VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

LAUSUNTO

Alivaltiosihteeri Timo Lankinen

8.3.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Viite M 1/2021 Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 106 §:n 1 momentissa ja 107 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta, asiantuntijakuuleminen 9.3.2021

Asia Valtioneuvoston kanslian lausunto

Valtioneuvoston kanslia kiittää eduskunnan perustuslakivaliokuntaa mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausunto viitteessä mainitusta asiakohdasta.

Valmiuslain 106 §:n 1 momentin ja 107 §:n käyttöönottoa koskevan valtioneuvoston asetuksen perustelumuistiota tukien valtioneuvoston kanslia toteaa lausuntonaan:

Käyttöönotettavat toimivaltuudet

Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin käsiteltyä 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.

Valtioneuvosto on 5.3.2021 antanut asetuksen valmiuslain (1552/2011) 106 §:n 1 momentissa ja 107 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta. Valtioneuvosto on saattanut asetuksen eduskunnan käsiteltäväksi valmiuslain 6 §:n 3 momentissa säädetyn mukaisesti välittömästi 5.3.2021.

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.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan koronaepidemiatilanne ei edellytä erillisen viestintäkeskuksen perustamista, eikä valtioneuvosto suunnittele sen perustamista.

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, joka koskee useamman kuin yhden yksikön toimialaa tai josta ei ole erikseen säädetty. Valmiuslain 107 § ei kuitenkaan luo asian tai

Snellmaninkatu 1, Helsinki
Snellmansgatan 1, Helsingfors
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
PB 23, 00023 Statsrådet
PUHELIN/TELEFON
0295 16001 (vaihde/växel)
FAKSI/FAX
(09) 1602 2165
kirjaamo@vnk.fi
registratorskontoret@vnk.fi

tehtävän käsittelemään määrätylle viranomaiselle uutta toimivaltaan, vaan kyse on tehtävien jakamisesta.

Epidemiologinen tilannekuva

Covid tautitapausten määrä ja ilmaantuvuus ovat kohonneet helmikuun alun jälkeen erittäin nopeasti. Vkoa 8 – 9 ovat molemmat olleet tapausmäärien suhteen ennätyksellisiä epidemian ajalta. Ilmaantuvuus on kasvanut kaikissa väestöryhmissä.

Sairaalahoidon tarve kasvaa noin 2 viikon viiveellä tautitapausten ilmaantumisesta. Sairaalahoidon kuormitus on kasvanut viimeisen viikon aikana jyrkästi. Malliennusteen mukaan uusien hoitojaksojen kasvu on tällä hetkellä noin 20 % viikossa vuodeosastojen ja tehohoidon osalta.

Tautiin on menehtynyt yhteensä 767 henkilöä. Menehtyneiden keski-ikä 81 vuotta. Vakavan sairastumisen ja kuoleman riski kasvaa voimakkaasti iän karttuessa. Jo keski-ikäisillä on kohtuullisen korkea riski sairastua niin vakavasti, että tauti vaatii sairaalahoitoa. Kuoleman tapausten lisääntymisessä voi olla useamman viikon viive tapausmäärien lisääntymiseen nähden. Tautiin menehtymistä voi edeltää pitkähkö sairaala- ja tehohoitovaihe. Kuolemantapausten lisääntyminen riippuu myös ikäryhmistä jotka saavat tartuntoja. Taudin levitessä väestössä laajemmin myös ikääntyneiden ja perussairauksista kärsivien henkilöiden tartunnat lisääntyvät, mikä voi johtaa erityisesti laitosepidemioiden yhteydessä nopeasti suurentuvan kuolemantapausten määrään.

14-vuorokauden ilmaantuvuus on 146 tapausta/100000 asukasta – yhteensä 8118 uutta tautitapausta. HUS alueella 14 vuorokauden ilmaantuvuus 100000 väestöä kohden on 293 eli kaksi kertaa suurempi kuin koko Suomen väestössä. Varsinais-Suomessa 191 ja Satakunnassa 164 ja Ahvenanmaalla 447.

Muuntuneen koronaviruksen tapauksia on ilmoitettu 1284. HUS alueella raportoidaan, että jo kaksi kolmasosaa uusista koronavirustartunnoista olisi virusmuunnoksen aiheuttamia. Tämä selittäisi epidemian voimakasta alueellista kiihtymistä viime viikkojen aikana. Tutkimustiedon mukaisesti etenkin virusmuunnos B.1.1.7 leviää 30-50 % aiempia virustyyppejä nopeammin ja johtaa useammin sairaala- ja tehohoitoon sekä tautiin menehtymiseen. Riskisuhde on keskimäärin ollut 1,3-1,4 -kertainen aiempiin virustyyppeihin verrattuna. Virusmuunnos voi johtaa nykyisellä tapausmäärälläkin 30 – 40 % kasvuun sairaalahoidon tarpeessa. Tartuttavuusluvun nousu 30-50 % nykyistä suuremmaksi kiihdyttää voimakkaasti epidemian leviämistä ja kiihtymistä, mikä myös johtaa sairaalahoidon tarpeen voimakkaaseen kasvuun.

Rokotukset ovat käynnistyneet, mutta rokotuskattavuus on vasta noin 9 % koko väestön tasolla. Rokotukset vaikuttavat todennäköisesti jo tautiin menehtyneiden määrään, joka ei helmikuussa 2021, suuremmasta tapausmäärästä huolimatta ole yhtä korkea kuin loppuvuodesta 2020. Rokotukset eivät matalasta kattavuudesta johtuen vielä ainakaan maalis-huhtikuussa suojaa riittävästi niitä väestöryhmiä, joilla on erityinen riski sairastua vakavaan Covid-tautiin. Nopeasti kiihtyvä epidemia voi lähiviikkoina johtaa meneillään olevista rokotuksista huolimatta sairaala- ja tehohoidon vakavaan ylikuormittumiseen ja kuolemantapausten uudelleen lisääntymiseen.

Perustuen epidemiologisiin skenaarioihin ja ennakointeihin sekä muiden maiden kokemukseen, virusmuunnosten leviäminen ja siitä johtuva epidemian kasvuvauhdin kiihtyminen voi johtaa lähiviikkojen aikana sairaala- ja tehohoidon voimakkaaseen kasvuun, ensin HUS-alueella ja Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin alueella sekä myöhemmin muissa sairaanhoitopiireissä. Epidemian aikana tehdystä varautumisesta huolimatta on vakava uhka siihen, että sairaanhoidon kapasiteettia ei kyetä nostamaan vastaamaan lisääntyvän tapausmäärien aiheuttamaa hoidon tarvetta, vaikka valmiuslain mukaisin valtuuksin kiireetöntä hoitoa nyt vähennettäisiin ja STM:n ja AVI:n valmiuslain mukaisilla päätösvaltuuksilla sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköiden toimintaa ja resursseja ohjattaisiin Covid- potilaiden hoitoon.

Välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus

Valtioneuvoston antaman käyttöönottoasetuksen muistiossa kuvatun välttämättömyysarvioinnin osalta valtioneuvoston kanslia korostaa, että koronaviruksen leviämisen torjunta ja estäminen yhteiskunnassa, terveydenhuollon kantokyvyn turvaaminen, riskiryhmiin kuuluvien ihmisten suojeleminen edellyttävät hyvää ja tehokasta viestintää. Viestinnällä on keskeinen tehtävä näiden tavoitteiden onnistumisessa. On välttämätöntä virustaudin nyt voimakkaasti levitessä aktivoida valmiuslain viestinnän johtamista koskeva valtuussäännös valmiuslain 106 §:n 1 momentti.

Viestintä vaikuttaa ihmisten käyttäytymiseen. Rajoitusten teho riippuu siitä, kuinka hyvin niitä noudatetaan. Näin ollen viestinnällä on selkeä kytkös epidemian hallintaan. Onnistuneella kansalaiset tavoittavalla viestinnällä voidaan toteuttaa julkisen vallan velvollisuutta edistää väestön terveyttä ja suojella jokaisen oikeutta elämään ja ryhtyä tarvittaviin toimiin, jotta ihmisten oikeutta elämään voidaan suojella tiedossa olevilta riskeiltä. Kyseessä on siten keskeinen virusepidemian torjuntaan vaikuttava toimenpide, ja tällaisena toimenpiteenä sillä on merkittävä rooli torjunnalle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Väestön on ymmärrettävällä tavalla saatava tieto voimassa olevista rajoituksista ja tiedettävä miksi rajoituksia tarvitaan sekä miksi niitä on noudatettava.

Koronaviruspandemian kohdistuessa laajasti väestöön ja yhteiskunnan eri toimialoihin on väestön tiedonsaannin turvaamiseksi ja viranomaisten viestinnän yhteensovittamiseksi välttämätöntä keskittää koronaepidemiaa ja sen torjuntaan tähtäävien viestintätoimien johtaminen ja viranomaisten viestintätoimien yhteensovittaminen nykyistä vahvemmin. 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.

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.

Koronaviestintätoimintoja joudutaan vahvistamaan kokoamalla valtioneuvoston viestintäosastoon ministeriöiden viestintähenkilöstöä ja muita voimavaroja. Valtioneuvoston viestintäosastoa on tarpeen vahvistaa siten, että 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 viestintäoperaatioita 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 tutkimuslaitokset ja valtion organisaatioyksiköiden tutkimustoiminta eivät kuulu viestinnän yhteensovittamisen piiriin.

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

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.

Nykytilanteessa viestintä on liian hajautettua ja ilman toimivaltuuden käyttöönottoa viestinnällä ei saavuteta sellaista tehokkuutta, joka on vallitsevassa tilanteessa välttämätöntä. Tarve koronaviestinnän kootulle johtamiselle ja viranomaisten viestintätoimien yhteensovittamiselle ja sen välittömän johdon siirtämiselle valtioneuvoston kansliaan väestön tiedonsaannin turvaamiseksi on käynyt ilmeiseksi kuluneen vuoden aikana. Muun muassa ministeriöiden ja niiden hallinnonalojen viestinnän koordinoinnissa on merkittävää kirjavuutta, joka heijastuu ajantasaisen ja oikea-aikaisen tiedonkulkuun sekä mahdollisuuksiin hyödyntää sekä ministeriöissä tuotettavaa viestintää alaisessa hallinnossa, että toisaalta alaisessa hallinnossa tuotettua viestintää ministeriötasolla. Jotta kansalaisviestinnässä saavutetaan siltä nyt edellytetty selkeys, ymmärrettävyys ja ristiriidattomuus, tarvitaan kaikkien hallinnonalojen viranomaisten välillä kaikkia osapuolia hyödyttävää tiedonjakoa.

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 viestintä-

toimilla disinformaatiota voidaan torjua nykyistä paremmin. Koronaepidemiassa kansalaisten oikeutta saada tietää ei voi riittävästi korostaa.

Valtioneuvoston käyttöönottoasetuksella 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 tulkinnanvaraisuutta. Tällöin erimielisyys ratkaistaisiin valtioneuvoston yleisistunnossa pääministerin esityksestä. Toimivaltuus koskisi tilanteita, joissa on kyse valtionhallinnon tulkintaerimielisyyksien ratkaisusta ja se ulottuisi siten keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimijoihin.

Edelleen valmiuslain 107 §:n nojalla annetun käyttöönottoasetuksen mukaisesti valtioneuvosto voisi ratkaista sen, 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.

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. Valtioneuvostolla ja sen ministeriöillä tulee olla käytössä keinot ratkaista kriisin poikkihallinnollisuuden myötä syntyviä tilanteita.

Poikkeusoloissa on tarve nopeasti ratkaista hallintoviranomaiselle tai toimintayksikölle kuuluvia toimivalta- tai tehtäväristiriitoja myös sellaisissa tilanteissa, joihin ei ole normaaliolojen säännöksiä.

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.

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.