

Janne Salminen

8.3.2021

Perustuslakivaliokunta

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

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on valmiuslain nojalla annettu asetus valmiuslaissa säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta. Asetuksen 2 §:n mukaan valmiuslain 106.1 §:ssä säädettyä hallintoviranomaisen viestintää koskevaa toimivaltuutta voidaan soveltaa koko valtakunnan alueella. Saman asetuksen 3 §:n mukaan valmiuslain 107 §:ssä tarkoitettuja toimivallan ratkaisemista koskevia toimivaltuuksia voidaan soveltaa koko valtakunnan alueella. Asetus on voimassa 11.3.-30.4.2021.

2. Kysymyksessä on valmiuslain 6 §:n tarkoittama käyttöönottoasetus.

Aluksi

3. Perustuslakivaliokunta on mietinnössään PeVM 2/2020 vp esittänyt käyttöönottoasetuksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat.

4. Käsillä olevan asetuksen valtiosääntöoikeudelliseksi arvioimiseksi voidaan soveltaa samoja lähtökohdita. Ennen vuoden 2020 kevään pandemiatilannetta nykyistä valmiuslakia tai aikaisempaa valmiuslakia ei ollut sovellettu.

5. Perustuslain 23 §:n mukaan 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.

6. Muun muassa valiokunnan tuoreen käytännön perusteella on selvää, että perustuslain 23 § kattaa nyky muodossaan esimerkiksi valmiuslain 3 §:n 5 kohdan tarkoittamat pandemiat, jotka ovat kansa-

kuntaa vakavasti uhkaavia (Erit. PeVM 9/2010 vp ja keväältä 2020 PeVM 2/2020 vp). Valmiuslaki voi tulla sovellettavaksi vain erittäin vakavissa kriiseissä, jotka koskettavat koko kansakuntaa tai ainakin suurta osaa siitä ja vaikuttavat koko yhteiskunnan toimivuuteen. Valmiuslain toimivaltuussäännösten soveltaminen on mahdollista vain laissa tarkasti rajatuissa poikkeusoloissa. Poikkeusoloja koskevan sääntelyn tyypillisten vaatimusten mukaisesti valmiuslain toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jollei tilannetta voida hallita viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin ja toimivaltuudet ovat sikäli välttämättömät poikkeusoloissa. Valmiuslain 4.1 §:n mukaisten valmiuslain käyttöönottoperiatteiden mukaan viranomaiset voidaan oikeuttaa poikkeusoloissa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia 1 §:ssä säädetyn tarkoituksen saavuttamiseksi. Toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden. Lisäksi saman lain 4.2 §:n mukaan valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.

7. Jos valtioneuvosto, yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, toteaa maassa vallitsevan poikkeusolot, voidaan valtioneuvoston asetuksella (käyttöönottoasetus) säätää valmiuslain II osan säännösten soveltamisen aloittamisesta. Tällainen asetus voidaan antaa määräajaksi, enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Poikkeusolot

8. Valtioneuvosto on 1.3.2021 yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa todennut maassa vallitsevan valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaiset poikkeusolot. Siitä, miten yhteistoiminta tasavallan presidentin kanssa on toteutettu sinänsä, ei ole asetuksen mukana olevassa muistiossa tarkempaa selvitystä. Valmiuslaki ei esitöidensä valossa kuitenkaan edellytä tältä yhteistoiminnalta mitään määrättyä muotoa.

9. Nyt valmiuslakia sovelletaan samantyyppisessä tilanteessa ja samaan pandemiaan viitaten kuin vuoden 2020 kevään aikana.

10. Pandemiatilanne sinänsä on kestänyt jo jonkin aikaa, ja myös Suomessa se on jo aikaisemmin johtanut myös poikkeusolojen toteamiseen. Valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttö kuitenkin lakkasi 15.6.2020, kun valtioneuvosto arvioi, että tilanne on hallittavissa tavalliseen lainsäädäntöön sisältyvien toimivaltuuksien avulla. Nyt poikkeusolot on todettu uudelleen.

11. Valmiuslain 3 §:n 5 kohdan täyttyminen edellyttää, että kyseessä on hyvin laajalle levinnyt vaarallinen kulkutauti (pandemia) ja että se rinnastuu vaikutuksiltaan erityisen vakavaan suuronnettomuuteen. Valiokunta on todennut tämän viittaavan muun muassa poikkeuksellisen suuriin vahinkoihin ja suureen uhrimäärään. Ei ole oikeudellista estettä sille, että saman pandemian aikana ilmenee useaan otteeseen tarvetta valmiuslain tarkoittamien toimivaltuuksien käyttöönottoon, vaikka niiden käytöstä epidemian jossain toisessa vaiheessa ei enää olekaan katsottu olevan tarvetta; tämä seuraa välillisesti myös siitä, että toimivaltuuksia voidaan ylipäätään käyttää vain, kun se on välttämätöntä. Käyttöönottoasetuksen perustelujen valossa maassa vallitsevat tällä hetkellä valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitettut poikkeusolot. Sanotussa lainkohdassa säädetään vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavasta hyvin laajalle levinneestä vaarallisesta tartuntataudista.

12. Tällä hetkellä poikkeusolojen perusteena ovat vallitsevassa pandemiatilanteessa erityisesti tartuntataapausten suuri ajankohtainen määrä ja ilmaantuvuuden nopea kasvu, josta seuraa valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönoton tarvetta. Myös se seikka, että eduskunta on 8.3.2021 perustuslain 23 §:n nojalla ja perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 6/2021 vp) säätänyt lain majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (EV 13/2021 vp, HE 22/2021 vp), jonka 3 a §:ssä suoraan viitataan samanlaiseen poikkeusolojen perusteeseen kuin valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa, tukee samaa käsitystä.

13. Vaikka valtioneuvosto on yleisistunnossa 1.3.2021 todennut, ettei ole välitöntä tarvetta valmiuslain perusoikeuksia rajoittavien valmiuslain II osan toimivaltuuksien käyttöönotolle, mutta valmiuslain toimivaltuuksien käyttötarve riippuu epidemian kehityksestä lähiaikana. Samalla se jo tuolloin kuitenkin arvioi, että valmiuslain 15 luvun säännöksiä 106 § ja 107 § on välttämätöntä alkaa soveltaa poikkeusolojen toteamisen jälkeen.

Käyttöön otettavat toimivaltuudet: yleistä

14. Nyt käsiteltävän valtioneuvoston asetuksen mukaan sovellettaviksi tulevat valmiuslain toimivaltuudet ovat sellaisia, että niitä soveltamisalasääntelynsä puolesta on mahdollista soveltaa 3 §:n 5 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa. Käsillä olevassa asetuksessa mainitut säännökset eivät sisällä nyt asetukseen otetuilta osin rajausta mihinkään nimenomaiseen poikkeusolotyyppiin.

15. Siltä osin kuin valtioneuvosto oli todennut 1.3.2021, että kyseisiä toimivaltuuksia olisi ollut välttämätöntä ryhtyä soveltamaan poikkeusolojen toteamisen jälkeen, perustuslakivaliokunta on jo kiinnittänyt 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. Säännösten soveltamisen aloittaminen ei siten ole mahdollista ilman tällaisen käyttöönottoasetuksen antamista. (PeVL 6/2021 vp).

16. Toimivaltuudet ovat

- valmiuslain 106.1 §:n mukainen hallintoviranomaisen viestintää koskevaa toimivaltuus
- valmiuslain 107 §:ssä tarkoitettuja toimivallan ratkaisemista koskevat toimivaltuudet

17. Kysymyksessä olevat toimivaltuudet liittyvät hallinnon järjestämiseen poikkeusoloissa.

18. Kumpaakaan toimivaltuutta ei ole käytetty käsillä olevan pandemian aikana vallinneissa poikkeusoloissa aikaisemmin.

19. Lainaan kyseiset säännökset tähän

106.1 § Väestön tiedonsaannin turvaamiseksi ja viranomaisten viestinnän yhteensovittamiseksi poikkeusoloissa valtionhallinnon viestinnän välitön johto kuuluu valtioneuvoston kanslialle. Valtioneuvoston asetuksella voidaan tarvittaessa perustaa Valtion viestintäkeskus.

107 § Poikkeusoloissa valtioneuvosto ratkaisee pääministerin esityksestä hallinnonalojen välillä erimielisyyden siitä, minkä valtionhallinnon viranomaisen tai muun toimintayksikön käsiteltäväksi jokin asia kuuluu. Ministeriö ratkaisee erimielisyyden hallinnonalallaan.

Valtioneuvosto ja ministeriö hallinnonalallaan voivat poikkeusoloissa myös päättää, mikä valtioneuvoston alainen viranomainen hoitaa sellaisen tämän lain tarkoituksen toteuttamiseksi tärkeän asian tai tehtävän, joka koskee useamman kuin yhden yksikön toimialaa tai josta ei ole erikseen säädetty.

20. Valmiuslain 106.1 § osoittaa käyttöönotettaessaan valtioneuvoston kanslialle valtionhallinnon viestinnän välittömän johdon. Lisäksi se antaisi mahdollisuuden soveltamisasetuksella perustaa Valtion viestintäkeskuksen. Valmiuslain 107.1 § antaa käyttöönotettaessaan valtioneuvostolle ratkaisuvallan hallinnonalojen välisen toimivaltariididan ja ministeriölle oman hallinnonalansa sisäisen toimivaltariididan. Valmiuslain 107.2 § antaa vastaavasti niille mahdollisuuden erityisesti osoittaa tehtävän, joka koskee useamman valtioneuvoston alaisen viranomaisen toimialaa, jonkin valtioneuvoston alaisen viranomaisen hoidettavaksi.

21. Toimivaltuudet liittyvät siis viestintään ja toimivaltariitojen ratkaisemiseen. Ne eivät siten liity esimerkiksi välittömästi terveydenhuollon toimintakyvyn turvaamiseen taikka liity välittömästi esimerkiksi julkiselle vallalle säädetyn perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen turvaamisen velvoitteisiin.

22. Valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia voidaan lain 4 §:n mukaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. 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. Käyttöönottoasetuksen 1 §:stä käy asianmukaisesti ilmi, minkä lain 3 §:ssä määritellyn poikkeusolon vallitessa toimivaltuuksien välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta on arvioitava.

23. Poikkeuksellisten toimivaltuuksien käyttämiseen oikeuttava poikkeusolo voi olla käsillä ainoastaan silloin, kun viranomaisten normaalioloissa käyttämät valtuudet eivät riitä tilanteen hallitsemiseksi.

Valmiuslain 106.1 §:n toimivaltuus

24. Asetuksen perustelumuistion mukaan valmiuslain 106.1 §:n toimivaltuus otettaisiin käyttöön ”väestön tiedonsaannin turvaamiseksi ja viranomaisten viestinnän yhteensovittamiseksi siten, että poikkeusoloissa valtionhallinnon viestinnän välitön johto kuuluu valtioneuvoston kanslialle. Valtioneuvoston viestintäosaston viestinnän välittömällä johtamisella tarkoitettaisiin koronapandemiaa ja sen torjuntaa koskevien viestintätoimenpiteiden toteuttamista ja viranomaisten viestintätoimenpiteiden yhteensovittamista.

25. Perustelumuistion mukaan pyrkimyksenä on se, että ”kansalaisille ja yhteisöille muodostuisi avoin ja totuudenmukainen kuva epidemian kulusta ja viranomaisten toimista koronaviruksen torjumiseksi

ja epidemian hallitsemiseksi. Koronapandemian tiedotuksen ja muun viestinnän tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta sekä tuottaa ja jakaa tietoa, joka luo yksilöille ja yhteisöille edellytyksiä muodostaa mahdollisimman totuudenmukainen kuva viranomaisten toiminnasta ja pandemian etenemistä sekä toimia aktiivisena kansalaisena.” Muistion mukaan on muun muassa tarvetta vahvistaa valtioneuvoston viestintäosastoa.

26. Valmiuslain esitöissä on lähdetty siitä, että viestinnän tarve kasvaa onnettomuustilanteissa ja erilaisissa kriiseissä. Sen vuoksi tilannetta hoitavien keskeisten toimielinten viestintäorganisaatiota on sen vuoksi pystyttävä vahvistamaan nopeasti ja joustavasti väestön tiedonsaannin turvaamiseksi. Samoin on tarvetta viestinnän yhteensovittamiseen viranomaisten kesken. Esitöiden mukaan säännöksen nojalla valtionhallinnon viestintä poikkeusoloissa voitaisiin osoittaa välittömästi valtioneuvoston kanslian johtoon, olkoonkin, että myös normaalioloissa valtionhallinnon viestinnän yhteensovittaminen kuuluu pääministerin johtamalle valtioneuvoston kanslialle. Pääministerillä tai valtioneuvoston kanslialla ei kuitenkaan ole ministeriöihin eikä itsenäisiin hallintoviranomaisiin nähden määräysvaltaa. (HE 3/2008 vp, s. 84)

27. Kyseisen toimivaltuuden käyttöönotto ei vaikuta valmiuslain yleisten käyttöönottoperiaatteiden valossa ongelmattomalta.

28. Asetuksen perustelumuiustion valossa vaikuttaa epäselvältä mihin nimenomaan valmiuslain 106.1 §:n tarkoittamaa toimivaltuutta välttämättömästi tarvitaan siihen nähden, että valtioneuvoston ohjesäännön 12 §:n mukaan valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluu valtioneuvoston viestintä ja valtionhallinnon viestinnän yhteensovittaminen. Tämä ei toki sinällään vielä osoita mitään tiettyä asiaan liittyvää toimivaltaa valtioneuvoston kanslialle. Kuitenkaan edelleenkaan käyttöönottoasetuksella ei oteta käyttöön 106.2 §:n toimivaltuutta, jonka perusteella valtioneuvoston kanslia (ja Valtion viestintäkeskus) voivat antaa viestinnän sisältöä koskevia määräyksiä valtionhallinnon viranomaisille. Samoin muistiossa todetaan, että ei kaavailla Valtion viestintäkeskuksen perustamista.

29. Valmiuslain 106 §, sen 1 momentti mukaan lukien näyttäisivät heikosti sopivan yhteen niiden tarpeiden kanssa, joita esittelymuistiossa on esitetty kyseisen toimivaltuuden käyttöönoton perusteluksi.

30. Vaikka valmiuslain systematiikan mukaisesti kyseinen toimivaltuus sinänsä on otettavissa käyttöön myös pandemiatilanteessa, vaikuttaisi siltä, että käsillä olevassa tilanteessa, jossa yhteiskunta ajankohtaisessa pandemiatilanteessa näyttäisi toimivan varsin hallitusti huolimatta siitä, että on olemassa huoli terveydenhuollon kuormittumisesta, nyt käyttöönotettavalle toimivaltuudelle ei olisi tarvetta. Muistion valossa tarkasteltuna eikä myöskään yleisten havaintojen mukaan ajankohtainen pandemia ei näyttäydä hallinnon viestinnän kriisinä tavalla, joka oman käsitykseni mukaan puoltaisi toimivaltuuden käyttöönottoa, koska viranomaiset pystyvät turvaamaan ne tavoitteet, joita muistion perusteella tavoitellaan ilman valmiuslain 106.1 §:n käyttöönottoaakin nykyisten toimivaltuuksiensa puitteissa.

31. Muutenkin on huomattava, että valmiuslain 106 §:n yleinen konteksti esitöiden perusteella on huomattavan intensiivisen kriisin tilanne ja paljon suuremman viestinnän keskittämisen tarve kuin valtioneuvoston perustelumuiustiossa nyt esitetään. Ylipäätään toimivaltuus 106 §:n mukaan koskee kaikkea valtionhallinnon viestintää ja sen keskittämistä. Toisaalta se koskee vain valtionhallinnon viestintää; eikä siten esimerkiksi kuntien tai kuntayhtymien (esim. sairaanhoitopiirit) viestintää.

32. Tämän ohella huomautan, että perustelumuistiossa on puhe pandemiaan liittyvästä viestinnästä, mutta asetuksen sanamuoto 2 §:ssä ei mitenkään rajaa 106.1 §:n mukaisen toimivaltuuden käyttöä pandemiaa koskevaan viestintään, olkoonkin, että asetuksen antaminen sen 1 §:n mukaan sinänsä palautuu valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitettuihin poikkeusoloihin ja niissä käyttöönotettaviin toimivaltuuksista. (Toimivaltuuden käyttöön ei enää liity soveltamisasetusta. Perustelumuistiossa tuodaan esiin, ettei ole tarkoituskaan antaa asetusta Valtion viestintäkeskuksen perustamisesta, mikä sinänsä on vallitseviin oloihin nähden asianmukaista.)

33. Käyttöönottoasetus on voimassa suhteellisen lyhyen ajan. Lisäksi sillä ei tältä osin puututa yksityisten perus- tai ihmisoikeuksiin vaan se koskee välittömästi vain hallinnon sisäisiä suhteita. Siten vaikka esittämistäni valmiuslain 4 §:ssä säädettyjen käyttöönottoperiaatteiden täyttymiseen liittyvistä epäilyksistä ja asetuksen 2 §:n rajaamattomuudesta huolimatta katsottaisiin, että käyttöönottoasetus voi jäädä voimaan, siitä ei kuitenkaan syntyne erityistä vahinkoa. On myös huomattava, että tämän käyttöönottoasetuksen sääntely ei käsitykseni mukaan mahdollista puuttumista viranomaisen toimivaltansa puitteissa antamien ohjeiden, suositusten tai määräysten antamiseen. Lisäksi toimivaltuus on muotoa ”voidaan soveltaa”. Asetuksen muotoilu kyseisten valtuuksien soveltamisesta on siten mahdollistava. Valiokunta on aikaisemmin painottanut, 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” (PeVM 2/2020 vp).

Valmiuslain 107 §:n toimivaltuus

34. Valmiuslain 107 §:n toimivaltuus koskee hallinnonalojen välisen ja hallinnonalojen sisäisen toimivaltaristiriidan ja toimivaltaa koskevan epätietoisuuden ratkaisemisesta.

35. Käyttöönotettavalla valmiuslain 107 §:n mukaisella toimivaltuudella pyritään osoittamaan vastuu mahdollisten toimivaltaristiriitojen ratkaisemiseen hallinnonalojen välillä. Kysymys on hallinnonalojen sisäisten toimivaltaristiriitojen ratkaisemisesta, tulkintani mukaan valtionhallinnon sisällä. Lisäksi valmiuslain 107 §:n nojalla voidaan valtionhallinnon sisällä osoittaa toimivalta jollekin valtioneuvoston alaiselle viranomaiselle, jos toimivalta kuuluu usealle taholle tai jos näyttäisi siltä, ettei tehtävän kuulumisesta jollekin ei olisi erikseen säädetty.

36. Toimivaltuus ulottuu ministeriöiden välistä toimivallan yhteensovittamista pidemmälle valtionhallintokoneistossa, siis ministeriöiden alaisten hallintoyksikköjen välisiin toimivaltakysymyksiin. Lähtökohtana on pidettävä, että myös poikkeusoloissa toimivalta kuuluu sille viranomaiselle, jolle asia lainsäädännön mukaan lähinnä kuuluu (HE 3/2008 vp, s. 85).

37. Tyypillisesti ongelmatilanteet eivät koske toimivaltaa hallintopäätösten tekemiseen vaan muita tilanteita, koska hallintopäätösten ratkaisuvallasta on yleensä säädetty yksiselitteisesti.

38. Valmiuslain 107 § ei tarkoita muuta kuin toimivaltaa koskevan kysymyksen ratkaisemisesta säännöksessä tarkoitetuissa tilanteissa. Se ei liity siihen, miten toimivaltaisen viranomaisen olisi ratkaistava sen toimivallassa oleva asia.

39. Perustelumuistion perusteella jää epäselväksi, miten hyvin valmiuslain 4 §:n edellyttämät käyttöperiaatteet tämän toimivaltuuden käyttöönottamiseksi täyttyvät ja minkä lisäarvon ajankohtaisen poikkeusolon tarkoittamassa tilanteessa kyseisen toimivaltuuden käyttöönotto tuottaisi.

40. Esimerkiksi siltä osin kuin käyttöönoton perusteluna on esitetty valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin 20.10.2020 antama päätös (OKV/433/70/2020) toimenpiteistä lentoasemilla koronaviruksen torjunnassa keväällä 2020, päätöksen perusteella keskeisin ongelma on ollut sosiaali- ja terveysministeriön kyky huolehtia velvollisuudestaan vastata valtakunnallisesta terveydenhuollon häiriötilanteiden johtamisesta ei toimivaltaristiriita sen hallinnonalalla. Päätöksessä on katsottu, että ministeriön johtovastuu olisi edellyttänyt siltä tehokkaampia oma-aloitteisia toimia. Myöskään kunta ei ollut toiminut asianmukaisesti ja tilanteen edellyttämällä tavalla, mutta varsinaisesta toimivaltaristiriidasta ei ollut kysymys. Samoin – ottamatta kantaa siihen, miten kyseiset asiat olisi ollut päätettävä – esimerkiksi runsaasti keskustelussa olleessa aluehallintovirastojen päätöksenteossa ei ole kysymys toimivaltaristiriidasta vaan siitä, minkä sisältöisiä päätöksiä viranomaisen tekee sille kuuluvan toimivallan nojalla.

41. Käyttöönotettava valmiuslain 107 §:n toimivaltuus on merkitykseltään suhteellisen rajallinen ja sen käyttöyhteydet ovat vähäiset. Samalla pidän sen käyttöönottoa kuitenkin poikkeuksellisena ja perustelumuistiossa siihen nähden yllättävän ohuesti perusteltuna. Hallinnossa pitäisi normaalien, säännönmukaisten toimivaltuuksien puitteissa kyetä ratkaisemaan ajankohtaisessa pandemiatilanteessa tässä tarkoitettut tilanteet ilman toimivallan tällaista keskittämistä edelleen.

42. Käyttöönottoasetus on myös tältä osin voimassa suhteellisen lyhyen ajan. Lisäksi sillä ei tältä osin puututa yksityisten perus- tai ihmisoikeuksiin vaan se koskee välittömästi vain hallinnon sisäisiä suhteita. Siten vaikka tältäkin osin esittämistäni valmiuslain 4 §:ssä säädettyjen käyttöönottoperiaatteiden täyttymiseen liittyvistä epäilyksistä huolimatta katsottaisiin, että käyttöönottoasetus voi jäädä voimaan, siitä ei kuitenkaan syntyne erityistä vahinkoakaan. On myös huomattava, että tämän käyttöönottoasetuksen sääntely ei käsitykseni mukaan mahdollista puuttumista viranomaisen toimivaltansa puitteissa tekemiin päätöksiin. Lisäksi toimivaltuus on muotoa ”voidaan soveltaa”. Asetuksen muotoilu kyseisten valtuuksien soveltamisesta on siten mahdollistava. Valiokunta on aikaisemmin painottanut, 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” (PeVM 2/2020 vp).

43. Asetuksen mukaan molempia siinä käyttöönotettavia valmiuslain tarkoittamia toimivaltuuksia voidaan soveltaa koko valtakunnan alueella. Tämä on sinänsä esittelymuistiossa esitettyjen arvioiden perusteella käsitykseni mukaan mahdollista ja perusteltua. Huomautan kuitenkin, että perustelumuistion mukaan asetuksen toimivaltuuksia ei sovellettaisi Ahvenanmaalla. Tämä ei vastaa asetuksen sanamuotoa, jonka perusteella toimivaltuuksia voidaan soveltaa koko valtakunnassa. Vaikka Ahvenanmaan itsehallintoa koskevassa lainsäädännössä joskus tehdään erottelu valtakunta-maakunta, tässä ilmaus koko valtakunta kattaa koko Suomen. Huomautan lisäksi, että vastaavassa asetuksessa 17.3.2020 käytettiin samaa alueellista määrittelyä ja sen puolestaan katsottiin tuolloisen perustelumuistion mukaan koskevan koko maata Ahvenanmaan maakunta nimenomaisesti kattaen. Valtakunnalla on lainsäädäntävalta valmiuslakia koskevissa asioissa sinänsä (Ahvenanmaan itsehallintolaki 27 § 34 kohta ym).