



Valtioneuvoston kanslia

Valtioneuvoston kanslian menettely valmiuslain viestintää koskevien toimivaltuuksien käytössä

1 ALOITE

Valtioneuvosto päätti 1.3.2021 valmiuslaissa tarkoitettujen poikkeusolojen toteamisesta koronavirusepidemian vuoksi. Valtioneuvosto antoi 5.3.2021 asetuksen valmiuslain 106 §:n 1 momentissa ja 107 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta (186/2021). Asetuksella säädettiin muun muassa valtionhallinnon viestinnän välittömän johdon kuulumisesta valtioneuvoston kanslialle. Asetus tuli voimaan 11.3.2021 sen jälkeen, kun eduskunta oli päättänyt asetuksen voimassaolosta. Valtioneuvoston kanslia teki 18.3.2021 päätöksen koronaviestinnän johtamisesta ja yhteensovittamisesta valtionhallinnossa (VN/7230/2021-VNK-2). Valtioneuvosto päätti 27.4.2021 todeta poikkeusolot päättyneiksi ja kumota asetuksen. Tämän jälkeen 3.5.2021 valtioneuvoston kanslia teki päätöksen koronaviestinnän yhteensovittamisesta valtionhallinnossa (VN/7230/2021-VNK-7).

Päätin 11.6.2021 omasta aloitteestani tutkia, onko valtionhallinnon viestintää koskevien toimivaltuuksien käyttöönotto ja käytötapa ollut valmiuslain 4 §:ssä tarkoitetulla tavalla välttämätöntä ja oikeasuhtaista, ja olisiko tilanne ollut hallittavissa säännönmukaisilla toimivaltuuksilla. Asialla on yleisempääkin merkitystä valmiuslain toimivaltuuksien soveltamisen ja kriisitilanteiden viestinnän järjestämisen kannalta myös vastaisuudessa.

2 SELVITYS

Pyysin valtioneuvoston kansliaa toimittamaan asian tutkimiseksi tarpeellisen selvityksen ja antamaan lausuntonsa asiasta.

Selvityksessä tuli kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin näkökohtiin:

- Onko valtioneuvoston kanslia antanut edellä mainittujen päätösten lisäksi ministeriöille tai muille viranomaisille kirjallisia määräyksiä, ohjeita tai suosituksia koronaepidemiaan liittyvästä viestinnästä?
- Mitä muutoksia valtiohallinnon viestinnän välitön johtaminen aiheutti valtioneuvoston kanslian tehtäviin ja voimavaroihin?
- Miten valtiohallinnon viestinnän välitön johtaminen toteutettiin käytännössä? Miten se organisoitiin ja mitä toimenpiteitä siihen kuului?

Lausunnossa pyysin arvioimaan valmiuslain toimivaltuuden käyttöönoton välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta sekä vastaamaan erityisesti seuraaviin kysymyksiin:

- Miten valmiuslain 106 §:n 1 momentissa säädetty valtionhallinnon viestinnän välitön johto eroaa sisällöltään valtioneuvoston ohjesäännön 12 § n 3 kohdassa säädetystä valtioneuvoston viestinnästä ja valtionhallinnon viestinnän yhteensovittamisesta?
- Millaisia vaikutuksia valmiuslain toimivaltuuden käyttöönotolla oli sen tavoitteeksi säädettyyn väestön tiedonsaannin turvaamiseen ja viranomaisten viestinnän yhteensovittamiseen?

Valtioneuvoston kanslia toimitti 1.9.2021 päivätyn selvityksen ja lausunnon.

3 SÄÄNNÖKSET

Perustuslain mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Jokaisella on sananvapaus, johon sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Jokaisella on oikeus elämään, ja julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut, edistettävä väestön terveyttä, pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen (perustuslaki 2, 7, 12, 14, 19, 20 ja 22 §).

Valmiuslaissa säädetään viranomaisten toimivaltuuksista poikkeusolojen aikana. Lain tarkoituksena on poikkeusoloissa suojata väestöä sekä turvata sen toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys. Viranomaiset voidaan oikeuttaa poikkeusoloissa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia lain tarkoituksen saavuttamiseksi. Toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden. Lisäksi toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin (valmiuslaki 1 ja 4 §).

Valmiuslaissa säädetyt toimivaltuudet voidaan poikkeusoloissa ottaa käyttöön valtioneuvoston antamalla asetuksella, jolla säädetään tietyn valtuuden käyttöönotosta määräajaksi (käyttöönottoasetus). Käyttöönottoasetuksella voidaan muun muassa säätää valtionhallinnon viestinnän välittömän johdon kuuluvan valtioneuvoston kanslialle väestön tiedonsaannin turvaamiseksi ja viestinnän sisällön yhteensovittamiseksi. Käyttöönottoasetus on saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta päättää, saako käyttöönottoasetus jäädä voimaan vai onko se kumottava kokonaan tai osittain ja onko se voimassa säädetyin vai sitä lyhyemmän ajan (valmiuslaki 6 ja 106 §).

Valtioneuvoston ja muiden valtion viranomaisten tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa. Varautumista johtaa ja valvoo valtioneuvosto sekä kukin ministeriö toimialallaan. Kukin ministeriö yhteensovittaa varautumista omalla toimialallaan. Valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluu valtioneuvoston yhteinen tilannekuva, varautuminen ja turvallisuus, häiriötilanteiden hallinnan yleinen yhteensovittaminen sekä valmiuslain 6 §:ssä tarkoitetun poikkeusolojen toteamisen ja käyttöönottoasetuksen antamisen yleinen yhteensovittaminen (valmiuslaki 12 ja 13 §, valtioneuvoston ohjesääntö 12 §).

Valtionhallinnon viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöiden oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Viranomaisen tiedotuksen, julkaisutoiminnan ja muun viestinnän tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta sekä tuottaa ja jakaa tietoa, joka luo yksilöille ja yhteisöille edellytyksiä muodostaa mahdollisimman totuudenmukainen kuva viranomaisten toiminnasta, vaikuttaa hallintoviranomaisissa valmisteilla oleviin yleisesti merkittäviin asioihin sekä valvoa omia etujaan ja oikeuksiaan. Viestintää suunniteltaessa ja toteutettaessa on otettava huomioon viestinnän merkitys viranomaiselle säädetyjen tehtävien tehokkaassa hoitamisessa sekä viranomaisen ja kansalais- ja etujärjestöjen välisessä yhteistyössä (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 20 §, asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta 8 a §).

Valtioneuvostossa jokainen ministeriö käsittelee oman toimialansa viestintäasiat. Valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluu muun muassa hallituksen toiminta, valtioneuvoston viestintä ja valtionhallinnon viestinnän yhteensovittaminen sekä valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisen verkkopalvelun ja sisäisen verkkoviestinnän kehittäminen ja yhteensovittaminen (valtioneuvoston ohjesääntö 11 ja 12 §).

Valtion virkamies voidaan siirtää määrääjäksi työskentelemään osin tai kokonaan toisen viraston toimivaltaan kuuluvissa tehtävissä, kun siihen on muun muassa viranomaisten tehtävien hoitamiseen perustuva erityinen syy. Siirto edellyttää virkamiehen ja vastaanottavan viraston suostumusta. Siirrosta päättää se virasto, jonka virkaan tai virkasuhteeseen virkamies on nimetty. Siirretty virkamies on siirron ajan virkasuhteessa luovuttavaa virastoon (valtion virkamieslaki 20 §).

4 RATKAISU

4.1 Arviointi

4.1.1 Viestintä poikkeusoloissa

Perustuslain mukaan jokaisella on sananvapaus ja viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, ellei toisin ole säädetty. Perustuslaissa säädetään myös julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien toteutuminen. Näiden säännösten katsotaan perustuslain tasolla velvoittavan viranomaisia oma-aloitteisesti tiedottamaan käsittelemistään asioista, jotka ovat vaikutukseltaan laajoja tai muuten merkittäviä ([HE 309/1993 vp](#) s. 58). Perustuslaissa säädetyn sananvapauden ja julkisuusperiaatteen toteuttaminen liittyy läheisesti myös muihin perusoikeuksiin, kuten oikeuksiin osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja vaikuttaa itseään ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Olen koronavirusepidemian hoitoa koskevan päätöksenteon avoimuutta koskevassa ratkaisussani ([OKV/461/70/2020](#), [OKV/458/70/2020](#)) korostanut merkitystä, joka avoimuudella, avoimuuteen perustuvalla yhteiskunnallisella keskustelulla ja yksilön mahdollisuuksilla vaikuttaa yhteiskuntaan ja omaan toimintaansa on yleisesti, sekä erityisesti yksilöiden oikeutta tietoon. Avointa tietoa koskevat suositukset ja viranomaisten tehtäviin kuuluva tiedon tehokas jakaminen eri muodoissaan on ratkaisuni mukaan tarpeen ottaa huomioon tulkittaessa perustuslain säännöksiä sananvapaudesta ja julkisuudesta sekä viranomaisten julkisuutta ja viestintää koskevaa lainsäädäntöä. Koronavirusepidemian aikana viestintä kytkeytyi myös jokaiselle perusoikeudeksi säädetyn elämän turvaamiseen ja perustuslain mukaisiin julkisen vallan velvollisuuksiin turvata riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja terveellinen ympäristö sekä edistää väestön terveyttä.

Viranomaisten velvollisuudesta aktiivisessa tiedottamisessa säädetään nimenomaisesti tavallisen lain tasolla. Viranomaisten tulee lain mukaan tiedottaa toiminnastaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista. Koronavirusepidemian perusteella ensimmäisen kerran vuonna 2020 vallinneissa poikkeusoloissa nousi esiin viestinnän kiinteä ja osittain erottamaton yhteys viranomaisten toiminnan johtamiseen ja tilanteen hallintaan. Arvioin tässä päätöksessäni viestinnän osuutta viranomaisten toiminnassa koronaepidemian vuoksi toisen kerran vallinneissa poikkeusoloissa vuonna 2021. Laillisuusvalvonnassa viestintää arvioidaan viranomaisille laissa säädettyjen tehtävien sekä perusoikeuksien näkökulmasta erityisesti painottaen yksilöiden oikeutta tietoon. Poikkeusolojen viestinnän lainmukaisuuden tarkastelussa keskeinen lähtökohta on viestinnän tehtävä osaltaan turvata perusoikeuksien toteutumista, joka perustuslaissa on säädetty julkisen vallan velvollisuudeksi.

Olen arvioinut erityisesti valtioneuvoston kanslian tiedottamista poikkeusoloissa, jotka vallitsivat koronavirusepidemian ensimmäisessä vaiheessa vuonna 2020. Ratkaisuni koski tältä osin viestintää valtioneuvoston päätöksistä, jotka koskivat rajavalvonnan väliaikaista palauttamista, rajanylityspaikkojen sulkemista ja rajaliikenteen rajoittamista. Korostin ratkaisussani, että erityisesti poikkeuksellisessa kriisitilanteessa selkeällä ja informatiivisella tiedottamisella on olennainen merkitys ja että viranomaisella on erityinen velvollisuus huolehtia kansalaisten tiedonsaannista. Tiedottamisen merkitystä korostaa se, että nopeasti syntyneessä tilanteessa viranomaisten tiedotteet voivat olla kansalaisten ainoa informaation lähde. Tällöin tiedottamisessa käytettävien asianmukaisten ja oikeudellisesti täsmällisten ilmaisujen merkitys on erityisen korostunut. Valtioneuvoston viestinnässä oli tuolloin olennaista varmistaa, että yleisö sai ymmärrettävällä tavalla oikeudellisesti oikeat tiedot oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan ([OKV/61/10/2020](#)). Olen myöhemmin valtionhallinnon viestintäsuosituksesta antamassani lausunnossa todennut yleisellä tasolla, että viranomaisilla on kriisitilanteissa erityinen velvollisuus huolehtia kansalaisten tiedonsaannista. Tähän velvollisuuteen sisältyy myös kriisitilanteissa tehtyjen päätösten perusteiden ja niitä koskevan tiedon julkisuus. Viestinnässä on tärkeää noudattaa annettavan tiedon oikeudellista täsmällisyyttä, vaikka viestinnän sisällöissä ja muodoissa joudutaankin väistämättä tekemään yksinkertaistuksia ([OKV/1126/21/2023](#)).

4.1.2 Valmiuslain oikeusperiaatteet

Valmiuslaissa säädetään oikeusperiaatteista, joita on noudatettava lakia sovellettaessa. Välttämättömyysperiaatteen mukaan lain toimivaltuuksien käytön tulee perustua aina välttämättömyyden tarpeeseen. Välttämättömyyden arviointi on sidottu lain tarkoitukseen, joka koskee muun muassa väestön suojaamista sekä perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien ylläpitoa poikkeusoloissa. Suhteellisuusperiaatteen mukaan valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien soveltamisen pitää perustua tavoitteiden ja keinojen punnintaan niin, että vain tavoiteltavaan päämäärään nähden oikeasuhtaisia toimivaltuuksia voidaan käyttää. Suhteellisuusperiaate täydentää välttä-

mättömyysperiaatetta. Välttämättömyys- ja suhteellisuusperiaate on otettu huomioon lain säännöksiä laadittaessa. Periaatteet tulee myös ottaa huomioon annettaessa asetuksia toimivaltuuksien käyttöönotosta tai toimivaltuuksien käytön jatkamisesta sekä käytettäessä toimivaltuuksia. Lisäksi valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Säännöksellä korostetaan sitä, että ensisijaisesti on toimittava normaalien toimivaltuuksien mukaan ([HE 3/2008 vp](#) s. 34). Viimeksi mainittua periaatetta kutsutaan normaalisuusperiaatteeksi.

4.1.3 Valmiuslain valtuuksien käyttöönottaminen

Valtioneuvosto päätti poikkeusolojen toteamisesta 1.3.2021. Päätöksen perusteluissa katsottiin, että tuolloin ei ollut välitöntä tarvetta ottaa käyttöön valmiuslain toimivaltuuksia. Perusteluissa kuitenkin arvioitiin, että valmiuslain säännöksiä hallintoviranomaisten viestinnästä olisi välttämätöntä alkaa soveltamaan poikkeusoloissa.

Valtioneuvosto antoi 5.3.2021 asetuksen, jolla valmiuslain 106 §:n 1 momentissa säädetty hallintoviranomaisen viestintää koskeva toimivaltuus otettiin käyttöön koko valtakunnan alueella. Lainkohdan mukaan väestön tiedonsaannin turvaamiseksi ja viranomaisten viestinnän yhteensovittamiseksi poikkeusoloissa valtionhallinnon viestinnän välitön johto kuuluu valtioneuvoston kanslialle ja valtioneuvoston asetuksella voidaan tarvittaessa perustaa Valtion viestintäkeskus. Asetuksen perusteluissa todettiin, että kansalaisten tyytyväisyys viranomaisten viestinnän luotettavuuteen oli selvitysten mukaan vähentynyt koronavirusepidemian vuoksi vallinneissa poikkeusoloissa edellisenä vuonna. Koronaviruksesta ja koronarokotuksista oli liikkeellä paljon virheellistä ja vääristeltyä tietoa, joka saattoi pahimmillaan uhata kansalaisten terveyttä. Viestinnän todettiin vaikuttavan ihmisten käyttäytymiseen ja epidemiasta johtuvien rajoitusten tehon riippuvan siitä, miten hyvin niitä noudatetaan. Viestinnän katsottiin siten kytkeytyvän epidemian hallintaan, kun epidemian tilanne oli muuttunut uudelleen vakavaksi. Valtiohallinnon viestinnän välittömän johdon kuuluessa valtioneuvoston kanslialle voitaisiin vähentää viestinnän koordinaatiossa ilmenneitä puutteita ja varmistaa, että strategiset viestinnälliset linjaukset saatettaisiin koko valtionhallinnon tietoon ja käytettäväksi alue- ja paikallistasoa myöten. Riittävänä pidettiin valtiohallinnon viestinnän välitöntä johtoa koskevan toimivaltuuden käyttöönottoa, eikä Valtion viestintäkeskuksen perustamiselle nähty tarvetta. Tarkoituksena oli myös vahvistaa koronaviestintää ja koota valtioneuvoston viestintäosastoon etenkin muiden ministeriöiden viestintähenkilöstöä ja muita voimavaroja. Näillä perusteilla valmiuslain toimivaltuuden käyttöönottaminen arvioitiin välttämättömäksi ja oikeasuhtaiseksi ([VNK/2021/25](#)).

Valtioneuvoston asetus saatettiin valmiuslain mukaisesti eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunnan perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että asetuksen perustelumuiot mukaan viestinnän välittömällä johtamisella tarkoitettaisiin koronaepidemiaa ja sen torjuntaa koskevien

viestintätoimenpiteiden toteuttamista ja viranomaisten viestintätoimenpiteiden yhteensovittamisesta. Valtioneuvoston kanslialla kuitenkin oli jo valtioneuvoston ohjesäännön nojalla valtionhallinnon viestinnän yhteensovittamistehtävä, jonka mukaisesti se voi pyrkiä selkeyttämään ja johdonmukaistamaan viestintää. Valmiuslaissa tarkoitettu viestinnän välitön johtaminen ei samaistunut perustelumuistiossa mainittuun yhteensovittamiseen, vaan rajoitti merkittävästi ministeriöiden ja valtion hallintoviranomaisten mahdollisuutta itsenäiseen viestintään. Toimivaltuus ei kuitenkaan rajoittanut sananvapauden tai julkisuusperiaatteen toteuttamista, vaan kyse oli enemmänkin hallinnon sisäisestä järjestelystä. Asetusta ei käsillä olleessa tilanteessa tarvinnut kumota, mutta perustuslakivaliokunta kiinnitti valtioneuvoston huomiota tarpeeseen rajata toimivaltuutta ([PeVM 2/2021 vp](#) kappaleet 15-19).

Annoin edellä kohdassa 4.1.1 jälkimmäisenä mainitun päätökseni ([OKV/61/10/2020](#)) 28.10.2020 eli ennen kuin valtioneuvosto antoi asetuksen valmiuslain viestintää koskevien toimivaltuuksien käyttöönotosta. Päätöksessäni totesin, että kansalaisille oli poikkeusoloissa keväällä 2020 syntynyt epätietoisuutta valtakunnan rajan ylittävän matkustajaliikenteen rajoituksista. Valtioneuvoston päätöksistä tiedotettaessa oli muun muassa käytetty päätöksistä poikkeavia tai niitä yleisellä tasolla kuvailevia sanamuotoja. Tästä syystä kiinnitin valtioneuvoston kanslian huomiota velvollisuuteen käyttää valtioneuvoston päätöksistä tiedotettaessa asianmukaisia ja selkeitä sekä oikeudellisesti täsmällisiä ilmaisuja sekä velvollisuuteen varmistaa viestinnän ymmärrettävyys ja sisällöllinen asianmukaisuus myös sen oikeudellisen sisällön luotettavuuden kannalta ([OKV/61/10/2020](#)).

Ennen valtioneuvoston asetuksen antamista oli valmistunut valtioneuvoston kanslian tilaama selvitys, jossa arvioitiin muun muassa valtioneuvoston koronaepidemiaan liittyvää viestintää poikkeusoloissa keväällä 2020. Selvityksen mukaan viestintä kansalaisille oli onnistunut hyvin erityisesti tilanteen vakavuutta koskeneen tiedon välittämisessä, millä oli suuri vaikutus epidemian hallitsemiseen. Yksinkertaisemmalla ja paremmalla viestinnällä olisi mahdollisesti saatu vielä parempia vaikutuksia aikaan. Lisäksi valtioneuvoston viestinnässä ei ajoittain ollut selvyttä siitä, mikä on suositus ja mikä määräys. Kansalaisia hämmentävän viestinnän koettiin näissä tilanteissa aiheuttaneen perusoikeudellisia ja sosiaalisia ongelmia. Viestinnän ajoittaisen epä johdonmukaisuuden arvioitiin johtuneen roolien epäselvyyksistä viestinnässä. Jatkon kannalta pidettiin tärkeänä selkeyttää, mikä taho viestintää johtaisi. Lisäksi kiinnitettiin huomiota viestinnän riittävien resurssien varmistamiseen valtioneuvostossa ja mahdollisuuksiin resurssien liikkumisen hallinnonalojen välillä (Selvitys koronavirukseen aikana toteutetun valtioneuvoston kriisi johtamisen ja valmiuslain käyttöönoton kokemuksista, [valtioneuvoston selvityksiä 2021:1](#), s. 7, 29-32 ja 43-44).

Sitran myös ennen valtioneuvoston asetusta julkaisemassa muistiossa arvioitiin, että sosiaali- ja terveysministeriö halusi suhteellisen pitkään pitää vastuun tiedottamisesta omissa käsissään.

Tämä hidasti valtioneuvoston viestinnän muodollista organoisoimista. Viestintävastuun keskittäminen valtioneuvoston kanslialle tehosti ja selkeytti viestinnän käytännön toimia. Lisäksi esitettiin havaintoja valtioneuvoston kanslian viestinnästä, jossa hallituksen suositukset oli muotoiltu niin, että ne laajalti ymmärrettiin velvoittaviksi määräyksiksi. Tämän vuoksi suositeltiin toimenpiteitä selkokielisen viestinnän edistämiseksi ministeriöissä (Valtioneuvoston ydin kriisitilanteessa. Covid 19 -pandemian paineet suomalaiselle päätöksenteolle, [Sitran muistio tammi-kuu 2021](#) s. 75-76).

Koronavirusepidemiaan liittyntä viestintää vuonna 2020 on arvioitu myös myöhemmin julkaistuissa selvityksissä. Onnettomuustutkintakeskuksen yhteydessä toiminut tutkijaryhmä arvioi tutkintaselostuksessaan tilanteen edellyttäneen selkeää viestintää. Epäselvyyksiä syntyi tilanteissa, joissa oli kiire, selvää faktatietoa ei ollut tai kun viestinnän koordinaatio ei onnistunut. Tutkinnan johtopäätösten mukaan kriisitilanteessa selkeä ja yhdenmukainen viestintä viranomaisten päätöksistä ja poliittisesta tahtotilasta on tärkeää. Sitä edesauttaa viestinnän hyvä koordinointi ja selvät johtosuhteet. Valtakunnallisessa kriisissä viestinnän johdon keskittäminen luo selkeyttä. Onnettomuustutkintakeskus suosittelee, että valtioneuvoston kanslia huolehtisi kriisinjohtamismallin uudistamisesta. Mallissa viestinnän johdon ja vastuiden pitäisi olla selkeät ja sellaiset, että poliittiset päätökset ja asiantuntijankäymykset erottuvat toisistaan (Koronaepidemian ensimmäinen vaihe Suomessa 2020, [P2020-1](#) s. 90 ja 92). Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen haastattelututkimuksen mukaan koronaepidemian ensimmäisen vuoden aikana ilmeni epäselvyyksiä tilanteissa, joissa kansalliselta tasolta alueellisille ja paikallisille toimijoille annetut ohjeistukset eivät olleet juridisesti velvoittavia, mutta niistä viestittiin kuin ne olisivat sellaisia olleet. Kansalaisille annettu informaatio oli siis toisinaan ristiriidassa lainsäädännön kanssa (Globaali pandemia ja paikalliset ratkaisut: COVID-19 pandemian paikallinen hallinta ja johtaminen Suomessa, [THL Tutkimuksesta tiiviisti 52/2021](#)).

Valmiuslain välttämättömyysperiaatteen mukaan viranomaiset voidaan poikkeusoloissa oikeuttaa käyttämään vain toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen kuten väestön suojaamisen sekä oikeusjärjestyksen, perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien ylläpitämisen saavuttamiseksi. Olen arvioinut valmiuslain viestintää koskevien toimivaltuuksien käyttöönoton välttämättömyyttä siinä vaiheessa, kun tarkastin käyttöönottoa koskevaa valtioneuvoston asetusta koskevat asiakirjat ennen valtioneuvoston päätöksentekoa. Edellä mainitun päätökseni johtopäätösten valossa oli perusteltua, että koronavirusepidemian vuoksi uudelleen todetuissa poikkeusoloissa 2021 valtioneuvoston ja valtionhallinnon viestintää pyrittiin osaltaan parantamaan lainsäädännössä poikkeusoloja varten säädetyillä keinoilla. Samaan suuntaan viittavia johtopäätöksiä viestinnästä oli myös siinä vaiheessa valmistuneissa selvityksissä vuoden 2020 poikkeusoloista. Valtioneuvoston asetuksen perustelut viestintää koskevien toimivaltuuksien välttämättömyydestä olivat varsin niukat, mutta kiireisessä päätöksentekotilanteessa ne kuitenkin täyttivät vähimmäisvaatimukset. Silloisessa tilanteessa ja käytettävissä olleiden tietojen perusteella päätöksenteossa ei ollut laillisuusvalvonnan kannalta huomautettavaa. Valtioneuvoston

päätöksenteon jälkeen toimivaltuuksien välttämättömyyttä arvioitiin oikeudellisin perustein eduskunnan perustuslakivaliokunnassa. Perustuslakivaliokunnan arvioinnin lopputuloksen perusteella valtuuksien käyttöönoton välttämättömyyttä ei ole aihetta jälkikäteenkään arvioida toisin. Tätä johtopäätöstä tukevat myös käyttöönoton jälkeen valmistuneet selvitykset vuoden 2020 poikkeusoloista.

Valmiuslain suhteellisuusperiaatteen mukaan toimivaltuuksien käyttöönoton tulee olla oikeasuhtaista lain tarkoituksen saavuttamiseksi. Koronavirusepidemian perusteella vallinneissa poikkeusoloissa olisi valmiuslain edellytysten täytyessä ollut mahdollista ottaa käyttöön useita viestintää koskevia toimivaltuuksia. Valmiuslain mukaan tällaisessa tilanteessa voitaisiin antaa valtiohallinnon viestinnän välitön johto valtioneuvoston kanslialle ja perustaa Valtion viestintäkeskus. Lisäksi valtioneuvoston kanslia ja Valtion viestintäkeskus voitaisiin oikeuttaa antamaan viestinnän sisältöä koskevia määräyksiä valtionhallinnon viranomaisille. Näistä toimivaltuuksista otettiin käyttöön vain valtionhallinnon viestinnän välitön johto. Valmiuslain viestintää koskevia toimivaltuuksia ei ollut aiemmin käytetty. Oikeasuhtaisuuden kannalta oli siten asianmukaista, että heti ensimmäisellä kerralla kaikkia valtuuksia ei otettu käyttöön. Eduskunnan perustuslakivaliokunta esitti toimivaltuuden oikeasuhtaisuutta puoltavana huomiona, että viestinnän välittömän johdon keskittäminen ei sisältänyt toimivaltaa rajoittaa sananvapautta tai julkisuusperiaatetta. Viestintää koskevan toimivaltuuden käyttöönotto ei arvioni mukaan ole ollut ongelmallista suhteellisuusperiaatteen mukaisen oikeasuhtaisuuden kannalta.

4.1.4 Valmiuslain valtuuksien käyttäminen

Valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönoton jälkeen valtioneuvoston kanslia antoi 18.3.2021 päätöksen koronaviestinnän johtamisesta ja yhteensovittamisesta. Päätöksen mukaan kanslian viestintäosasto johti koronaviestintää valtioneuvostossa ja antoi ministeriöiden viestintäyksiköille tarvittavia johtamismääräyksiä koronaviestintätoimien toteuttamiseksi. Lisäksi kanslia yhteensovitti muiden valtionhallinnon virastojen koronaviestintätoimenpiteitä. Virastojen oli sen vuoksi pidettävä kanslia tietoisena koronaviestinnän suunnitelmista ja toimenpiteistä. Päätöksen mukaan kanslia ei antanut viestinnän sisältöä koskevia määräyksiä. Lisäksi valtion tutkimuslaitosten tutkimustoiminnasta viestiminen ei kuulunut viestintätoimenpiteiden johtamisen tai yhteensovittamisen piiriin. Kanslia antoi myös 29.3.2021 päätöstä täsmentävän toimintaohjeen, joka koski viestinnän johtamista, suunnittelua ja käytännön toteutusta. Lisäksi kanslia asetti 25.3.2021 koronaviestinnän strategisen johtoryhmän, johon kuuluivat keskeisten ministeriöiden ja virastojen viestinnästä vastaavat virkamiehet. Johtoryhmän tehtävänä oli koronaviestinnän johtamisen ja yhteensovittamisen tukena linjata viestinnän tilannekuvan pohjalta yhteiset koronaviestintäkokonaisuudet ja niitä toteuttavat tahot sekä varmistaa tiedonkulku organisaatioissa ja niiden välillä.

Valtioneuvoston kanslia lähetti 18.3.2021 ministeriöille ja valtionhallinnon virastoille kirjeen, jossa kanslia pyysi henkilösiirtoja valtioneuvoston viestintäosastolle valtioneuvoston yhteisen koronaviestinnän tehtäviin. Kanslian selvityksen mukaan osastolla oli tuolloin 17 henkilöä. Toituneiden siirtojen myötä koronaviestinnän organisaation koko oli noin 50 henkilöä, joista kymmenkunta osa-aikaisia. Poikkeusolojen päätyttyä valtioneuvoston kanslia antoi 3.5.2021 päätöksen koronaviestinnän yhteensovittamisesta valtionhallinnossa. Päätöksen mukaan henkilöstön siirrot oli poikkeusolojen aikana toteutettu sopimalla asiasta ministeriöiden ja virastojen kanssa, ja siirtojen jatkamisesta oli tarkoitus tarvittavilta osin sopia, koska epidemiatilanne edelleen edellytti viestinnän laajaa koordinaatiota ja johtamista. Kanslian selvityksen mukaan vain pieni osa viestinnän vahvistuksista pystyi jatkamaan poikkeusolojen päätyttyä.

Valtioneuvoston kanslia selvityksen mukaan valmiuslaissa säädetty valtionhallinnon viestinnän välitön johto tarkoitti sitä, että kanslian viestintäosastolla oli käytössään toimivaltuus viime kädessä määrätä viestintätoimenpiteitä valtioneuvostossa ja ministeriöissä. Toimivaltuudella annettiin mandaatti johtaa välittömästi ministeriöiden viestintäosastojen ja yksiköiden toimintaa koronaviestinnässä. Viestinnän yhteensovittaminen sen sijaan ei anna mandaattia määrätä, mitä viestintätoimenpiteitä tehdään. Kanslian mukaan valmiuslaissa säädetty valtuus johtaa ja yhteensovittaa valtiohallinnon viestintää oli välttämätön tiedonkulun varmistamiseksi ja viestinnän lisävahvistusten saamiseksi. Lisäksi viranomaisten keskinäiset tehtävät ja toimivaltaa koskevat epäselvyydet pystyttiin useimmiten ratkaisemaan nopeasti. Viestintää johdettiin ensisijaisesti keskustellen ja yhteisymmärrystä hakien. Kirjallisia johtamismääräyksiä ja -ohjeita ministeriöille ei katsottu tarpeellisiksi. Taustalla oli selkeä toimivaltuus viestinnän välittömään johtamiseen, mikä tuki asioiden selvittämistä yhteisymmärrystä hakien. Kanslian mukaan aikaisempien poikkeusolojen vallitessa keväällä 2020 valtioneuvoston piirissä oli ollut merkittävää epäselvyyttä siitä, mikä viranomaistaho vastaa ja johtaa epidemian hallinnan kannalta erittäin olennaista viestintää. Yhtenäisen tiedotuslinjan varmistaminen oli silloin osoittautunut varsin haastavaksi ja se näkyi paikoitellen myös epäjohtonmukaisena ja epäselvänä viestintänä.

Valmiuslain toimivaltuuksia voidaan lain mukaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden. Lisäksi toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Toimivaltuuksien käyttöön sovelletaan siten välttämättömyys-, suhteellisuus- ja normaalisuusperiaatteita.

Valtioneuvoston kanslialle oli poikkeusoloissa valmiuslain nojalla annettu valtionhallinnon viestinnän välitön johto. Valmiuslain esitöissä ei ole selostettu tarkemmin valtuuden sisältöä eikä annettu siitä esimerkkejä. Lain sanamuodon perusteella kyse on työnjohtoon kuuluvista valtuuksista antaa tehtäviä ja määrätä niiden suorittamisen tavasta ja aikataulusta. Myös kanslian selvityksessä valtuuden sisältöä on tulkittu tähän tapaan. Kanslia rajasi omalla, 18.3.2021 anta-

mallaan päätöksellä valtuuden käyttöä niin, että se kohdistettaisiin vain valtioneuvoston ja ministeriöiden viestintään. Kanslian selvityksestä on ymmärrettävissä, että valtuutta ei ainakaan muodollisesti käytetty, mutta valtuuden olemassaolo myötävaikutti viestinnän toimenpiteistä ja henkilöstön työpanoksesta sopimiseen ministeriöiden kanssa. Valmiuslain mukaan valtuuden tarkoituksena on väestön tiedonsaannin turvaaminen ja viranomaisten viestinnän yhteensovittaminen. Laillisuusvalvonnan keinoin ei ole mahdollista selvittää, oliko valmiuslain valtuus kanslian tehtävienhoidon kannalta välttämätön sinä aikana kuin valtuus oli käytettävissä. Toisaalta valtuutta ei kanslian selvityksen perusteella tarvinnut ainakaan nimenomaisesti käyttää, kun viestinnän tehtävät voitiin hoitaa muilla toimenpiteillä. Valmiuslain oikeusperiaatteiden näkökulmasta kanslian menettely valtuuden käyttöönoton jälkeen on ollut asianmukaista, kun valtuutta ei ilmeisesti laissa säädettyjen perusteiden puuttuessa ole käytetty.

Valmiuslain valtuus valtionhallinnon viestinnän välittömästä johtamisesta on laissa muotoiltu lähinnä työnjohtovaltuudeksi, joka ulottuu organisaatioiden rajojen yli. Valtioneuvoston kanslian kuvaus tilanteesta ja toimenpiteistä valtuuden voimassa ollessa osoittaa, että tämän tyyppisen valtuuden käyttöä tai käyttämättä jäämistä on vaikea tunnistaa viranomaisten käytännön toiminnassa. Lisäksi valtuuden rajat ja viranomaisten keskinäiset suhteet valtuutta käytettäessä jäävät varsin avoimiksi. Tämän tyyppinen sääntelytapa voi siten olla ongelmallinen viranomaisten ja virkamiesten vastuun sekä valtuuden käytön valvonnan kannalta. Epäselvyyttä voi myös aiheutua siitä, mikä on viestinnän välitöntä johtamista koskevan valtuuden suhde valmiuslaissa erikseen säädettyyn valtuuteen määrätä viestinnän sisällöstä.

Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan valtioneuvoston kanslian tehtävänä on valtioneuvoston viestintä ja valtiohallinnon viestinnän yhteensovittaminen sekä valtioneuvoston ja ministeriöiden yhteisen verkkopalvelun ja sisäisen verkkoviestinnän kehittäminen ja yhteensovittaminen. Tähän tehtävään voidaan katsoa kuuluvan yhteistyöstä ja tiedonkulusta huolehtimista, ohjeiden ja hallinnon sisäisten määräysten antamista sekä toimielinten asettamista näitä tehtäviä varten. Valtion virkamieslain mukaan virkamiehiä voidaan siirtää tilapäisesti toisen viraston tehtäviin, jos lähettävä ja vastaanottava virasto sekä virkamies itse ovat tästä yksimielisiä. Valtioneuvoston kanslian selvityksestä on pääteltävissä, että valmiuslain valtuuksien voimassa ollessa tehdyt toimenpiteet eivät sisältäneet mitään sellaista, mikä ei olisi ollut mahdollista normaalioloissa käytössä olevien toimivaltuuksien nojalla. Tästä herää kysymys, olisiko normaaliolojen valtuuksien käyttö sujunut poikkeusoloissa paremmin tai jopa ilman valmiuslain valtuuden käyttöönottoa, jos viestinnän toimintaan poikkeusoloissa olisi riittävästi varauduttu etukäteen. Valmiuslain mukaan valtioneuvostolla ja valtion hallintoviranomaisilla on varautumisvelvollisuus, johon kuuluu viranomaisten tehtävien mahdollisimman hyvän hoidon varmistaminen myös poikkeusoloissa. Valtioneuvostossa yhteinen varautuminen kuuluu valtioneuvoston ohjesäännön mukaan valtioneuvoston kanslialle. Laillisuusvalvonnassa ei voida arvioida tarkemmin varautumi-

sen asianmukaisuutta tässä tapauksessa. Viestintää koskevan sääntelyn toimivuutta valmiuslaissa ja valtioneuvoston kansliaa koskevissa säännöksissä on kuitenkin tarpeen jatkossa arvioida myös varautumisen näkökulmasta.

Oikeusministeriö on käynnistänyt valmiuslain kokonaisuudistuksen ja asettanut sen valmistelua varten työryhmän toimikaudeksi 6.10.2022-1.3.2025. Valtioneuvoston kanslia on työryhmässä edustettuna. Kanslian ja oikeusministeriön on perusteltua ottaa edellä mainitut näkökohdat huomioon valmiuslain uudistuksen valmistelussa.

4.2 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Valtioneuvosto ei ole toiminut lainvastaisesti taikka ylittänyt harkintavaltaansa tai käyttänyt sitä väärin, kun valtioneuvoston yleisistunnossa on 5.3.2021 päätetty valmiuslain viestintää koskevien toimivaltuuksien käyttöönnotosta.

Valtioneuvoston kansliassa ei ole menetelty lain tai virkavelvollisuuksien vastaisesti valmiuslain viestintää koskevien toimivaltuuksien käytössä. Saatan kuitenkin valtioneuvoston kanslian ja oikeusministeriön tietoon ja huomioon otettaviksi edellä kohdassa 4.1.4 esittämäni näkökohdat viestintää poikkeusoloissa koskevasta sääntelystä.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos, osastopäällikkö

Maija Salo

Tiedoksi

Oikeusministeriö