

Tuomas Ojanen

9.3.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Pääasiallinen sisältö ja arvion lähtökohdat

1. Valtioneuvoston asetus valmiuslain 106 §:n 1 momentissa ja 107 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta koskee yhtäältä hallintoviranomaisten viestintää poikkeusoloissa ja toisaalta toimivallan ratkaisemista.
2. Asetuksen perustelumuistiossa (5.3.2021, 18 sivua) on tehty selkoa poikkeusolojen toteamisesta ja valmiuslain käytöstä kevätkesällä 2020; Covid -19 epidemiologisesta tilannekuvasta; hallintoviranomaisten viestinnästä ja toimivallan ratkaisemisesta. Edelleen muistiossa on tarkasteltu hallituksen linjauksia ja tavoitteita, hallintoviranomaisten viestintää ja toimivallan ratkaisemista poikkeusoloissa sekä tilanteen hallintaa säännönmukaisin toimivaltuuksien.
3. Asetuksen suhdetta perustuslakiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin on arvioitu jaksossa 1.5), minkä lisäksi muistiossa on asetuksen pykälien yksityiskohtaiset perustelut.
4. Asetuksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on ensinnäkin syytä huomauttaa siitä, ettei nyt käyttöön otettaviksi ehdotettavia toimivaltuuksia käytetty kevään 2020 poikkeusolojen aikana, kuten perustelumuistiossakin todetaan s. 4. Tietävästi niiden käyttöön ottoa ei aiemmin ole edes harkittu.
5. Edelleen on syytä huomauttaa siitä, että varsinkaan valmiuslain 106 §:n 1 momentin mukainen hallintoviranomaisten viestintää koskeva toimivaltuus ei ainakaan välittömästi merkitse puuttumista perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa suojattuihin oikeuksiin. Sama voidaan todeta valmiuslain 107 §:stä, joskin säännöksen mukaista toimivaltuutta voidaan pitää perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaate huomioiden perusteiltaan valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisempänä kuin hallintoviranomaisten viestinnästä säätävää 106 §:ää, jolla toki voidaan nähdä jonkinmoisia liityntöjä perustuslain 21 §:n 2 momentissa turvattun hyvän hallinnon perusoikeuteen.
6. Koska nyt käsillä olevat toimivaltuudet eivät ainakaan välittömästi ja vahvasti puutu perustuslain perusoikeussäännöksissä ja Suomen velvoittavissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattuihin perus- ja ihmisoikeuksiin, eduskunnalla on nähdäkseni jossain määrin enemmän harkintavaltaa perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta sen päättämisen suhteen, saako asetus jäädä voimaan vai onko se kumottava osittain tai kokonaan ja onko se voimassa säädetyn vai sitä lyhyemmän ajan. Asia voidaan ilmaista myös niin, että perusteluvaatimukset käsillä olevien toimivaltuuksien käyttöön otton välttämättömyydelle ja oikeasuhtaisuudelle eivät ole niin korkealla kuin perus- ja

ihmisoikeuksiin välittömästi ja vahvasti puuttuvien valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien yhteydessä.

Poikkeusolojen käsillä olo

7. Valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottamisen edellytyksenä on, että maassa vallitsevat poikkeusolot (ks. erit. PeVM 2/2020 vp).
8. Valtioneuvosto on 1.3.2021 oltuaan yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa todennut maassa vallitsevan valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaiset poikkeusolot. Valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa säädetään poikkeusoloiksi vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti. Poikkeusolojen toteamista koskeva valtioneuvoston päätös tehtiin valtioneuvoston ohjesäännön 3 §:n 22 kohdassa säädetyn mukaisesti valtioneuvoston yleisistunnossa. Päätös tuli voimaan välittömästi, ja se on voimassa toistaiseksi. Päätöksen perustelumuiustiossa (1.3.2021, 16 sivua) tehtiin selkoa poikkeusolojen toteamisen perusteista.
9. Nyt käsillä oleva asetus on annettu 5.3.2022, ja siihen liittyy samalle päivälle päivätty 18-sivuinen perustelumuiustio.
10. Valmiuslain 6 §:n 3 momentin mukaan käyttöönottoasetus on välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Jollei käyttöönottoasetusta ole viikon kuluessa sen antamisesta toimitettu eduskunnalle, asetus raukeaa. Käsillä oleva asetus on annettu eduskunnalle 5.3.2021, so. samana päivänä, joten valmiuslain 6 §:n 3 momentin vaatimukset täyttyvät.
11. Valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaisten poikkeusolojen käsillä oloa ja käsillä olevalla asetuksella edelleen käyttöönotettavia toimivaltuuksia on nähdäkseni ensisijaisesti arvioitava 5.3.2021 päivätyn perustelumuiustion ja muun asetuksen arviointia varten toimitetun asiakirja-aineiston valossa. Lisäksi valmiuslain 3 §:n 5 mukaisten poikkeusolojen käsillä olon arvioinnissa voidaan huomioida 1.3.2021 päivätty muistio.
12. Yhtä hyvin nyt käsillä olevan käyttöönottoasetuksen perustelumuiustion kuin poikkeusolojen toteamista koskevan valtioneuvoston päätöksen perustelumuiustion valossa on nähdäkseni perusteltua katsoa, että maassa vallitsevat valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitettut poikkeusolot.
13. Sitä, että poikkeusolojen toteamista koskeva valtioneuvoston päätös tehtiin 1.3.2021, kun taas nyt käsillä oleva asetus on annettu 5.3.2021, voidaan pitää jossain määrin ongelmallisena ottaen huomioon varsinkin se, että jo poikkeusolojen toteamista koskevan valtioneuvoston päätöksen perustelumuiustiossa katsottiin, että "...valmiuslain 15 luvun säännöksiä 106 § (hallintoviranomaisten viestintä poikkeusoloissa) ja 107 § (toimivallan ratkaiseminen) on välttämätöntä alkaa soveltamaan poikkeusolojen toteamisen jälkeen". (s. 6)
14. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 6/2021 vp kiinnitettiin kriittistä 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." (kohta 10)

15. Käsillä olevaa arviointiasetelmaa ei siten voida pitää valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana, vaikka sekä käsillä olevan asetuksen perustelumuuistio että poikkeusolojen toteamista koskeva perustelumuuistio huomioon ottaen maassa voidaan sinänsä katsoa vallitsevan valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot.

Käyttöön otettavat toimivaltuudet

16. Perustuslaki ja valmiuslaki rajoittavat sekä poikkeusolojen toteamista että valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöön ottoa ja edelleen niiden käyttämistä poikkeusoloissa (ks. erit. PeVM 2/2020 vp).
17. Vaikka olen edellä katsonut käsillä olevan asetuksen ja poikkeusolojen toteamista koskeviin perustelumuuistioihin viitaten, että maassa vallitsevat valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot, on vielä erikseen arvioitava valmiuslain 106 §:n 1 momentin ja 107 §:n mukaisten toimivaltuuksien käyttöön otton välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta.
18. Valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia voidaan lain 4 §:n mukaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisien 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 (ks. esim. PeVM 2/2020 vp).
19. Nähdäkseni käsillä olevien toimivaltuuksien käyttöön ottamisen välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus on kyseenalainen näiden valmiuslain 4 §:n ja 1 §:n mukaisten periaatteiden valossa. On vaikea nähdä perustelumuuistion jaksoissa 1.4.1 (Toimenpiteet viranomaisen viestinnän ja toimivallan ratkaisemiseksi, s. 11-12) ja 1.5.2 (Välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus, s. 13-14) esitetystä huolimatta, että nyt käytettäviksi ehdotettavat toimivaltuudet olisivat sillä tavoin välttämättömiä kuin perustuslakivaliokunnan lausunto- ja mietintökäytännössä Covid 19 -pandemian aikana on toistaiseksi edellytetty valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöön otton välttämättömyydeltä ja oikeasuhtaisuudelta.
20. On edelleen vaikea nähdä, miksi käsillä olevalla asetuksella tavoiteltavia, sinällään hyväksyttäviä päämääriä ei voitaisi riittävästi saavuttaa säännönmukaisin toimivaltuuksin, so. valtioneuvostolain 2 §:n ja valtioneuvoston ohjesäännön 12 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisesti viestinnän yhteensovittamisen osalta ja valtioneuvostolain 2 ja 10 §:n ja hallintolain sekä valtioneuvoston ohjesäännön normikokonaisuuden mukaisesti (ks. tarkemmin perustelumuuistio, s. 10-11) toimivallan ratkaisemisen osalta. Toisin sanoen on nyt käyttöön otettavien toimivaltuuksien lisäarvo säännönmukaisiin toimivaltuuksiin nähden on kyseenalainen. Tämä koskee mielestäni varsinkin valmiuslain 107 §:n käyttöön ottoa.
21. Kaiken kaikkiaan pidän perustelumuuistiossa esitetystä huolimatta valtiosääntöoikeudellisesti kyseenalaisena valmiuslain 106 §:n 1 momentin ja 107 §:n mukaisten toimivaltuuksien käyttöön ottoa perusteiltaan siitä syystä, ettei

- niiden käyttöön ottamisen välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta kyetä perustelumuiustiossa riittävän vakuuttavasti perustelemaan.
22. Näin on nähdäkseni siitakin huolimatta, että välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arvioinnissa otetaan samalla huomioon se jo edellä toteamani seikka, että perusteluvaatimukset välttämättömyydelle ja oikeasuhtaisuudelle eivät ole niin korkealla kuin sellaisten valmiuslain mukaisten toimivaltuussäännösten yhteydessä, jotka merkitsevät huomattavia ja välittömiä puuttumisia perustuslain perusoikeussäännösten ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten turvaamiin perus- ja ihmisoikeuksiin.
 23. Käsillä oleva valtiosääntöoikeudellinen arviointitilanne on kuitenkin edellä todetusti uudenlainen perustuslakivaliokunnan poikkeusolojen ja yleensä Covid 19 pandemian aikana syntyneen lausunto- ja mietintökäytännön kannalta juuri sen takia, että aiemmin valiokunnan arvioitavana olleet valmiuslain käyttöönotto- ja soveltamisasetukset ovat olleet nimenomaan perus- ja ihmisoikeuksiin välittömästi ja vahvasti puuttuvia. Perustuslain perusoikeusjärjestelmän ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta eduskunnalla on nähdäkseni jonkin verran enemmän liikkumavaraa siitä päättämisen suhteen, saako nyt käsillä oleva asetus jäädä voimaan vai onko se kumottava osittain tai kokonaan ja onko se voimassa säädetyn vai sitä lyhyemmän ajan. Tässä yhteydessä on myös muistutettava siitä, että käsillä olevan asetuksen muotoilu kyseisten valtuuksien soveltamisesta on mahdollistava ("voidaan soveltaa"). Toimivaltuudet eivät siis tulisi automaattisesti ilman erillistä harkintaa sovellettaviksi, vaikka eduskunta päättäisikin, että asetus saa jäädä voimaan tai vaikka eduskunta kumoisi asetuksen osittain.
 24. Valmiuslain 6 §:n 2 momentin mukaan käyttöönottoasetuksessa on mainittava, miltä osin tämän lain mukaisia toimivaltuuksia voidaan soveltaa ja toimivaltuuksien alueellinen soveltamisala, jos niitä ei saateta sovellettaviksi koko valtakunnan alueella. Käsillä olevan asetuksen 2 ja 3 §:n mukaan valmiuslain 86 ja 88 §:n 1 momentin mukaisia toimivaltuuksia voidaan soveltaa "koko valtakunnan alueella". Perustelumuiustiossa kuitenkin ilmenee, että 2 ja 3 §:n mukaisia toimivaltuuksia ei ehdoteta sovellettavaksi Ahvenanmaan maakunnassa. Tästä rajauksesta olisi sinänsä ollut selvyuden vuoksi paikallaan mainita myös säädöstekstissä, mutten pidä asiaa asetuksen voimaan jäämiseen vaikuttavana. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä voisi kuitenkin huomauttaa asiasta "vastaisen varalle".

Helsingissä 9. päivänä maaliskuuta 2021

Tuomas Ojanen

professori

Helsinki