

Veli-Pekka Viljanen

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 9.3.2021

1. Yleistä

Valtioneuvosto on 5.3.2021 antanut valtioneuvoston asetuksen valmiuslain 106 §:n 1 momentissa ja 107 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta. Kyse on valmiuslain 6 §:n mukaisesta ns. käyttöönottoasetuksesta, jolla säädetään valmiuslain II osan säännösten soveltamisen aloittamisesta. Käyttöönottoasetus on valmiuslain 6 §:n 3 momentissa säädetyllä tavalla saatettu eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta päättää, saako asetus jäädä voimaan vai onko se kumottava osittain tai kokonaan ja onko se voimassa säädetyin vai sitä lyhyemmän ajan. Kun eduskunta on tehnyt edellä tarkoitetun päätöksen, käyttöönottoasetuksessa mainittuja säännöksiä voidaan valmiuslain 6 §:n 4 momentin mukaan alkaa soveltaa siltä osin kuin eduskunta ei ole päättänyt, että asetus on kumottava.

Edellytyksenä valmiuslain soveltamisen aloittamiselle on valmiuslain 6 §:n 1 momentin mukaan, että valtioneuvosto, yhteistoiminnassa presidentin kanssa, toteaa maassa vallitsevan poikkeusolot. Valtioneuvosto on päättänyt 1.3.2021, että maassa vallitsevat valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot. Kyseisen kohdassa poikkeusoloilla tarkoitetaan vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavaa hyvin laajalle levinnyttä vaarallista tartuntatautia.

Valmiuslain 3 §:n 5 kohdan täytyminen edellyttää, että kyseessä on hyvin laajalle levinnyt vaarallinen kulkutauti (pandemia) ja että se rinnastuu vaikutuksiltaan erityisen vakavaan suuronnettomuuteen, mikä viittaa muun muassa poikkeuksellisen suuriin vahinkoihin ja suureen uhrimäärään. Perustuslakivaliokunta on 3.3.2021 antamassaan tuoreessa lausunnossa katsonut, että perustuslain 23 §:ssä säädetty edellytys kansakuntaa vakavasti uhkaavien poikkeusolojen olemassaolosta täyttyy. Valiokunnan mukaan arvioissa on merkityksellistä erityisesti tautita-

pausten määrän ja ilmaantuvuuden nopea kasvu viime viikkojen aikana ja muuntuneiden virustyyppien nopeampi leviäminen ja niiden vaikutus vakavampien tautimuotojen syntyyn (PeVL 6/2021 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunnan tuoretta kantaa seuraten ja valtioneuvoston tekemän poikkeusolojen toteamispäätöksen perusteella katson, että maassa vallitsevat valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaiset poikkeusolot, ja niin ollen valmiuslain II luvun säännösten käyttöönotto on tältä kannalta oikeudellisesti mahdollista. Valtioneuvostona asetuksen 1 §:ssä viitataan asianmukaisesti toimivaltuuksien käyttöönoton perustana oleviin poikkeusoloihin (vrt. PeVL 2/2020 vp, s. 4).

Valtioneuvoston 1.3.2021 tekemän poikkeusolojen toteamispäätöksen perustelumuistiossa tosin todetaan, että siinä vaiheessa ei ollut välitöntä tarvetta perusoikeuksia rajoittavien valmiuslain II osan toimivaltuuksien käyttöönotolle, mutta samalla todettiin, että valmiuslain toimivaltuuksien käyttötarve riippuu epidemian kehityksestä lähiaikana. Hallitus kuitenkin arvioi, että valmiuslain 106 ja 107 §:n säännöksiä on ”välttämätöntä alkaa soveltamaan poikkeusolojen toteamisen jälkeen” (Perustelumuistio, s. 14). Perustuslakivaliokunta kiinnitti kuitenkin lausunnossaan PeVL 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. Säännösten soveltamisen aloittaminen ei siten ole mahdollista ilman tällaisen käyttöönottoasetuksen antamista (PeVL 6/2021 vp, s. 3).

Valmiuslain 4 §:n mukaan viranomaiset voidaan oikeuttaa poikkeusoloissa vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia valmiuslain 1 §:ssä säädetyn tarkoituksen saavuttamiseksi. Toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen toteuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään. Valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.

Säännöksen ilmaisema normaalisuusperiaate samoin kuin vaatimukset toimivaltuuksien välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta rajoittavat merkittävästi sitä, millaisia toimivaltuuksia poikkeusoloissa voidaan soveltaa.

2. Valmiuslain 106 §:n 1 momentin käyttöönotto

Käyttöönottoasetuksen 2 §:n mukaan valmiuslain 106 §:n 1 momentissa säädettyä hallintoviranomaisen viestintää koskevaa toimivaltuutta voidaan soveltaa koko valtakunnan alueella.

Valmiuslain 106 §:n 1 momentin mukaan väestön tiedonsaannin turvaamiseksi ja viranomais-ten viestinnän yhteensovittamiseksi poikkeusoloissa valtionhallinnon viestinnän välitön johto kuuluu valtioneuvoston kanslialle. Valtioneuvoston asetuksella voidaan tarvittaessa perustaa Valtion viestintäkeskus.

Valmiuslain esitöiden mukaan myös normaalioloissa valtionhallinnon viestinnän yhteensovittaminen kuuluu pääministerin johtamalle valtioneuvoston kanslialle. Pääministerillä tai valtioneuvoston kanslialla ei kuitenkaan ole ministeriöihin eikä itsenäisiin hallintoviranomaisiin nähden määräysvaltaa, jotka poikkeusoloissa välttämättä tarvitaan ohjauksen varmistamiseksi (HE 3/2008 vp, s. 84).

Valmiuslain 106 §:n 1 momentti merkitsee siirtymistä hajautetusta valtionhallinnon viestintäjärjestelmästä keskitettyyn valtioneuvoston kanslian välittömässä johdossa olevaan järjestelmään. Tällaisen keskitetyn viestintäjärjestelmän tarve korostuu kuitenkin erityisesti valmiuslain tarkoittamissa sotilaallisissa poikkeusoloissa. Esimerkiksi Valtion viestintäkeskuksen perustamisen todetaan valmiuslain esitöissä tulevan ajankohtaiseksi viimeistään aseellisissa kriiseissä (HE 3/2008 vp, s. 85).

Asetuksen perustelumuistion mukaan valtioneuvoston viestintäosaston viestinnän välittömällä johtamisella tarkoitettaisiin koronapandemiaa ja sen torjuntaa koskevien viestintätoimenpiteiden toteuttamista ja viranomaisten viestintätoimenpiteiden yhteensovittamista siten, että kansalaisille ja yhteisöille muodostuisi avoin ja totuudenmukainen kuva epidemian kulusta ja viranomaisten toimista koronaviruksen torjumiseksi ja epidemian hillitsemiseksi (Valtioneuvoston kanslian muistio 5.3.2021, s. 15). Tämä muotoilu antaa mielestäni virheellisen kuvan 106 §:n 1 momentin toimivaltuudesta sellaisena kuin se on valmiuslakiin kirjoitettu. Säännös, jonka mukaan valtionhallinnon viestinnän ”välitön johto” kuuluu valtioneuvoston kanslialle, koskee yleisesti valtionhallinnon viestinnän johtosuhteiden muuttamista poikkeusolojen aikana valtioneuvoston kanslian johdon alaiseksi. Säännös ei rajaa valtioneuvoston kanslian viestinnän välittömän johdon alaa vain koronavirusepidemiaa koskevaan viestintään, vaan sen tarkoituksena

on ylipäätään varmistaa valtionhallinnon yhtenäinen viestintä poikkeusoloissa kaikkea valtionhallinnon viestintää koskien. Tällainen viestinnän johdon keskittäminen voi olla perusteltua sotilaallisissa kriiseissä, mutta asiaa voi olla syytä arvioida toisin käsillä olevan pandemian oloissa.

Säännös merkitsisi sitä, että eri ministeriöiden sekä valtion viranomaisten (esim. aluehallintovirastot) ja valtion laitosten (esim. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos) viestinnän ”välitön johto” kuuluisi valtioneuvoston kanslialle. Tämä on jotakin muuta kuin viestinnän yhteensovittamista. Se rajoittaisi merkittävästi eri ministeriöiden ja valtion hallintoviranomaisten mahdollisuutta itsenäiseen viestintään.

Asetuksen perustelumuistiossa todetaan, että viestinnän nykymuotoinen hajaantuminen kaikille viranomaisille on johtanut epäselvyyksiin ja jopa ristiriitaisuuksiin hallinnonalojen viestinnän kesken. Tämä on perustelujen mukaan näkynyt koronapandemiatilanteen pitkittyessä myös kansalaisille epäjohtonmukaisuuksina ja vaikeaselkoisuutena (s. 6). Viestinnälliset epäselvyydet, joita ei muistiossa tarkemmin täsmennetä, eivät kuitenkaan ole nähdäkseni riittävä peruste saattaa koko valtionhallinnon viestintä valtioneuvoston kanslian välittömään johtoon.

Valtioneuvoston ohjesäännön 12 §:n 3 kohdan mukaan valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvat jo nykyisin valtioneuvoston viestintä ja valtionhallinnon viestinnän yhteensovittaminen. Valtioneuvoston kanslialla on siis jo voimassa olevan normaaliaikojen lainsäädännön perusteella valtionhallinnon viestinnän yhteensovittamistehtävä. Valtioneuvoston kanslia voi jo nykyisin yhteensovittamalla valtionhallinnon viestintää pyrkiä selkeyttämään ja johdonmukaistamaan viestintää, jos siinä ilmenee tältä osin ongelmia. Tätä varten ei tarvita valtionhallinnon viestinnän uudelleen organisointia poikkeusolojen ajaksi. Myös pandemiaa koskevan viestinnän monipuolisuuden turvaaminen perustelee sitä, että esimerkiksi eri ministeriöillä, valtion aluehallintoviranomaisilla ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella on mahdollisuus omaan harkintaansa perustuvaan viestintään ilman valtioneuvoston kanslian sisällöllistä kontrollia, mihin ilmaisu ”välitön johto” helposti näyttäisi johtavan.

Edellä olevin perustein katson, että valmiuslain 106 §:n 1 momentin käyttöönotolle ei ole esitetty riittäviä perusteita. Katson, ettei ehdotus täytä valmiuslain 4 §:ssä säädettyä välttämättömyysedellytystä. En pidä myöskään valtionhallinnon viestinnän asettamista valtioneuvoston kanslian välittömän johdon alaisuuteen oikeasuhtaisena toimenpiteenä, kun otetaan huomioon vielä, ettei 106 §:n sanamuoto mitenkään rajaa asiallisesti valtioneuvoston kanslian johtovallan

piiriin kuuluvaa viestintää. Lisäksi koronaepidemian aikaiset valtionhallinnon viestintäongelmat ovat nähdäkseni ratkaistavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin, erityisesti kun otetaan huomioon valtioneuvoston kanslian valtionhallinnon viestinnän yhteensovittamistehtävä. Tältä osin on syytä huomauttaa myös siitä, että kevään 2020 poikkeusolojen aikana ei nyt ehdotettuja toimivaltuuksia otettu käyttöön, mikä sekin osoittaa, että viestinnän ongelmat voidaan ratkaista ilman poikkeusvaltuuksien antamista valtioneuvoston kanslialle.

3. Valmiuslain 107 §:n käyttöönotto

Asetuksen 3 §:n mukaan valmiuslain 107 §:ssä tarkoitettuja toimivallan ratkaisemista koskevia toimivaltuuksia voidaan soveltaa koko valtakunnan alueella.

Valmiuslain 107 §:n mukaan poikkeusoloissa valtioneuvosto ratkaisee pääministerin esityksestä hallinnonalojen välillä erimielisyyden siitä, minkä valtionhallinnon viranomaisen tai toimintayksikön käsiteltäväksi jokin asia kuuluu. Ministeriö ratkaisee erimielisyyden hallinnonalallaan. Valtioneuvosto ja ministeriö hallinnonalallaan voivat poikkeusoloissa myös päättää, mikä valtioneuvoston alainen viranomainen hoitaa sellaisen valmiuslain tarkoituksen toteuttamiseksi tärkeän asian tai tehtävän, joka koskee useamman kuin yhden yksikön toimialaa tai josta ei ole erikseen säädetty.

Valmiuslain esitöissä viitataan siihen, että valtioneuvostosta annetussa laissa on vastaavat säännökset toimivallan ratkaisemisesta ministeriöiden välillä. Kyseisen lain säännökset eivät kuitenkaan koske ministeriöiden alaisten toimintayksikköjen toimivaltakysymyksiä. Lisäksi poikkeusoloissa voidaan tarvita toimivallan nopeata yksiselitteistä ratkaisua tilanteissa, joihin ei ole normaalioloissa säännöksiä (HE 3/2008 vp, s. 85).

Valtioneuvoston asetuksen perustelumuistiossa todetaan, että toimivaltuudet viranomaisten kesken ovat pandemian pitkittyessä jakaantuneet eri viranomaisten kesken ja toisaalta myös toimivaltuuksista päättävä viranomainen on vaihtunut riippuen tilanteesta. Viranomaisilla on ollut myös epäselvyyttä siitä, kenelle toimivalta tietyssä tilanteessa kuuluu (s. 7).

Kun otetaan huomioon, että tarkoituksena ei ole poiketa (eikä säännös siihen oikeutakaan) voimassa olevasta lainsäädännössä olevasta viranomaisten toimivaltaa koskevasta säännöstöstä (perustelumuistio, s. 16), pidän ehdotettua sääntelyä lähinnä hallinnon käytännön toimintaa

selkeyttävänä. Katson, ettei oikeudellista estettä asetuksen 3 §:n jättämiselle voimaan ole ole-massa.

4. Soveltaminen Ahvenanmaalla

Käyttöönottoasetuksen perustelumuiotiossa todetaan, että käyttöön otettavia valmiuslain 106 §:n 1 momentin ja 107 §:n toimivaltuuksia ei ehdoteta sovellettaviksi Ahvenanmaan maakun-nassa (s. 18).

Tämän kanssa on ristiriidassa, että asetuksen 2 ja 3 §:n mukaan asetuksen tarkoittamia valtuuk-sia ”voidaan soveltaa koko valtakunnan alueella”.

Valmiuslain 6 §:n 2 momentin mukaan käyttöönottoasetuksessa on mainittava toimivaltuuk-sien alueellinen soveltamisala, jos niitä ei saateta sovellettaviksi koko valtakunnan alueella. Siten Ahvenanmaan jättämisestä toimivaltuuksien soveltamisen ulkopuolelle tulisi säätää ni-menomaisesti käyttöönottoasetuksessa.