VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

ASIANTUNTIJALAUSUNTO

11.5.2022

Eduskunnan puolustusvaliokunta

Asia **Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta (HE 63/2022 vp)**

1. Yleistä

Oikeusministeriössä on kiireellisesti valmisteltu otsikossa mainittu hallituksen esitys.

Esitys täydentäisi valmiuslain poikkeusolojen määritelmää siten, että määritelmässä otettaisiin nykyistä kattavammin huomioon erilaiset hybridiuhat. Ehdotettu muutos mahdollistaisi valmiuslain eräiden toimivaltuuksien käyttöön ottamisen myös muiden kuin voimassa olevassa poikkeusolomääritelmässä jo mainittujen kansallista turvallisuutta, yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia vakavasti ja monialaisesti vaarantavien uhkien ja tapahtumien johdosta. Esityksen tarkoituksena on varmistaa viranomaisten mahdollisuudet vastata tehokkaasti ja oikeasuhtaisesti vallitsevan yhteiskunnallisen tilanteen mukaisiin turvallisuusuhkiin.

Valtioneuvoston kanslialla oli nyt puheena olevan hallituksen esityksen valmistelun eri vaiheissa mahdollisuus nopeasti esittää kommentteja valmiuslain muutostarpeista ja esitysluonnoksesta, vaikka lausuntokierrosta ei ehditty järjestää.

On hyvä, että esitys pystyttiin muuttuneessa turvallisuustilanteessa nopeasti valmistelemaan ja antamaan eduskunnan käsiteltäväksi.

2. Valtioneuvoston kanslia ja valmiuslaki

Valtioneuvoston kanslian toimialaan esitys liittyy keskeisesti ensinnäkin siitä syystä, että lakiesityksen ns. hybriditilannetta koskevan poikkeusoloperusteeseen on sisällytetty *julkisen vallan päätöksentekokykyyn kohdistuva uhka, toiminta, tapahtuma tai näiden yhteisvaikutus, joka erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantaa kansallista turvallisuutta, yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia*. Hybriditilanteessa myös valtion päätöksentekokokykyyn voidaan pyrkiä vaikuttamaan ja sitä eri keinoin vaikeuttamaan jopa niin, että joudutaan erityiseen vakavaan kriisiin. Valtion päätöksentekokyvyn turvaamiseen tähtäävän lakiperustan täsmentäminen on näin ollen olennaista.

Valtioneuvoston kanslian toimialaan esitys liittyy keskeisesti myös siinä mielessä, että valtioneuvoston sisäisessä työnjaossa valtioneuvoston kanslian vastuulla on valtioneuvoston ohjesäännön 12 §:n 7 kohdan mukaisesti valmiuslain käyttöönotto. Ke-

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

väällä 2020 ja keväällä 2021, kun maassa todettiin vallitsevan poikkeusolot, kaikki käyttöönottoasetukset valmisteltiin ja esiteltiin valtioneuvoston kansliasta. Valtioneuvoston kansliasta myös esiteltiin Uudenmaan ja muun Suomen välisen rajan sulkemista koskenut soveltamisasetus, jota valmistelemaan mikään muu ministeriö ei katsonut olevansa toimivaltainen.

Keväällä 2021 valmiuslaista aktivoitiin tietyiltä osiin käyttöön 106 §:n toimivaltuus valtionhallinnon viestinnän välittömän johdon kuulumisesta valtioneuvoston kanslialle.

3. Hybriditilannetta koskeva poikkeusoloperuste

Esityksen keskeisenä asiana on uusi poikkeusoloperuste, joka koskisi ns. hybriditilanteita. Se vaikuttaa kattavalta ja valtioneuvoston kanslialla on ollut mahdollisuus vaikuttaa sen sisältöön. Säännös vaikuttaa perustellulta, mutta voi kuitenkin todeta, että sen osalta verrattain avoimeksi jää sen suhde hybridivaikuttamiseen keskeisesti liitettyyn informaatiovaikuttamiseen.

Kuten esityksessä todetaan, Suomen turvallisuusympäristö on muuttunut merkittävästi sen jälkeen, kun valmiuslain voimassa oleva poikkeusolojen määritelmä on laadittu. Erityisesti erilainen hybridivaikuttaminen on lisääntynyt voimakkaasti ja samalla sen toimintatavat ovat monimutkaistuneet. Mahdolliset vaikuttamisen muodot ovat vaikeammin ennakoitavissa ja tunnistettavissa kuin nykyistä valmiuslakia valmisteltaessa. Valmiuslain kattavuuteen ja sen mahdollisiin hybriditilannetta koskeviin puutteisiin on jo pitkään julkisessa keskustelussa sekä asiantuntijatasolla kiinnitetty huomiota.

Valtioneuvoston toimialan kannalta keskeistä on, ettei mahdollisuus poikkeusolojen toteamiseen voimassa olevan sääntelyn perusteella osoittaudu erittäin vakavassa hybriditilanteessa epäselväksi, kun kyse on monialaisen uhkatilanteen kokonaisuudesta ja toiminnan taustalla olevaa tahoa ei voida osoittaa. Tältä osin esitetty sääntelyratkaisu selkeyttäisi oikeustilaa mahdollisissa käytännön soveltamistilanteissa, jos sellaisiin joudutaan.

4. Hybriditilanteessa käytettävissä olevat lisätoimivaltuudet

Hybriditilanteiden hallinnan kannalta itse poikkeusoloperusteen lisäksi perustavaa laatua oleva kysymys ovat perusteeseen liitettävät toimivaltuudet, jotka tietyssä erittäin vakavan kriisin tilanteessa – silloin kun se on oikeasuhtaista, välttämätöntä ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaista – ovat käyttöön otettavissa.

Esityksen valmistelijoiden mukaan noin 2/3 valmiuslain nykyisistä toimivaltuuksista on aktivoitavissa hybridipoikkeusoloperusteen osalta. Nimenomaisesti uuteen valmiuslain 3 § 6-kohtaan linkitettyjen II osan toimivaltasäännösten lisäksi on mahdollista ottaa käyttöön ne toimivaltuudet, jotka koskevat kaikkia poikkeusoloja (esim. 44 §). Lisäksi esitetään eräitä uusi toimivaltuuksia.

Hybriditilanteet voivat olla hyvin erilaisia ja siten jää avoimeksi, kuinka hyvin yksinomaan esityksen mukaisilla lisätoimivaltuuksilla pystyttäisiin hallitsemaan erityisen vakavaa hybriditilannekriisiä ja minkä verran esimerkiksi tilanteen vaatimusten poh-

jalta jouduttaisiin itse tilanteessa valmistelemaan kokonaan uusia lakiesityksiä, mahdollisesti perustuslain 23 §:kin nojalla kuten jouduttiin tekemään Covid-19-kriisissä. Erilaisiin kriiseihin ja häiriötilanteisiin liittyvä yllätyksellisyys suhteessa tarkkaan lailla säänneltyyn viranomaistoiminnan luonteeseen on haastavaa.

Esityksessä todetulla tavalla (s. 6) oikeusministeriön arvioitavana on erillisessä valmisteluhankkeessa valmiuslain täydentäminen lisätoimivaltuuksilla, joissa kyse olisi kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä erityisen laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Jos päädytään siihen, että valmiuslakiin pidetään aiheellisena lisätä laajamittaisen maahantulon torjuntaa ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä koskevia toimivaltuuksia, näitä koskevat säännösehdotukset on tarkoitus sisällyttää nyt puheen olevaa esitystä täydentävään hallituksen esitykseen, joka annettaisiin eduskunnan käsiteltäväksi hyvissä ajoin ennen eduskunnan kesätaukoa.

5. Valmiuslain käyttöönotto ja soveltaminen

Hybriditilanteen hallinnankin kannalta poikkeusoloperusteen ja siihen liitettyjen toimivaltuuksien kannalta tärkeää on valmiuslain käyttöönotto- ja soveltamismenettelyjen toimivuus. Tältä osin kyse on käytännössä pitkälti valmiuslain ensimmäisen osan säännöksistä, erityisesti sen ensimmäisen osan toisen luvun pykälistä.

Keväällä 2020 ja 2021 valmiuslaki oli käytössä, jolloin menettelykysymyksiä saatiin runsaasti kokemuksia ja esimerkiksi eduskunnan perustuslakivaliokuntakin on nostanut esiin eräitä puutteita.

Valtioneuvoston kansliasta on tehty oikeusministeriölle esityksiä säännösten tarkastelemiseksi ja tarkentamiseksi.

6. Eräät yksityiskohdat

Yksityiskohtien tasolla voi kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksen 14–122 §:ää koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa (s.46) todetaan lopuksi, että ”ehdotettu 2 momentti” mahdollistaisi hallinnon järjestämistä koskevan valmiuslain 15 sekä 17 lukuun sisältyvien väestönsuojeluvelvollisuutta koskevan 116 §:n sekä liikkumis- ja oleskelurajoituksia koskevan 118 §:n aktivoinnin. Ilmaisu ja viittaus ”ehdotettuun 2 momenttiin” lienee kirjoitusvirhe aiemmasta luonnosversiosta, koska epäselväksi jää, mikä olisi tämä ehdotettu 2 momentti. Voi lisäksi todeta, että valmiuslain 15 luvusta muitakin säännöksiä on mahdollista aktivoida sillä perusteella, että ne koskevat yleisesti poikkeusoloja yhtä tai useampaa 3 §:n poikkeusoloperustetta tarkentamatta.

Voi myös todeta, että jaksossa, joka koskee suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä, luetellaan (s. 64) valmiuslain nykyisistä toimivaltuuksista ehdotettuun poikkeusoloperusteen mukaisen aktivointimahdollisuuden piiriin säännökset siihen katsomatta, että lakitekstissä saattaa olla rajoitus, joka rajaa ne esimerkiksi vain 3 §:n 1 ja 2 kohdan poikkeusoloihin. Tämänkin osalta tekstissä lienee kiireen aiheuttama epätarkkuus, joka ei vaikuta valittuun sääntelyratkaisuun.

Valmiuslain sisäisen johdonmukaisuuden näkökulmasta yksiselitteisen onnistuneena ei voi pitää valmiuslakiin ehdotettua 122 c §:n 2 momenttia, jonka mukaan poliisi valvoo pykälässä tarkoitetun rajoituksen noudattamista sen vuoksi, että vastaavaa lisäystä ei ole rinnakkaisessa toimivaltuudessa valmiuslain 118 §:ssä eikä muissakaan toimivaltuussäännöksissä. Voisi olla perusteltua selventää muidenkin toimivaltuussäännösten osalta kysymys poliisin valvonnasta. Kiireen sanelemasta valmisteluratkaisusta johtunee, että uuden 122 c §:n ja 118 §:n suhdetta ei muutoinkaan ole esityksessä juurikaan pohdittu.

7. Valmiuslain kokonaisuudistus ja mahdolliset osauudistukset

Valmiuslain kokonaisuudistuksen valmistelu on tehtävä huolellisesti ja se vaatii aikaa. Kokonaisuudistuksen voimaantuloon tulee oikeusministeriön arvion mukaan menemään monta vuotta ja voi olla, että kokonaisuudistus ajoittuu vasta kuluvan vuosikymmenen loppupuolelle.

Olisi perusteltua, että ennen kokonaisuudistusta valmisteltaisiin kiireellisiksi arvioiduissa asioissa mahdollisesti vielä yksi tai useampi osauudistus.