

Perustuslakivaliokunta

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 106 §:n 1 momentissa ja 107 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta (M 1/2021 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- alivaltiosihteeri Timo Lankinen, valtioneuvoston kanslia
- lainsäädäntöneuvos Maaret Suomi, valtioneuvoston kanslia
- professori Tuomas Ojanen
- professori Janne Salminen
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Valtioneuvosto on 5.3.2021 antanut valtioneuvoston asetuksen valmiuslain 106 §:n 1 momentin ja 107 §:n toimivaltuuksien käyttöönotosta. Kyseessä on valmiuslain 6 §:n mukainen käyttöönottoasetus.

(2) Valmiuslain 6 §:n 3 ja 4 momentissa säädetään asian käsittelystä eduskunnassa. Käyttöönottoasetus on 3 momentin mukaan välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta päättää, saako asetus jäädä voimaan vai onko se kumottava osittain tai kokonaan ja onko se voimassa säädetyn vai sitä lyhyemmän ajan. Jollei käyttöönottoasetusta ole viikon kuluessa sen antamisesta toimitettu eduskunnalle, asetus raukeaa. Kun eduskunta on tehnyt 3 momentissa tarkoitetun päätöksen, käyttöönottoasetuksessa mainittuja säännöksiä voidaan alkaa soveltaa siltä osin kuin eduskunta ei ole päättänyt, että asetus on kumottava.

Valiokunnan mietintö PeVM 2/2021 vp

Poikkeusolojen käsittely

(3) Valmiuslain toimivaltuuksien soveltamisen aloittaminen edellyttää, että maassa vallitsevat poikkeusolot. Ennen valmiuslain käyttöönottoasetuksen antamista valtioneuvosto, yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, toteaa maassa vallitsevan poikkeusolot.

(4) Valtioneuvosto on 1.3.2021 todennut maassa vallitsevan valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaiset poikkeusolot. Toteamista on edeltänyt yhteistoiminta tasavallan presidentin kanssa.

(5) Valmiuslain 3 §:n 5 kohdan täyttyminen 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 (ks. myös PeVM 2/2020 vp, s. 3).

(6) Perustuslakivaliokunta on 3.3.2021 arvioinut, että perustuslain 23 §:ssä säädetty edellytys kansakuntaa vakavasti uhkaavien poikkeusolojen olemassaolosta täyttyy. Arviossa merkityksellistä oli erityisesti covid-19-tautitapausten määrän ja ilmaantuvuuden nopea kasvu viime viikkojen aikana sekä muuntuneiden virustyyppien nopeampi leviäminen ja niiden vaikutus vakavampien tautimuotojen syntyyn (PeVL 6/2021 vp, kappale 5).

(7) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan käyttöönottoasetuksen perustelujen ja muun valiokunnan saaman selvityksen valossa maassa vallitsevat myös valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitettut poikkeusolot.

Käyttöön otettavien toimivaltuuksien arviointi

(8) Käyttöönottoasetuksen 2 §:n mukaan valmiuslain 106 §:n 1 momentissa säädettyä hallintoviranomaisen viestintää koskevaa toimivaltuutta voidaan soveltaa koko valtakunnan alueella ja 3 §:n mukaan valmiuslain 107 §:ssä tarkoitettuja toimivallan ratkaisemista koskevia toimivaltuuksia voidaan soveltaa koko valtakunnan alueella.

(9) Valmiuslain 106 §:n 1 momentin mukaan väestön tiedonsaannin turvaamiseksi ja viranomaisten viestinnän yhteensovittamiseksi poikkeusoloissa valtionhallinnon viestinnän välitön johto kuuluu valtioneuvoston kanslialle. Valtioneuvoston asetuksella voidaan tarvittaessa perustaa Valtion viestintäkeskus. Valtion viestintäkeskusta ei asetuksen perustelumuistion (s. 14) mukaan ole tarvetta perustaa.

(10) Valmiuslain 107 §:n mukaan 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.

Valiokunnan mietintö PeVM 2/2021 vp

(11) Perustuslakivaliokunnan mukaan väestön terveyden ja ihmisten elämän suojeleminen on epäilemättä perusoikeusjärjestelmän kannalta erittäin painava peruste. Perustuslakivaliokunnan mukaan myös terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen esimerkiksi 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 (PeVM 2/2020 vp, s. 4–5, PeVM 3/2020 vp, s. 3, PeVM 7/2020 vp, s. 4, PeVM 9/2020 vp, s. 4).

(12) 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 samoin kuin ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia.

(13) Asetuksen muotoilu kyseisten valtuuksien soveltamisesta on mahdollistava ("voidaan soveltaa"), eivätkä toimivaltuudet siis tule automaattisesti ilman erillistä harkintaa sovellettaviksi. Perustuslakivaliokunta painottaa, 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. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että 4 §:n mukaiset toimivaltuuksien käyttöperiaatteet rajoittavat sekä toimivaltuuksien käyttöönottoa että niiden käyttämistä poikkeusoloissa (PeVL 6/2009 vp, s. 4/I).

(14) Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellistä on se, ettei valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien voimassaoloaikaa ehdoteta pidemmäksi kuin noin puolentoista kuukauden ajaksi. 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. Valtioneuvoston on seurattava tarkkaan valmiuslain ja siinä säädettyjen valtuuksien käytön soveltamisedellytysten täyttymistä sekä soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia.

Valmiuslain 106 §:n 1 momentin käyttöönotto

(15) Perustuslakivaliokunta kiinnittää edellä kuvatuista lähtökohdista huomiota siihen, että käyttöönottoasetuksen perustelumistion 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 (s. 15). Valtioneuvoston kanslialla on kuitenkin jo voimassa olevan valtioneuvoston ohjesäännön 12 §:n 3 kohdan mukaan valtionhallinnon viestinnän yhteensovittamistehtävä, ja siten se voi yhteensovittamalla valtionhallinnon viestintää pyrkiä selkeyttämään ja johdonmukaistamaan viestintää, jos siinä ilmenee tältä osin ongelmia.

Valiokunnan mietintö PeVM 2/2021 vp

(16) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan valmiuslain 106 §:n säännös valtionhallinnon viestinnän välittömän johdon kuulumisesta valtioneuvoston kanslialle väestön tiedonsaannin turvaamiseksi ja viranomaisten viestinnän yhteensovittamiseksi poikkeusoloissa koskee yleisesti valtionhallinnon viestinnän johtosuhteiden muuttamista poikkeusolojen aikana valtioneuvoston kanslian johdon alaiseksi. Säännös merkitsee sitä, että eri ministeriöiden sekä valtion viranomais- ten ja valtion laitosten viestinnän välitön johto kuuluisi valtioneuvoston kanslialle. Valiokunnan mielestä tällainen toimivaltuus ei samaistu perustelumui- stiossa tarkoitettuun viestinnän yhteen- sovittamiseen, vaan se rajoittaa merkittävästi eri ministeriöiden ja valtion hallintoviranomaisten mahdollisuutta itsenäiseen viestintään.

(17) Säännöksessä ei myöskään rajata valtioneuvoston kanslian viestinnän välittömän johdon alaa vain koronavirusepidemiaa koskevaan viestintään, eikä sillä ole tältä osin välttämättä edes välillistä yhteyttä niihin edellä mainittuihin perusteisiin, joita perustuslakivaliokunta on edellä sanotun mukaisesti koronavirusepidemian aikana pitänyt viranomaisten toimivaltuuksia perustele- vina näkökohtina. Säännös mahdollistaa valtionhallinnon yhtenäisen viestinnän varmistamisen poikkeusoloissa kaikkea valtionhallinnon viestintää koskien. Valiokunnan mukaan merkityksel- listä on kuitenkin toisaalta, että toimivaltuudet ovat yleensä käytössä vain lain mukaan hyväksyt- täviin tarkoituksiin. Valiokunta on painottanut, että poikkeusolot eivät muodosta perustetta er- kaantua tarkoitussidonnaisuuden periaatteesta (PevM 11/2020 vp, s. 5, PeVM 8/2020 vp, s. 6). Ehdotettua 106 §:n toimivaltuutta ei siten voi lainmukaisesti käyttää muuhun kuin perustelumui- stiossa mainittuihin koronapandemiaan välittömästi liittyviin tarkoituksiin.

(18) Valmiuslain 106 §:n mukaista toimivaltuutta ei ole aikaisemmin otettu käyttöön. Perustus- lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että 106 §:ssä säädetty toimivaltuus eroaa aikaisem- min covid-19-pandemian aikana käyttöönotetuista valmiuslain toimivaltuuksista. Valtionhallin- non viestinnän keskittämisen mahdollistavan valmiuslain 106 §:n toimivaltuuden arvioinnissa on merkitystä sillä, että vaikka valtionhallinnon viestinnällä luodaan edellytyksiä perusoikeuksina turvatus sananvapauden käyttämiselle ja julkisuusperiaatteen toteuttamiselle, ei viestinnän välit- tömän johdon keskittämistä koskeva toimivaltuus sisällä perusteita tai toimivaltaa rajoittaa kum- mankaan perusoikeuden toteuttamista. Nyt käsillä oleva toimivaltuus ei siten välittömästi puutu perustuslain perusoikeussäännöksissä ja Suomen velvoittavissa kansainvälisissä ihmisoikeusso- pimuksissa turvattuihin perus- ja ihmisoikeuksiin, vaan kyse on enemmänkin hallinnon toimin- nan sisäisestä järjestelystä.

(19) Perustuslakivaliokunnan mielestä asetusta ei sanotun johdosta nyt käsillä olevassa poikke- uksellisessa tilanteessa tarvitse kumota. Valiokunta kiinnittää kuitenkin vastaisuuden varalle val- tioneuvoston huomiota tarpeeseen rajata toimivaltuutta.

Valmiuslain 107 §:n käyttöönotto

(20) Asetuksen perustelumui- stion mukaan valmiuslain 107 §:ssä säädetyn toimivallan ratkaise- mista koskevien toimivaltuuksien käyttöönotto on välttämätöntä, koska vallitsevissa poikkeuso- loissa on välttämätöntä varmistaa normaalioloja laajemmat toimivaltuudet hallinnonalojen välis- ten ja hallinnonalojen sisäisten toimivaltariitojen ja toimivaltaa koskevan epätietoisuuden ratkai- semiseksi. Valtioneuvostosta annetun lain säännökset eivät koske ministeriöiden alaisten hallin- toyksikköjen toimivaltakysymyksiä. Poikkeusoloissa on tarve nopeasti ratkaista myös muulle

Valiokunnan mietintö PeVM 2/2021 vp

hallintoviranomaiselle tai toimintayksikölle kuuluvia toimivalta- tai tehtäväristiriitoja myös selaisissa tilanteissa, joihin ei ole normaaliolojen säännöksiä (s. 11).

(21) Perustuslakivaliokunnan mielestä perustelumuistiosta ilmenee osin valmiuslakiin perustamatonta arvio valmiuslain 107 §:ssä säädetyn toimivallan ulottuvuudesta. Esimerkiksi muistion perusteluissa (s. 7) viitataan Helsinki-Vantaan lentoasemaa koskeviin päätöksiin. Asetuksessa tarkoitettu toimivalta rajoittuu kuitenkin erimielisyyksien ratkaisemiseen valtion hallinnonalojen välillä, eikä sillä voida ratkaista tällaisia tilanteita. Lentoasemaa koskevassa esimerkissä oli kysymys osin myös kunnan toimivallasta. Myöskään kuntaa ei valmiuslain 107 §:ssä säädetyn toimivallan nojalla voida velvoittaa ryhtymään toimenpiteisiin, eikä kunnalle voida tämän toimivallan nojalla asettaa uusia tehtäviä.

(22) Valmiuslain 107 §:n käyttöönoton tarkoituksena ei ole perustelumuistion mukaan poiketa voimassa olevassa lainsäädännössä olevasta viranomaisten toimivaltaa koskevasta säännöstöstä (s. 16). Perustuslakivaliokunta painottaa, että valmiuslain 107 § ei tällaiseen valtuuttaisikaan. Asetuksen sääntelyssä ei tältäkin osin puututa perus- tai ihmisoikeuksiin, vaan se koskee välittömästi vain hallinnon sisäisiä suhteita. Perustuslakivaliokunnan mielestä asetusta ei sanotun johdosta tarvitse kumota.

Muita seikkoja

(23) Valtakunnalla on Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 34 kohdan mukaan lainsäädäntövalta muun muassa asioissa, jotka koskevat valmiutta poikkeusoloissa. Valmiuslaki tulee siten sovellettavaksi myös Ahvenanmaalla (PeVL 6/2009 vp, s. 15).

(24) Asetuksen perustelumuistion (s. 18) mukaan valmiuslain 106 §:n 1 momentin ja 107 §:n toimivaltuuksia ei ehdoteta sovellettaviksi Ahvenanmaan maakunnassa. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että 106 ja 107 § koskevat nyt käyttöön otettaviksi ehdotetuilta osin vain valtionhallintoa. Ahvenanmaan maakunnan viranomaisten toiminnan osalta rajausta seuraa siten jo 106 ja 107 §:n sanamuodosta. Ahvenanmaan maakunnassa toimivien valtionhallinnon viranomaisten osalta rajauksesta ei ehdoteta säädettäväksi käyttöönottoasetuksella, vaikka valmiuslain 6 §:n 2 momentin mukaan käyttöönottoasetuksessa on mainittava toimivaltuuksien alueellinen soveltamisala, jos niitä ei saateta sovellettaviksi koko valtakunnan alueella. Perustuslakivaliokunta pitää perustelumuistiosta sanottu huomioon ottaen välttämättömänä, että käyttöönottoasetuksen alueellista soveltamisalaa rajataan sulkemalla pois mahdollisuus soveltaa toimivaltuuksia Ahvenanmaan maakunnassa.

(25) Valmiuslain 6 §:n mukaan eduskunta päättää, saako käyttöönottoasetus jäädä voimaan vai onko se kumottava osittain tai kokonaan ja onko se voimassa säädetyn vai sitä lyhyemmän ajan. Ahvenanmaan maakunnan poissuljenta nyt arvioitavan asetuksen soveltamisalasta merkitsee asetuksen osittaisen kumoamista. Perustuslakivaliokunta toteaa selvyuden vuoksi, että vaikka tällainen osittainen kumoaminen toteutettaisiin lakiteknisesti käyttöönottoasetusta muuttamalla (ks. PeVM 2/2020 vp ja sen johdosta annettu valtioneuvoston asetus 130/2020 vp), asetusta ei ole enää tarvetta saattaa uudestaan eduskunnan käsiteltäväksi.

Valiokunnan mietintö PeVM 2/2021 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Perustuslakivaliokunnan päätösehdotus:

Valmiuslain 106 §:n 1 momentissa ja 107 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 ja 3 § on kumottava siltä osin kuin ne koskevat toimivaltuuksien soveltamista Ahvenanmaan maakunnassa. Muilta osin asetus saa jäädä voimaan.

Helsingissä 10.3.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Antti Rinne sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ari Torniainen kesk
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väättäinen sd

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala