



5.3.2021

Valtioneuvoston asetus valmiuslain 106 §:n 1 momentissa ja 107 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta

1. Johdanto

1.1. Valmiuslain käyttöönotto ja valmiuslaissa säädettyjen toimivaltuuksien aiempi käyttö

Poikkeusolojen toteaminen

Valmiuslain (1552/2011) tarkoituksena on sen 1 §:n mukaan poikkeusoloissa suojata väestöä sekä turvata sen toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys.

Valmiuslain 6 §:n 1 momentissa säädetään, että jos valtioneuvosto, yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, toteaa maassa vallitsevan poikkeusolot, voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää valmiuslain II osan säännösten soveltamisen aloittamisesta.

Valmiuslain 3 §:ssä säädetään poikkeusolojen määritelmästä:

"Poikkeusoloja tämän lain mukaan ovat:

- 1) Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila;
- 2) Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii tämän lain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista;
- 3) väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat;
- 4) erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkitila; sekä
- 5) vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti."

Valmiuslain 4 §:n mukaan viranomaiset voidaan oikeuttaa poikkeusoloissa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia lain 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. Valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.

Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin käsiteltäviä valmistelevasti poikkeusoloja ja niiden perusteita valtioneuvoston yleisistunto totesi päätöksellään 1.3.2021 poikkeusolot ja niiden perusteet valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 3 §:n 22 kohdassa säädetyn mukaisesti.

Poikkeusolot toteava valtioneuvoston päätös on voimassa välittömästi ja voimassa toistaiseksi, ja se mahdollistaa valmiuslakia koskevan käyttöönottoasetuksen antamisen. Käyttöönottoasetus voidaan antaa määräajaksi, enintään kuudeksi kuukaudeksi. Käyttöönottoasetuksessa on mainittava, miltä osin valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia voidaan soveltaa ja toimivaltuuksien alueellinen soveltamisala, jos niitä ei saateta sovellettaviksi koko valtakunnan alueella.

Käyttöönottoasetuksen antaa valtioneuvoston yleisistunto ja asetus on saatettava välittömästi eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta päättää käyttöönottoasetuksen voimaantulon edellytyksistä samoin kuin siitä saako käyttöönottoasetus jäädä voimaan kokonaan tai osittain sekä siitä onko se voimassa säädetyn vai lyhyemmän ajan. Kiireellisissä tapauksissa valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää, että valmiuslain II osan toimivaltuussäännöksiä voidaan soveltaa välittömästi. Tällainen asetus voidaan antaa enintään kolmeksi kuukaudeksi ja se on välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi.

Poikkeusolojen toteaminen ja valmiuslain käyttöönotto eivät tarkoita, että voimassa olevaa normaaliajan lainsäädäntöä ei enää sovellettaisi. Valmiuslain käyttö ei vie viranomaisilta näiden toimivaltuuksia ja normaaliajan lainsäädännön soveltaminen jatkuu edelleen. Valmiuslaissa ei säädetä viestintää lukuun ottamatta mahdollisuuksista tehdä toimivaltamuutoksia valtioneuvoston sisäiseen työnjakoon ja johtamiseen. Siten valmiuslaista riippumatta voimassa pysyy esimerkiksi tartuntatautilain 7 §, jonka mukaan tartuntatautien torjunnan yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle ja ministeriö myös vastaa valtakunnallisesta terveydenhuollon häiriötilanteisiin tai niiden uhkaan varautumisesta ja näiden tilanteiden johtamisesta.

Poikkeusolojen vallitseminen

Valtioneuvosto arvioi poikkeusoloja koskevaa päätöstä tehdessään tilannetta jäljempänä mainituilla perusteilla. Maailman terveysjärjestö WHO julisti covid-19-taudin pandemiaksi 11.3.2020 ja Suomessa se on 14.2.2020 lisätty yleisvaarallisten tartuntatautien listalle valtioneuvoston asetuksella. Covid19-tauti oli perusteena, kun valmiuslain poikkeusolot 16.3.2020 edellisen ja ensimmäisen kerran todettiin. Tartuntatauti on edelleen globaali pandemia ja nyt vaarallisen nopeasti ja kiihtyvästi leviämässä erityisesti tietyillä alueilla Suomessa.

Kun arvioidaan kriteeriä ”vaikutuksiltaan erityisen vakava suuronnettomuus”, voidaan todeta, että vaikka luotettavaa ennakoarviota edessä vielä olevasta sairastuvuudesta ja kuolleisuudesta ei voida antaa, taudin voidaan katsoa vaikutuksiltaan vähintään rinnastuvan ”erityisiin vakaviin suuronnettomuuksiin” sellaisina, kuin niitä on Suomessa ilmennyt.

Laajasta tarttuvuudesta ja kuolemantapausten ennakoitavasta todennäköisyydestä johtuen tautia on myös perusteltua edelleen pitää säännöksessä tarkoitettuna vaarallisena tartuntatautina. Taudinkulkuun liittyy edelleen yllättävyyttä ja osa tautiin sairastuneista kärsii erilaisista vaikeista oireista pitkänkin ajan jälkeen. Viruksen aiheuttama tauti on edelleen vaarallinen aiheuttaen etenkin yli 60-vuotiaassa väestönosassa merkittävää kuolleisuutta ja myös osalle nuorempaa väestöä vakavan sairauden – viruksen heikkenemistä ei ole havaittu.

Rokotteiden kehittäminen ja käyttöönotto on edennyt haasteisiin nähden nopeasti, mutta nykytilanteessa rokotekattavuus ei vielä ole riittävällä tasolla Covid-19-taudin leviämistä estämässä. Epidemiatilanne on kääntynyt nopeasti huonommaksi helmikuun jälkimmäisellä puoliskolla. Käsillä olevassa tilanteessa erityistä huolta aiheuttaa helpommin leviävän virusmuunnoksen yleistyminen myös Suomessa.

Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirissä jo kaksi kolmasosaa todetuista uusista koronavirustapauksista näyttäisi olevan muuntuneen viruskannan aiheuttamia. Tämä selittää epidemian voimakasta alueellista kiihtymistä viimeisten viikkojen aikana.

Suurempi tartuttavuus edellyttää tehokkaampaa fyysisten kontaktien vähentämistä, jotta epidemiaa voidaan hillitä. Virusmuunnoksen leviäminen voi lähikuukausien aikana johtaa sairaala- ja tehohoidon tarpeen voimakkaaseen kasvuun, alkuun Helsingin ja Uudenmaan ja myöhemmin myös kaikissa muissa sairaanhoitopiireissä, mikäli tartuntojen leviämisen estämiseen tähtäviä toimia ei olennaisesti kiristetä.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut, että väestön terveyden suojeleminen on epäilemättä perusoikeusjärjestelmän kannalta erittäin painava peruste. Perustuslakivaliokunnan mukaan myös terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen pandemian aikana on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painava peruste, jolla on yhteys perustuslain 7 §:n 1 momentin julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään sekä turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä (perustuslain 19 §:n 3 momentti) ja joka oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia.

Käsillä olevassa tilanteessa tarve suojata edellä todettujen perusoikeuksien toteutumista paitsi oikeuttaa myös velvoittaa ryhtymään toimiin niiden haittojen torjumiseksi, joita pandemiasta väestölle voi koitua. Covid-19-taudin torjumiseksi ja terveydenhuollon kantokyvyn turvaamiseksi tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.

Valmiuslain käyttö keväällä 2020

Keväällä 16.3.2020 valtioneuvoston yleisistunto totesi päätöksellään poikkeusolot ja niiden perusteet valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 3 §:n 22 kohdassa säädetyn mukaisesti. Valtioneuvoston kokonaisarvio oli, että käsillä olevassa tilanteessa kyseessä on valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitettu vaikutuksiltaan erityisen vakava suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti. Lisäksi kokonaisarvio oli, että kyseessä on myös valmiuslain 3 §:n 3 kohdassa tarkoitettu väestön toimeentuloon ja maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat.

Valtioneuvosto antoi ensimmäiset kaksi asetusta (valmiuslain 86, 88, 93, 94 ja 109 § ja valmiuslain 87 §) valmiuslaissa säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta 17.3.2020. Näiden asetusten toimivaltuuksia jatkettiin noin kuukauden välein. Lisäksi valtioneuvosto antoi valmiuslain 14 lukua (työvelvollisuus) koskevan käyttöönottoasetuksen, joka tuli voimaan 26.3.2020 ja sitä koskevan jatkamisasetuksen. Valtioneuvosto antoi myös 27.3.2020 voimaan tulleen valmiuslain 118 §:n (liikkumis- ja oleskelurajoitukset väestön suojaamiseksi) mukaisen käyttöönottoasetuksen, joka kumottiin 15.4.2020.

Kaikki valmiuslain nojalla annetut asetukset perustuivat valmiuslain 3 §:n 5 kohtaan (vaikutuksiltaan erityisen vakava suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti).

Valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottoasetusten perusteella annettiin yhteensä neljä soveltamisasetusta ja kunkin toimivaltuuden, lukuun ottamatta 118 §:n toimivaltuutta, jatkamisasetuksen perusteella jatkamista koskevat uudet soveltamisasetukset, jotka olivat myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan arvioitavana.

Saamansa tilannakuvan perusteella valtioneuvosto arvioi 15.6.2020, että epidemia on hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Valtioneuvosto antoi samana päivänä asetukset valmiuslain nojalla säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta annettujen valtioneuvoston asetusten kumoamisesta ja totesi, että maassa eivät enää vallitse valmiuslain 3 §:ssä tarkoitetut poikkeusolot. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen antaman epidemiatilannekuvan mukaan koronavirusepidemian kasvu oli Suomessa pysähtynyt rajoitustoimien sekä hygienia- ja muiden ohjeiden ja suositusten noudattamisen myötä. Mainituilla toimilla on onnistuttu myös suojaamaan riskiryhmiä. Kevään aikana Covid-19-potilaiden määrä oli pienentynyt merkittävästi ja ylimääräistä tehohoitokapasiteettia oli pienennetty.

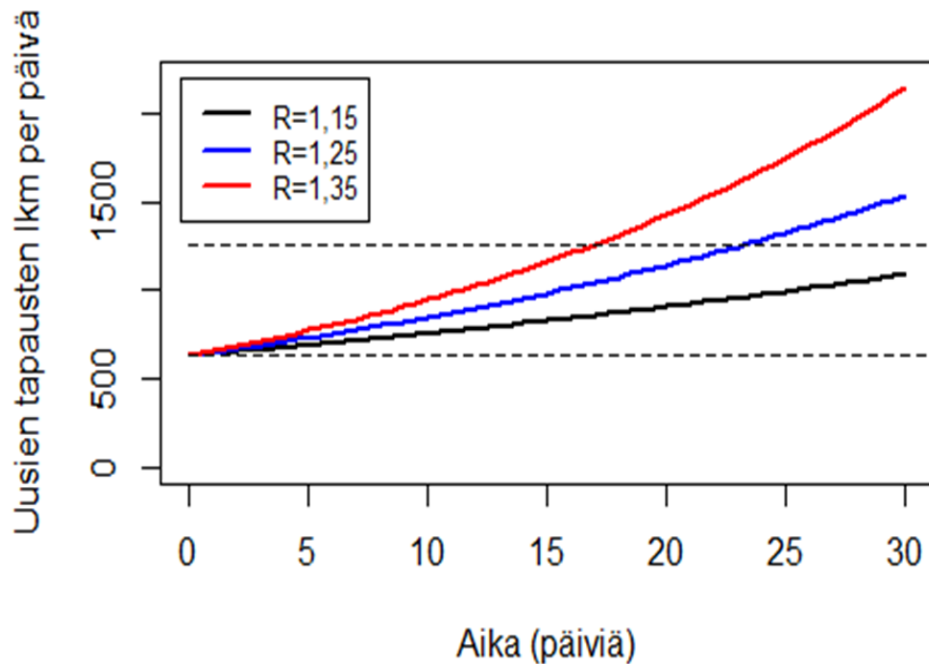
Kevään 2020 poikkeusolojen aikana ei otettu käyttöön nyt ehdotettuja valmiuslain 106 §:n 1 momentissa ja 107 §:ssä säädettyjä toimivaltuuksia.

1.2. Tilannekuva

Epidemiologinen tilannekuva

Suomessa on todettu 3.3.2021 mennessä yhteensä 59 442 koronavirustapausta. (14 vuorokauden ilmaantuvuus 133,9 per 100 000 väestö). Tautitapausten määrä ja valtakunnallinen ilmaantuvuus ovat kohonneet helmikuun 2021 alun jälkeen erittäin nopeasti. Muuntuneen koronaviruksen aiheuttamat tartunnat ovat selvästi lisääntyneet, mikä voi jo osaltaan kiihdyttää epidemian kasvua ja johtaa sairaala- ja tehohoidon merkittävään kuormittumiseen, mikäli tartuntojen määrää ei saada käännettyksi laskuun. Epidemian kasvunopeutta kuvaava R-arvo on nyt 1.05-1.35 (90% luottamusväli).

Alla olevassa kuvassa on kuvattu uusien tapausten keskimääräinen päivittäinen lukumäärä seuraavan kuukauden aikana kolmella eri tartuttavuusluvun R arvolla. R:n vaihtoehdot arvot ovat 1,15; 1,25; 1,35. Katkoviivat osoittavat päivittäisen tapausmäärän lähtötason (632) sekä kaksinkertaisen tason (1264). Oletukset: epidemia kasvaa eksponentiaalisesti, päivittäinen uusien tapausten lukumäärä päivänä nolla on 632 (tapauslukumäärien keskiarvo neljältä päivältä 1.-4.3.2021), latentin vaiheen keskimääräinen pituus on 3 päivää ja tartuttavuuden keskimääräinen kesto on 5 päivää (Wallinga ja Lipsitch, Proc R Soc B 2007).



Tilanne on selvästi vaikein Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin (HUS) alueella. Muiden sairaanhoitopiirien alueella epidemiatilanne jatkuu vaihtelevana. Parhaillaan varsinkin Satakunnan sairaanhoitopiirissä ja Ahvenanmaalla esiintyy laajoja tartuntaryppäitä. Vaasan ja Varsinais-Suomen sairaanhoitopiireissä ilmaantuvuus jatkuu korkeana, erityisesti työyhteisöihin liittyvien tapausten ja näiden jatkotartuntojen johdosta. Testaus ja tartunnan jäljitys ovat toistaiseksi toimineet tyydyttävästi, keskimäärin valtakunnallisesti hieman vajaat 2/3 tartunnoista jäljitetään. Jäljityksen onnistumisessa on kuitenkin huomattavia alueellisia vaihteluita, koska yllättävät ja suuret tartuntamäärät aiheuttavat jäljityksen ylikuormittamista. Tämä puolestaan johtaa jäljitysviiveisiin, jotka edelleen kiihdyttävät tartuntojen leviämistä.

Testauskapasiteetti on noin 30 000 testiä päivässä. Viikoilla 5-7 tehtiin kullakin noin 116 000 – 119 000 testiä, ja positiivisten näytteiden osuus kasvoi 2.3 => 2.9 %. Yhdistämällä vasta-ainetutkimusten tietoja Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos (THL) on arvioinut, että epidemian tässä vaiheessa oireettomien ja havaitsematta jäävien tartuntojen määrä on oleellisesti pienempi kuin keväällä 2020, korkeintaan saman suuruinen kuin testeillä havaittujen tartuntojen määrä ja Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin alueella tätäkin pienempi. Siten tartuntojen seurannalla saadaan epidemian kulusta todennäköisesti melko luotettava kokonaiskuva.

COVID 19 –epidemia laantui Suomessa kesällä 2020 erittäin rauhalliseksi. Tartuntojen määrä alkoi uudelleen nousta elo-syyskuussa, ja kiihtyi huomattavasti marras-joulukuun vaihteessa. Joulukuussa laajasti käyttöön otetut paikalliset ja alueelliset rajoitustoimet käänsivät tartunnat laskuun, mutta ne jäivät pysyvästi melko korkealle tasolle erityisesti Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin alueella. Tilannetta ovat sittemmin luonnehtineet nopeasti kehittyneet ja monesti laajat epidemiarypäät, ja virusta esiintyy väestössä koko maassa.

Epidemiatilanne kääntyi nopeasti huonommaksi helmikuun jälkimmäisellä puoliskolla. Koko maan kahden viikon ilmaantuvuus nousi ennätyslukemiin viikolla 7. Epidemian painopiste on selvästi nuorissa aikuisissa, ja alle 50-vuotiaiden osuus kaikista tartunnoista on noin 80 prosenttia.

Sairaalahoidossa olevien Covid-19 potilaiden määrissä on päiväkohtaista vaihtelua, mutta valtakunnallisesti sairaalahoidon kuormitus on viimeisen viikon aikana kasvanut jyrkästi. Sairaalahoidossa oli 3.3.2021 yhteensä 258 henkilöä, joista 106 perusterveydenhuollon vuodeosastolla, 115 erikoissairaanhoidon vuodeosastolla ja 37 erikoissairaanhoidon teho-osastolla.

Uutena merkittävänä epidemiologisena uhkatekijänä on havaittu SARS-CoV-2-virusmuunnoksia. Virusmuunnosten on havaittu leviävän jopa 30–50 prosenttia, mahdollisesti jopa 70 prosenttia nopeammin kuin aiemmin tunnistetut viruskannat. Alustavien tutkimusten mukaan virusmuunnosten aiheuttama tauti voi olla myös vakavampi kuin aiemmin tunnistettujen kantojen. Muuntuneen koronaviruksen aiheuttamia tapauksia on ilmoitettu Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tartuntatautirekisteriin 3.3.2021 mennessä yhteensä 1300, joista valtaosa on ollut niin sanottua Britannian virusmuunnosta (B.1.1.7). Lisäksi on havaittu Etelä-Afrikan virusmuunnosta (B.1.351) ja sekä Brasilian virusmuunnosta (P.1). Kaikista virusmuunnostapauksista suurin osa todettu Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirissä.

Epidemiatilanne vaatii erittäin tehokasta viruksen leviämisen hillintää tulevien viikkojen ja kuukausien aikana. Erityistä huolta aiheuttaa helpommin leviävän virusmuunnoksen leistyminen myös Suomessa. Suurempi tartuttavuus edellyttää tehokkaampaa fyysisten kontaktien vähentämistä, jotta epidemiaa voidaan hillitä. Nopeat ja laaja-alaiset rajoitustoimet ovat tarpeen ja tehokkaita myös muuntovirusta vastaan.

Hallintoviranomaisten viestintä

Koronapandemian kaltaisessa pitkittyneessä kriisissä, jossa kriisillä on erilaisia vaiheita myös toimivaltuudet viranomaisten kesken vaihtelevat. Erilaiset viranomaiset vastaavat erilaisista kokonaisuuksista. Myös viestintä on tällöin kyseisen toimivaltaisen viranomaisen vastuulla. Viestinnän nykymuotoinen hajaantuminen kaikille viranomaisille on johtanut epäselvyyksiin ja jopa ristiriitaisuuksiin hallinnonalojen viestinnän kesken. Tämä on näkynyt koronapandemiatilanteen pitkittyessä myös kansalaisille epäjohtonmukaisuuksina ja vaikeaselkoisuutena. Kansalaisten on ollut vaikea saada tarkkaa kuvaa siitä, miten heidän tulisi missäkin tilanteessa toimia.

Viranomaisviestinnän tarkoituksena on turvata kansalaisten ja riippumattoman median avoin ja selkeä tiedonsaanti sekä parantaa kansalaisten oikeusturvaa. Yhteistyö viranomaisviestinnässä ei ole viime vuoden poikkeusolojen päättymisen toiminut kaikilta osin odotetusti, ja tiedonkulussa hallintoviranomaisten välillä on ollut ongelmia.

Selkeä, ymmärrettävä, tasapuolinen ja avoin viestintä on keskeinen osa hyvän hallinnon periaatteita ja demokraattista yhteiskuntaa. Se parantaa ihmisten käsitystä siitä mitä tapahtuu. Kun ihmiset ymmärtävät päätösten taustat ja perustelut, he pystyvät paremmin muodostamaan käsityksen siitä, miksi heidän odotetaan esimerkiksi noudattavan koronarajoituksia.

Toimivallan ratkaiseminen

Kuten edellä on todettu toimivaltuudet viranomaisten kesken ovat koronapandemian pitkeydessä 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. Myös toimivallan ratkaisemiseen liittyvät kysymykset ovat osaltaan vaikuttaneet kansalaisviestinnän tarkkuuteen ja johtaneet jopa tilanteisiin, joissa koronapandemian leviämisen torjuminen ei ole ollut tehokasta. Esimerkkinä voidaan mainita Helsinki-Vantaan lentoasemaa koskevat päätökset ja muut toimenpiteet.

1.3. Hallituksen linjaukset ja tavoitteet

Koronavirustauti (covid-19) on aiheuttanut maailmanlaajuisen terveydellisen, yhteiskunnallisen ja taloudellisen kriisin. Epidemia ja sen seuraukset aiheuttavat myös kasvavia sosiaalisia ongelmia, jotka koskettavat monia väestöryhmiä.

Koronaviruspandemiaa on hallittu suurelta osin tartuntatautilain nojalla, suositusluontoisilla rajoitustoimenpiteillä sekä muuttamalla lukuisia lakeja mukaan lukien tartuntatautilain muutokset, asetuksia ja päätöksiä. Myös valmiuslain mukaisiin toimivaltuuksiin ja perustuslain 23 §:n nojalla annettavaan lainsäädäntöön on ollut välttämätöntä turvautua. Poikkeusolot olivat todettuina ja valmiuslain tietyt toimivaltuudet käytössä kolmen kuukauden ajan 16.3.-15.6.2020.

Hallituksen toimenpiteiden tavoitteena on ollut suojata väestöä hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin seurauksilta sekä turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tavoitteena on estää viruksen leviämistä yhteiskunnassa, turvata terveydenhuollon kantokyky ja suojella erityisesti riskiryhmiin kuuluvia ihmisiä.

Tarkoituksena on turvata perusoikeutta terveyteen ja elämään sekä perusoikeutta sosiaali- ja terveyspalveluihin. Lisäksi tarkoituksena on rajoittaa toimista johtuvia sosiaalisia, taloudellisia ja yhteiskunnallisia haittoja. Ennen muuta niitä väestöryhmiä, joille tauti on erityisen vaarallinen, on suojeltava virustartunnalta.

Valtioneuvoston 6.5.2020 periaatepäätöksenä hyväksymän koronakriisin hallinnan hybridistrategian tavoitteena on 1) estää viruksen leviämistä yhteiskunnassa, 2) turvata terveydenhuollon kantokyky, 3) suojella erityisesti riskiryhmiin kuuluvia ihmisiä ja se, että 4) epidemiaa onnistutaan tehokkaasti hillitsemään mahdollisimman vähän ihmisiä, yrityksiä, yhteiskuntaa ja perusoikeuksien toteutumista haittaavasti.

Valtioneuvosto hyväksyi 3.9.2020 valtioneuvoston periaatepäätöksen toimintasuunnitelman antamisesta hybridistrategian mukaisten suositusten ja rajoitusten toteuttamiseen covid-19-epidemian ensimmäisen vaiheen jälkeen. Sosiaali- ja terveysministeriön 7.9.2020 antaman toimintasuunnitelman (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2020:26) mukaan tartuntojen leviämistä tehokkaasti estävien hybridistrategian toimenpiteiden on oltava ennakkollisia ja epidemiologisesti perusteltuja. Tässä tarkoituksessa toimintasuunnitelmassa kuvataan kolme epidemiologista tilannekuvaa (perustaso, kiihtymisvaihe ja leviämisvaihe), joiden avulla suositusten ja rajoitusten tarvetta ja kohdentamista jatkossa arvioidaan ja joita käytetään päätöksenteon perusteluina alueellisesti ja valtakunnallisesti. Suositus- ja rajoitustoimenpiteiden käyttö edellyttää kokonaisvaltaista arviota, jossa päätöksiä punnitaan epidemiologisten, sosiaalisten ja taloudellisten vaikutusten suhteen sekä suhteessa perusoikeuksiin.

Tartuntojen kokonaismäärä alkoi rauhallisen kesän jälkeen kasvaa kiihtyvästi ja 23.10.2020 valtioneuvosto hyväksyi periaatepäätöksen hybridistrategian toimintasuunnitelman toimeenpanoon liittyvistä suosituksista (etätyö, yleisötilaisuudet, ryhmäharrastustoiminta, opetusjärjestelyt, julkisten tilojen käyttö).

Hybridistrategian toimintasuunnitelman mukaisia toimia tehostettiin etenkin joulukuussa tapahtuneen epidemian kiihtymisen jälkeen. Valtioneuvosto puolsi periaatepäätöksessään 26.1.2021, että sosiaali- ja terveysministeriö tekee hybridistrategian toteuttamisesta annettuun toimintasuunnitelmaan täydennyksen muun muassa uusien virusmuunnosten aiheuttaman uhan vuoksi. Hybridistrategian täydennyksessä toimintasuunnitelmassa Covid-19-epidemian hillitsemiseksi (STM/2021/12) korostetaan ennakollisia ja riittävän laaja-alaisia toimenpiteitä. Tässä toimintasuunnitelman täydennyksessä kuvattujen toimenpidekokonaisuuksien tavoitteena on torjua epidemian kasvun uudelleen kiihtyminen ja herkemmin tarttuvan virusmuunnosten leviäminen ja siten saada lisää aikaa rokotusten ja vuodenaikavaihtelun yhteisvaikutukselle epidemian hillitsemisessä.

Täydennetyt toimintasuunnitelman mukaiset kolme toimenpidetasoa epidemian nopean kiihtymisen ja koko maata uhkaavan leviämisvaiheen estämiseksi ovat: tasolla yksi nykyisen rajoitustason ylläpito ja kaikkien leviämisvaiheen toimenpiteiden toteuttaminen leviämisvaiheessa olevilla alueilla, tasolla kaksi leviämisvaiheen toimenpiteiden määräaikaisen ja laajamittaisen käyttöönoton ohjaus sekä toimenpidetasolla kolme poikkeusolojen ja liikkumisrajoitusten käyttöönotto.

Suomi oli helmikuussa hybridistrategian täydennetyt toimintasuunnitelman mukaisella tasolla 1, jolloin rajoitukset alueilla suositeltiin pidettäväksi vähintään nykyisellään, kunnes virusmuunnoksen leviämistä ja sen estämiseksi tehtyjen toimenpiteiden vaikuttavuutta on voitu edelleen arvioida. Samoin kaikilla leviämisvaiheessa olevilla alueilla oli perusteltua ottaa käyttöön täysimääräisinä kaikki leviämisvaiheen toimenpiteet epidemian nopean kiihtymisen estämiseksi. Näitä toimenpiteitä olivat esimerkiksi maksimaalinen etätyösuositus, laajin maskisuositus, julkisten tilojen sulkeminen ja etäopetus toisella asteella ja korkeakouluissa.

Uudet tartuntatautilain muutokset (147/2021), jotka vahvistavat kuntien ja aluehallintovirastojen mahdollisuuksia tehdä ennakoivia ja nopeita toimia koronaviruksen leviämisen estämiseksi, tulivat voimaan 22.2.2021. Elinkeino- ja harrastustoimintaan on säädetty yleisiä hygienia- ja asiakkaiden etäisyyden pitovelvoitteita ja tiloja voidaan äärimmillään sulkea kahden viikon ajaksi kerrallaan. Keinot on porrastettu hybridistrategian toimintasuunnitelman mukaisesti siten, että velvoitteita ja rajoituksia voidaan tiukentaa, jos aiemmat toimet eivät ole riittäviä.

Valtioneuvosto teki 25.2.2021 periaatepäätöksen hybridistrategian toimintasuunnitelman täydennyksessä tarkoitetun tason kaksi käyttöönotosta. Yhteensä seitsemän sairaanhoitopiirin alueella ohjattiin heti otettavaksi käyttöön tason 2 eli leviämisvaiheen tiukimmat rajoitukset. Lisäksi yhdeksälle kiihtymisvaiheen alueelle suositeltiin käyttöön samoja toimia. Tarkoituksena olisi, että 8.3.2021 lähtien Suomessa olisivat tiukat rajoitustoimet käytössä. Rajoitustoimet kestäisivät kolme viikkoa. Rajoitustoimilla leviämisen- ja kiihtymisalueilla yläkouluissa ja toisen asteen oppilaitoksissa siirryttäisiin etäopetukseen. Samalla yli 12-vuotiaiden harrastustoiminta keskeytyisi kolmeksi viikoksi. Varhaiskasvatuksessa ja alakouluissa toiminta jatkuisi lähiopetuksena, eikä alle 12-vuotiaiden harrastustoimintaan puututtaisi. Lisäksi hallitus antoi 1.3.2021 esityksen eduskunnalle laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 22/2021), jonka mukaan kaikkien ra-

vitsemisliikkeiden tilat suljettaisiin asiakkailta kolmen viikon määräajaksi niillä alueilla, joilla se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen estämiseksi.

1.4. Toimivaltuuden käytön tilannekuva ja sen arviointi

Valmiuslain 15 luvussa on säännökset hallinnon järjestämisestä poikkeusoloissa. Valmiuslain 6 §:n 1 momentin mukaisesti myös näiden säännösten soveltamisen aloittamisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella (*käyttöönottoasetus*). Valmiuslain 106 ja 107 § hallinnon uudelleen järjestelyä koskevinä toimivaltuuksina poikkeavat luonteeltaan muista, tyyppillisesti ihmisten perusoikeuksiin puuttuvista valmiuslain toimivaltuuksista. Mainituista toimivaltuuksista voidaan normaalioloissakin säätää tavallisella lailla ja pitkälti myös valtioneuvoston asetuksella.

Hallintoviranomaisen viestintä poikkeusoloissa

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 yhteensovittaminen.

Poikkeusolot ja Suomessa yhä syvenevä koronaepidemia koskettavat koko yhteiskuntaa laajasti. Nopean tiedonkulun, luotettavan tilannekuvan sekä selkeiden viestintävästuiden ja viestinnän yhteensovittamisen merkitys korostuu entisestään. Tilanteen kiristyessä viestintävalmiutta on nostettava ja samalla tehostettava toimintakykyä. Valtiohallinnon viestintä perustuu myös poikkeusoloissa normaaliajan lainsäädäntöön, jota täydentävät valmiuslain säännökset. Yleisenä periaatteena valmiuslain mukaan on, että viestinnän välitön johto kuuluu valtioneuvoston kanslialle, mikäli valmiuslain 106 §:n 1 momentin mukainen toimivalta otetaan käyttöönasetuksella käyttöön.

Kevään 2020 poikkeusolojen jälkeen koronavirustauti on edellyttänyt valtionhallinnolta jatkuvia toimenpiteitä tilanteen hallitsemiseksi ja yhteiskunnan mahdollisimman häiriöttömän toiminnan varmistamiseksi. Tilanne on sen pitkittyessä monimutkaistunut ja edellyttää siten eri toimialoja koskettavien tapahtumien viestinnän yhteensovittamista ja viestinnän yhteensovittamisen keskittämistä yhdelle toimijalle.

Järjestäytynyt ja demokraattinen yhteiskunta sekä viranomaisten toiminta perustuvat luottamukseen. Kansalaisten luottamus viranomaisiin syntyy ja säilyy, jos viranomainen toimii avoimesti, tasapuolisesti, riippumattomasti ja vastuullisesti. Kansalaisten tyytyväisyys viranomaisten viestinnän luotettavuuteen on laskenut. Selvityksen mukaan 60 prosenttia kansalaisista pitää tällä hetkellä viranomaisviestintää luotettavana. Oikeellisena, avoimena ja tasapuolisena viestintää pitää noin 50 prosenttia kyselyyn vastanneista. Viranomaisviestinnän reagoinnin nopeuteen on tyytyväisiä 47 prosenttia kansalaisista (Tilastokeskuksen Kansalaispulsso-kysely).

Pandemiatilanteessa viestintä ei ole riittävää, ja se on hitaasti reagoivaa, eikä nykymalli ana mahdollisuutta viestinnän riittävään koordinoimiseen ja nopeaan reagointiin. Yhteistä viestinnän tilannekuva ei pystytä muodostamaan tietojen puuttumisen vuoksi.

Valmiuslain 106 §:n 1 momentin mukaan väestön tiedonsaannin turvaamiseksi ja viranomaisten viestinnän yhteensovittamiseksi poikkeusoloissa valtionhallinnon viestinnän väli-

tön johto kuuluu valtioneuvoston kanslialle. Valtioneuvoston asetuksella voidaan tarvittaessa perustaa Valtion viestikeskus.

Koronavirustilanteessa valtionhallinnon viestinnän koordinaatio ja yhteensovittaminen organisoidaan valtioneuvoston viestintäosaston yhteyteen. Yhteensovittamisen tueksi nimetään koronaviestinnän strateginen johtoryhmä, johon kutsutaan koronakriisin hallinnan ja hoidon kannalta keskeisten ministeriöiden ja viranomaisten viestintäjohtajat ja –päälliköt. Ryhmä kokoontuu säännöllisesti, tarvittaessa päivittäin. Johtoryhmä kokoontuu valtioneuvoston viestintäjohtajan johdolla.

Toimivallan ratkaiseminen

Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 2 §:n mukaan ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä asioiden valmistelussa ja yhteistyön järjestämisestä vastaa se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu. Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 10 §:n mukaan asiat jakautuvat ministeriöiden toimialoille siten kuin ohjesäännön 3 luvussa säädetään ja asian käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan se pääsiallisesti kuuluu.

Velvoite toimia yhteistyössä koskee ministeriöiden ohella myös muita viranomaisia. Esimerkiksi hyvän hallinnon perusteita koskevan hallintolain (434/2003) 10 §:n mukaan jokaisen viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Viranomaisten yhteistyötä koskevien säännösten tarkoituksena on asiantuntemuksen välittäminen toisille viranomaisille. Ne velvoittavat yhteistyön järjestämiseen ja asianmukaiseen osallistumiseen siihen, mutta eivät muuta viranomaisten toimivaltaa hallinnollisessa päätöksenteossa tai tosiasiallisissa hallintotoimissa.

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.

Koronaviruspandemian aikana valtionhallinnossa on jouduttu selvittämään ja ratkaisemaan tapauksia, joissa tilanteen johtovastuu on ollut epäselvä. Myös viranomaisten tekemien toimien riittävyys koronaviruksen torjunnassa on ollut esimerkiksi Oikeuskanslerinviraston tutkittavana (OKV/433/70/2020). Apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa korostetaan tartuntatautilain mukaisen johtamisjärjestelmän ja erityisesti lain 7 §:ssä säädetyn sosiaali- ja terveysministeriön johtamistehtävän merkitystä. Tartuntatautilain 6 §:ssä on lisäksi säädetty viranomaisen yleisestä velvollisuudesta varautua terveydenhuollon häiriötilanteisiin.

Valmiuslain 107 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto ratkaisee poikkeusoloissa pääministerin esityksestä hallinnonalojen erimielisyyden siitä, minkä valtionhallinnon viranomaisen tai muun toimintayksikön käsiteltäväksi jokin asia kuuluu. Ministeriö ratkaisee erimielisyyden hallinnonalallaan. Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvosto ja ministeriö hallinnonalallaan voivat poikkeusoloissa myös päättää, mikä valtioneuvoston alainen viranomainen hoitaa sellaisen tämän lain tarkoituksen toteuttamiseksi tärkeän asian tai tehtävän, jo-

ka koskee useamman kuin yhden yksikön toimialaa tai josta ei ole erikseen säädetty. Valmiuslain 107 § ei kuitenkaan luo asian tai tehtävän käsittelemään määrätyle viranomaiselle uutta toimivaltaa, vaan kyse on tehtävien jakamisesta.

Kuten edellä on todettu, poikkeusolojen toteaminen ja valmiuslain käyttöönotto eivät tarkoita, että voimassa olevaa normaaliajan lainsäädäntöä ei enää sovellettaisi. Edellä todetun normaaliajan sääntelyn lisäksi on vallitsevissa poikkeusoloissa välttämätöntä varmistaa niitä laajemmat toimivaltuudet hallinnonalojen välisten 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 tehtäväristiriitoja myös sellaisissa tilanteissa, joihin ei ole normaaliolojen säännöksiä.

1.4.1. Toimenpiteet viranomaisen viestinnän ja toimivallan ratkaisemiseksi

Tilanteen hallinta viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin

Kukin ministeriö ja viranomainen hoitavat omaa viestintäänsä myös poikkeusoloissa. Ministeriöt vastaavat siitä, että oman hallinnonalan viestintää koordinoidaan tehokkaasti ja että tieto kulkee häiriöttömästi eri toimijoiden välillä operatiiviselta tasolta valtionjohtoon saakka. Paikallis- ja aluetasolla tilanteesta johtovastuussa olevat viranomaiset huolehtivat vastaavasti viestinnän yhteensovittamisesta omien yhteistyökumppaniensa kesken. Niiden on myös varmistettava tehokas tiedonkulku ja tietojenvaihto keskushallinnon sekä sidosryhmiensä välillä.

Vastaavasti poikkeusoloissa kukin ministeriö vastaa sen toimialalle kuuluvista asioista sekä käsittelee toimialansa virastoja, laitoksia, liikelaitoksia, talousarvion ulkopuolisia rahastoja, yhteisöjä, yhtiöitä ja muita toimielimiä koskevat asiat. Samoin ministeriö käsittelee toimialansa tehtäviä hoitavia muita toimielimiä koskevat asiat ja ohjaa aluehallintovirastoja sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia toimialaansa kuuluvissa asioissa.

Säännönmukaisten toimivaltuuksien riittämättömyys

Koronaepidemian aiheuttamissa poikkeusoloissa korostuu viranomaisten viestinnän tarve yleisesti ja erityisesti sekä tarve yhtenäiseen ja selkeään viestintään. Pääministerillä tai valtioneuvoston kanslialla ei kuitenkaan ole ministeriöihin eikä itsenäisiin hallintoviranomaisiin nähden viestinnässä johtamisvaltaa, jota poikkeusoloissa välttämättä tarvitaan viestinnän yhtenäisyyden varmistamiseksi. Valmiuslain esitöissä todetulla tavalla, viestinnän johdon keskittämistä tarvitaan usein ensimmäisten toimivaltuuksien joukossa valmiuslakia otettaessa käyttöön (HE 3/2008 vp, s. 85).

Koronatilanteen hallinta edellyttää viestinnässä ennakkointia, varautumista ja joustavuutta. Jotta toiminnassa ja viestinnässä onnistutaan, on tunnettava ihmisten tarpeet ja odotukset. Epäselvä ja ristiriitainen viestintä murentaa luottamusta viranomaisiin ja antaa tilaa disinformaatiolle. Koronaviruksesta ja esimerkiksi koronarokotuksista on liikkeellä paljon virheellistä ja vääristeltyä tietoa, joka voi pahimmillaan uhata kansalaisten terveyttä. Selkeän ja yhteisen viestinnän tehostamisella ja yhteen sovitetuilla viestintätoimilla disinformaatiota voidaan torjua nykyistä paremmin. Koronaepidemiassa kansalaisten oikeutta saada tietää ei voi riittävästi korostaa.

Viestintä vaikuttaa ihmisten käyttäytymiseen. Rajoitusten teho riippuu siitä, kuinka hyvin niitä noudatetaan. Näin ollen viestinnällä on kytkös epidemian hallintaan.

Valmiuslain 106 §:ssä säädetyn toimivallan tarkoituksena on nimenomaan turvata väestön tiedonsaantia sekä esimerkiksi avointa tutkimustoimintaa koskeva viestintä.

Valtioneuvoston ohjesäännön 12 § määrittelee valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvan tehtävän. Varsinaista toimivaltaa valtioneuvoston ohjesäännöllä ei ole valtioneuvoston kanslialle osoitettu. Käytännössä tällaisen toimivallan puuttuminen on estänyt viranomais-ten välisen viranomaisten välisen riittävän tiedonvaihdon ja yhteistyön koronaviestinnän suunnittelussa ja toteutuksessa. Hajautettu johtomalli on selkeästi hankaloittanut tätä työtä. Hajautettu viestintä johtaa nopeasti kehittyvässä epidemiatilanteessa eriaikaiseen ja vaikeasti löydettävään sekä sen vuoksi ristiriitaiseen viestintään, jonka seurauksena ihmisten oikeus saada ymmärrettävällä tavalla ja nopeasti luotettavaa ja ajantasaista tietoa ei toteudu. Epidemian hallinnan ja ihmisten oikeuden terveyden suojeluun kannalta on välttämätöntä myös, että tiedot voimassa olevista ohjeista ja suosituksista ovat selkeästi ja helposti löydettävissä ja ne saadaan viestittyä nopeasti. Tässä on ollut nykytilassa puutteita.

Viranomaisen toimivallan ratkaisua koskeva toimivaltuus on tarpeen erityisesti tilanteissa, joissa tartuntatautilain ohjaus- ja johtamisvaltuudet sekä perustuslain mukainen yleinen ministeriön toimivalta eivät riitä. Tällaisia koronaepidemiaan liittyviä tilanteita voisivat olla esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön ja sisäministeriön (rajavalvonta tai poliisitoiminta) hallinnonalojen toimivaltuuksien soveltumien saman asian tai tehtävän hoitamiseen. Tilanteissa, joissa eri viranomaisten tehtäviin kuuluvat horisontaaliset asiat edellyttävät useampien epidemian torjuntaan osallistuvien viranomaistoimijoiden ja muiden toimijoiden yhteistyötä, ehdotettu toimivaltuus on välttämätön. Tartuntatautilain mukaiset johtamis- ja ohjaamistoimivaltuudet eivät riitä tilanteissa, joissa myös muiden hallinnonalojen toimijat voisivat omien toimivaltuuksiensa puitteissa auttaa tilanteen hallinnassa.

Koronaepidemian kaltaisessa koko yhteiskuntaan vaikuttavassa uudenaikaisessa olosuhteessa, ei tulisi olla tilanteita, joissa toiminnan johtamiseen, toimivaltuuksiin tai tehtäviin liittyvät kysymykset ovat epäselviä. Tällaisia tilanteita on kuitenkin muodostunut erityisesti silloin kuin toimijoita on useita. Toimivallan ratkaiseminen tilanteissa, jotka koskevat laajasti eri hallinnonaloja ja joihin tulee reagoida yli ministeriöiden toimivaltajaon, ovat lisääntyneet koronapandemian myötä.

Monitoimijakentässä viranomaisten antamalla virka-avulla on käytännössä tärkeä merkitys lain tarkoituksen toteuttamiseksi tärkeän asian tai tehtävän suorittamisessa. Samoin neuvonnan, ohjauksen, kalustoavun antamisen ja muun käytännön tehtävän (esim. tilapäissuojien rakentamisen, rajanylityspaikoilla ihmisten ohjaaminen ja neuvonta sovitettuna yhteen tartuntatautiviranomaisten ja muun terveydenhuollon toiminnan kanssa) suorittamisen, jonka antaminen ei vaadi erityisiä toimivaltuuksia ja jonka käyttäminen toisen viranomaisen tukemiseen kunkin viranomaisen tai muun valtiohallinnon yksikön mahdollisuuksien tulee olla mahdollista, jos asia koskee useamman kuin yhden yksikön toimialaa tai josta ei ole erikseen säädetty.

Valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä tyypillisimmät tapaukset, joissa toimivaltaa koskevat kysymykset tulisivat ratkaistaviksi ovat säädösvalmistelua, ohjeiden ja suositusten antamista koskevat kysymykset.

1.5. Suhde perustuslakiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin

1.5.1. Perusoikeudet ja kansainväliset velvoitteet

Ehdotetut valmiuslain hallintoviranomaisen viestintää ja toimivallan ratkaisua koskevat säännökset eivät puutu perusoikeuksiin siten, että ne olisivat merkityksellisiä perustuslaissa säädettyjen perusoikeuksien kannalta. Niillä ei myöskään voida katsoa olevan välitöntä merkitystä Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kannalta.

Perustuslain kannalta on kuitenkin merkityksellistä perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetty julkisen vallan velvollisuus edistää väestön terveyttä. Lisäksi merkityksellinen on perustuslaissa 7 §:ssä säädetty jokaisen oikeus elämään, jonka turvaamiseksi julkisen vallan on perustuslain 22 §:n sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeutta elämään koskevan 2 artiklan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan ryhdyttävä kohtuullisiin ja tarvittaviin toimenpiteisiin laissa säädettyjen toimivaltuuksiensa rajoissa, jotta oikeutta elämään voitaisiin suojata tiedossa olevilta riskeiltä.

Perustuslakivaliokunta totesi valmiuslakia säädettäessä, että lakiin otettua toimivaltuuksien käyttöönottomennettelyä voidaan pitää poikkeusoloja koskevassa lainsäädännössä omaksuttuna ja perusteltuna tapana päättää poikkeusolojen toimivaltuuksien käytöstä. Käyttöönottoasetuksen eduskuntakäsittelyn tarkoitus on kiinteässä yhteydessä eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseen (PeVL 6/2009 vp). Eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen puolestaan kytkeytyy kansanvaltaisuuden periaatteeseen ja tarkemmin siihen, että perustuslain 2 §:ssä todetun mukaisesti valtiolta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Tämä laajempi valtiosääntöinen konteksti tukee tulkintaa, jonka mukaan kaikki valmiuslain toimivaltuudet on otettava käyttöön eduskunnan käsiteltäväksi toimitettavalla valtioneuvoston asetuksella.

1.5.2. Välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus

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. Toimivaltuuksia voidaan edelleen käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden. Toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.

Perustuslakivaliokunnan mukaan edellä mainitun on katsottava merkitsevän erittäin korkeaa kynnystä valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönotolle, eikä niitä tule ottaa käyttöön kevein perustein tai varmuuden vuoksi (PeVM 2/2020 vp, s. 2, PeVM 3/2020 vp, s. 2, PeVM 7/2020 vp, s. 2, PeVM 8/2020 vp, s. 2, PeVM 17/2020 vp, s. 3, PeVM 18/2020 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan valmiuslain perusteella annettuja valtioneuvoston asetuksia covid-19-pandemian alkaessa keväällä 2020 painottanut, että valmiuslain toimivaltuuksia voidaan lain 4 §:n mukaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättö-

miä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden (ks. esim. PeVM 11/2020 vp). Perustuslakivaliokunta on pitänyt 4 §:n säännöksiä toimivaltuuksien käyttöperiaatteista keskeisinä perusoikeusrajoitusten suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta ja korostanut, että nämä periaatteet rajoittavat sekä toimivaltuuksien käyttöönottoa, että niiden käyttämistä poikkeusoloissa (PeVL 6/2009 vp, s. 4/I). Valiokunta on korostanut yksilökohtaisten rajoitusten ensisijaisuutta suhteessa summaarisiin, suuriin joukkoihin kohdistuviin rajoituksiin (PeVM 11/2020 vp). Valiokunnan mukaan on ollut myös selvää, että perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteenä olevaa hyväksyttävää tavoitetta (ks. esim. PeVM 11/2020 vp, ks. myös PeVL 40/2017 vp, s. 4, PeVL 55/2016 vp, s. 4–5 ja PeVL 5/2009 vp, s. 3/II).

Valmiuslain 4 §:n 2 momentin mukaan lain mukaisia toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Säännöksen perusteluissa (HE 3/2008 vp) korostetaan, että ensisijaisesti toimitaan normaalien toimivaltuuksien mukaan. Myös perustuslakivaliokunta on korostanut normaaliolojen lainsäädännön ja perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttuvien toimivaltuuksien ensisijaisuutta. On arvioitava eri toimien vaihtoehtoisuutta ja valmiuslain eri soveltamisvaihtoja (PeVM 9/2020, PeVM 12/2020 ja PeVM 18/2020).

Edellä on kuvattu sekä koronavirustilanteen huonontuminen, että koronaviruspandemian vaikutuksia viranomaisten viestintään ja viranomaisten toimivaltuuksia ja tehtäviä koskeviin epäselvyyksiin. Hallinto-viranomaisten koronaviestinnän on oltava oikea-aikaista ja yhtenäistä, jotta tavoitteet koronaviruksen leviämisen torjunnassa voidaan saavuttaa. Viestintä vaikuttaa ihmisten käyttäytymiseen. Rajoitusten teho riippuu siitä, kuinka hyvin niitä noudatetaan. Näin ollen viestinnällä on kytkös epidemian hallintaan.

Käyttöönotettava valmiuslain 106 §:n 1 momentissa tarkoitettu hallintoviranomaisen viestinnän yhteensovittaminen koskee ainoastaan koronaviruspandemiaan liittyvää viestintää. Säännöksen käyttöönotto rajataan vain välttämättömään 106 §:n 1 momenttiin, eikä ole tarvetta Valtion viestintäkeskuksen perustamiseen.

Kullakin viranomaisella on sille säädetyn toimivallan perusteella velvollisuus toimia suorittamalla sille säädetyt tehtävät. Koronavirusepidemian syventyessä korostuu julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Viranomaisten keskinäiset toimivaltaa ja tehtäviä koskevat tulkinnanvaraisuudet on ratkaistava nopeasti.

Ehdotuksella ei myöskään muuteta normaaliolojen lainsäädännössä hallintoviranomaisen viestintää tai toimivallan ratkaisemista koskevaa sääntelyä.

Edellä mainituilla perusteilla ehdotettujen valmiuslain 106 §:n 1 momentin ja 107 §:n käyttöönottoa voidaan pitää perustuslain näkökulmasta välttämättömänä ja oikeasuhtaisena.

2. Ehdotus valmiuslain 106 §:n 1 momentin ja 107 §:n mukaisten toimivaltuuksien käyttöönotosta

Esitetään, että valtioneuvosto antaa asetuksen valmiuslain 106 §:n 1 momentin ja 107 §:n mukaisten toimivaltuuksien käyttöönotosta valmiuslain 3 §:n 5 kohdan poikkeusoloissa.

3. Säännöskohtaiset perustelut ja toimivaltuuksien käytön vaikutukset

1 §. Ehdotetussa pykälässä todetaan käsillä olevat poikkeusolot. Pykälän mukaan asetuksessa säädetään valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa käyttöönotettavista toimivaltuuksista.

2 §. Ehdotetun pykälän mukaan otetaan käyttöön valmiuslain 106 §:n 1 momentissa tarkoitettu hallintoviranomaisen viestintää poikkeusoloissa koskeva toimivaltuus. Toimivaltuutta voidaan soveltaa koko valtakunnan alueella.

Valmiuslain 106 §:n 1 momentissa säädetty toimivaltuus otettaisiin käyttöön väestön tiedonsaannin turvaamiseksi ja viranomaisten viestinnän yhteensovittamiseksi siten, että poikkeusoloissa valtionhallinnon viestinnän välitön johto kuuluu valtioneuvoston kanslialle. Viestinnän tarve kasvaa kriisitilanteessa siten, että tilannetta hoitavien keskeisten toimielinten viestintäorganisaatiota on pystyttävä vahvistamaan nopeasti ja joustavasti väestön tiedonsaannin turvaamiseksi ja viestinnän yhteensovittamiseksi.

Valtioneuvoston ohjesäännön 12 § määrittelee valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvan tehtävän. Tehtävästä huolehtii valtioneuvoston kansliassa valtioneuvoston viestintäosasto. Varsinaista toimivaltaa valtioneuvoston ohjesäännöllä ei ole valtioneuvoston kanslialle osoitettu. Valmiuslain 106 §:n 1 momentin mukaisella toimivaltuuden käyttöönottoasetuksella voidaan säätää siitä, että väestön tiedonsaannin turvaamiseksi ja viranomaisten viestinnän yhteensovittamiseksi poikkeusoloissa valtionhallinnon viestinnän välitön johto kuuluu valtioneuvoston kanslialle. Sääntely ei mahdollista puuttumista viranomaisen toimivaltansa puitteissa antamien ohjeiden, suositusten tai määräysten sisältöön tai niistä tiedottamisen sisältöön.

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 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. Valtioneuvoston viestintäosaston ja muiden viranomaisten on viestintää suunniteltaessa ja toteutettaessa otettava huomioon viestinnän merkitys viranomaisille säädettyjen tehtävien tehokkaassa hoitamisessa sekä viranomaisen ja kansalais- ja etujärjestöjen välisessä yhteistyössä.

Koronaviestintätoimintoja joudutaan vahvistamaan kokoamalla valtioneuvoston viestintäosastoon etenkin muiden ministeriöiden viestintähenkilöstöä ja muita voimavaroja. Valtioneuvoston viestintäosaston asemaa koronaviestinnässä on tarpeen vahvistaa siten, että valtioneuvoston kanslian viestintäosasto johtaa koronaviestinnän toimenpiteitä ja operaatioita valtioneuvoston sisällä. Toisaalta valtioneuvoston viestintäosaston tehtäväksi asetetaan valtionhallinnon koronaviestintätoimien yhteensovittaminen. Lisäksi viestintäosasto toteuttaa valtakunnallisia ja muita viestintäkampanjoita ja muita operaatioita yhteistyössä valtakunnallisten ja alueellisten viranomaisten kanssa. Valtioneuvoston viestintäosaston viestintätoimien välittömään johtovastuuseen ei kuulu oikeutta antaa viestinnän sisältöä koskevia määräyksiä ministeriöille tai valtionhallinnon muulle viranomaiselle. Esimerkiksi valtion tut-

kimuslaitokset ja valtion organisaatioyksiköiden tutkimustoiminta eivät kuulu viestinnän yhteensovittamisen piiriin.

Koronaviruspandemian kohdistuessa laajasti väestöön ja yhteiskunnan eri toimialoihin väestön tiedonsaannin turvaamiseksi ja viranomaisten viestinnän yhteensovittamiseksi ja sen priorisoimiseksi on välttämätöntä keskittää koronaepidemiaa ja sen torjuntaan tähtävien viestintätoimien johtamista ja yhteensovittaa viranomaisten viestintätoimia nykyistä paremmin. Eri toimialoilla samanaikaisesti tapahtuvista asioista on kyettävä muodostamaan kansalaisille luotettavaa ja tapahtumia todenmukaisesti kuvaavaa koronaepidemiaan ja sen torjuntaan liittyvää viestintää. Viestinnän yhteensovittaminen hyödyttää sekä toimivaltaisia viranomaisia että kansalaisia ja yhteisöjä.

Koronaepidemian kiihtyessä on tarvetta vahvistaa valtioneuvoston kanslian viestintäosastoa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden osalta siten, että valtioneuvoston kanslian viestintäosasto johtaa koronaviestinnän toimenpiteitä valtioneuvoston sisällä. Toisaalta valtioneuvoston kanslian viestintäosaston tehtäväksi asetetaan valtionhallinnon koronaviestintätoimien yhteensovittaminen. Lisäksi viestintäosasto toteuttaa valtakunnallisia ja muita viestintäoperaatioita yhteistyössä valtakunnallisten ja alueellisten viranomaisten kanssa.

Valmiuslain 106 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan tarvittaessa perustaa Valtion viestintäkeskus. Valmiuslain esitöiden mukaan Valtion viestintäkeskuksen perustaminen tulisi kyseeseen tilanteissa, joissa viestintätarve ja viestinnän johtamistarve ovat kasvaneet suuriksi. Nykytilanne ei erillisen viestintäkeskuksen perustamista edellytä, eikä valtioneuvosto suunnittele sen perustamista.

Valtionhallinnon välittömän johdon kuuluessa valtioneuvoston kanslialle voidaan vähentää viestinnän koordinaatiossa ilmenneitä puutteita. Esimerkiksi tiedon ristiriitaisuus ja päällekkäisyys vähenevät. Lisäksi pystytään parantamaan hallinnonalojen välistä viestintää ja tiedonkulkua sekä saattamaan tieto kattavammin kaikkien tahojen käyttöön. Vaikka kukin hallinnonala hoitaa omaa viestintäänsä myös poikkeusoloissa, keskittämällä koronaviestinnän johto valtioneuvoston kanslialle varmistetaan, että strategiset viestinnälliset linjaukset saatetaan koko valtionhallinnon tietoon ja käytettäväksi alue- ja paikallistasoa myöten. Koronaviestinnän keskeiset strategiset ydinviestit valmistellaan valtioneuvoston viestintäosastolla ja toimeenpannaan yhteistyössä valtakunnallisen ja alueellisen viranomaisen kanssa.

3 §. Ehdotetun pykälän mukaan otetaan käyttöön valmiuslain 107 §:ssä tarkoitettu toimivallan ratkaisemista koskeva toimivaltuus. Toimivaltuutta voidaan soveltaa koko valtakunnan alueella.

Valmiuslain 107 §:ssä säädetty toimivaltuus otetaan käyttöön, jotta viranomaisten toimivallasta, tehtävistä ja johtovastuusta uudessa ja vaikeasti ennakoitavassa tilanteessa syntyvät epäselvyydet voidaan ratkaista nopeasti. Tarkoituksena ei missään tilanteessa olisi poiketa voimassa olevassa lainsäädännössä olevasta toimivaltaa koskevasta säännöstöstä. Kyseeseen tulisi lähinnä sellaisten tilanteiden ratkaisu joissa toimivallasta on perustellusti tulkinanvaraisuutta. Tällöin erimielisyys ratkaistaisiin valtioneuvostossa pääministerin esityksestä.

Toimivaltuus koskisi tilanteita, joissa on kyse valtionhallinnon tulkintaerimielisyyksien ratkaisusta ja se ulottuisi siten keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimijoihin. Keskushallinto muodostuu ministeriöistä ja niiden hallinnonalalla olevista valtakunnallisista virastoista ja laitoksista.

Kyse ei kuitenkaan olisi vain tulkintaerimielisyyksien ratkaisusta vaan myös siitä päättämisestä, mikä viranomainen hoitaa sellaisen valmiuslain tarkoituksen toteuttamiseksi tärkeän asian tai tehtävän, joka koskee useamman kuin yhden yksikön toimialaa tai josta ei ole erikseen säädetty.

Valmiuslain toimivallan ratkaisemista koskeva toimivaltuus on erityisen tärkeä koronaviruspandemiaan liittyvien toimivaltakysymysten ratkaisemisessa kriisin poikkihallinnollisuudesta johtuen. Kuluneen vuoden aikana on käynyt ilmeiseksi, että koronaviruspandemian leviämisen estäminen ja siihen liittyvien viranomaistoimenpiteiden toimeenpano edellyttää käytännössä katsoen yhteiskunnan kaikkien toimialojen toimijoiden yhteistyötä. Mukaan lukien myös yksityisen sektorin toimijat. Haasteelliseksi on koettu esimerkiksi valtioneuvoston ja sen ministeriöiden alaisten virastojen sekä alueellisten viranomaisten välinen yhteistyö.

Valmiuslain 107 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto ja sen 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. Vaikka koronaviruspandemiaan liittyviä tilanteita on eri viranomaisissa ratkaistu jo yli vuoden ajan, edelleen on tarve varmistaa, että valtioneuvostolla ja sen ministeriöillä on käytössään keinot ratkaista kriisin poikkihallinnollisuuden myötä syntyviä tilanteita.

Säännös tulisi lähtökohtaisesti sovellettavaksi valtioneuvoston alaisiin viranomaisiin. Kyse olisi siten ministeriöistä ja muista keskushallintoyksiköistä. Toimivaltuus ei ulottuisi esimerkiksi tasavallan presidentin kansliaan, riippumattomiin tuomioistuimiin ja riippumattomiin laillisuusvalvojiin eikä eduskunnan virastoihin ja eduskunnan alaisiin laitoksiin, kuten kansaneläkelaitokseen.

4 §. Pykälässä on asetuksen voimaantuloa ja voimassaoloa koskeva säännös.

4. Asetuksen vaikutukset

Ehdotuksella ei ole välittömiä taloudellisia vaikutuksia. Ehdotuksella on vaikutuksia viranomaisten toimintaan. Valmiussuunnitelmien mukaan valtionhallinnon viestintää tehostetaan ensi sijassa sopimus pohjaisesti vahvistamalla valtioneuvoston kansliaan kuuluvaa valtioneuvoston viestintäosastoa muualta ministeriöistä ja hallintoviranomaisista siirrettävällä henkilöstöllä.

Ehdotuksella voidaan varmistaa hallintoviranomaisten viestinnän yhtenäisyys ja parantaa sekä kansalaisviestinnän että hallintoviranomaisten keskinäistä viestintää sekä tehostaa viranomaisten toimintaa.

5. Toimivaltuuksien käytön soveltamisedellytysten seuranta ja säännösten kumoaminen

Valmiuslain 11 §:n 1 momentin mukaan poikkeusolojen päättyessä on voimassa oleva käyttöönottoasetus tai jatkamisasetus kumottava. Valmiuslain 11 §:n 2 momentin mukaan jonkin valmiuslain II osan säännöksen soveltamisedellytyksen lakatessa käyttöönotto- tai jatkamisasetusta on vastaavasti muutettava. Pykälän 3 momentissa täydennetään vielä, että

kumottaessa tai muutettaessa 1 ja 2 momentin mukaisesti käyttöönotto- tai jatkamisasetusta on samalla kumottava ne lain II osan säännösten nojalla annetut asetukset, joiden soveltamisedellytykset ovat lakanneet. Pykälän 3 momentin tarkoituksena on selkiyttää oikeustilaa toimivaltuussäännöksiä kumottaessa ja näin parantaa oikeusturvaa.

Valtioneuvosto seuraa tarkkaan valmiuslain ja siinä säädettyjen valtuuksien käytön soveltamisedellytysten täyttymistä sekä soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia.

6. Soveltaminen Ahvenanmaalla

Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991) säädetään Ahvenanmaan maakunnan ja valtakunnan välisestä toimivallanjaosta. Itsehallintolain 27 §:n 34 ja 42 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat valmiutta poikkeusolojen varalta sekä poikkeusolojen osalta. Itsehallintolain 27 §:n 29 kohdan mukaan valtakunnalla on myös lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat muun muassa ihmisten tarttuvia tauteja. Itsehallintolain 18 §:n 12 ja 13 kohdan nojalla Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluu terveyden- ja sairaanhoidon sekä sosiaalihuollon järjestäminen Ahvenanmaalla.

Itsehallintolain 30 §:n mukaan hallinnosta valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvista tehtävistä huolehtivat valtakunnan viranomaiset ja lain 23 §:n mukaan vastaavasti maakunnan viranomaiset, jos asia on maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluva.

Valmiuslaki ja sen nojalla annetut säädökset ovat siten lähtökohtaisesti voimassa myös Ahvenanmaalla, vaikka itsehallintolain tai maakuntalainsäädännön nojalla samoja tehtäviä eivät kaikilta osin hoida vastaavat viranomaiset kuin valtakunnassa eikä maakunnan ao. lainsäädännön sisältö kaikilta osin vastaa valmiuslaissa ja käyttöönottoasetuksessa mainittujen valtakunnan lakien sisältöä.

Itsehallintolain 30 §:n 9 kohdan mukaan tehtävistä, jotka ihmisten ja kotieläinten tarttuvien tautien torjuntaa koskevan lainsäädännön mukaan kuuluvat valtakunnan viranomaiselle tai kunnille, huolehtii maakunnassa maakunnan hallitus tai muu maakuntalaissa määrätty viranomainen. Lisäksi on otettava huomioon tasavallan presidentin asetus eräiden terveyden- ja sairaanhoidon tehtävien hallinnosta Ahvenanmaan maakunnassa (1179/2009).

Nyt käyttöönotettavien valmiuslain 106 §:n 1 momentin ja 107 §:n toimivaltuuksia ei ehdoteta sovellettaviksi Ahvenanmaan maakunnassa.

7. Asetuksen valmistelu

Asetus on valmisteltu valtioneuvoston kansliassa.

8. Voimaantulo

Asetuksen on tarkoitus tulla voimaan 11.3.2021. Asetus on voimassa 30.4.2021 asti.