poikkeusolojen toteamista.

Sysmässä 8.3.2021

Kaarlo Tuori

