HE 63/2002 vp
Kaarlo Tuori

Lausunto

Puolustusvaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta (HE 63/2022 vp). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Poikkeusolojen lainsäädäntö koskettaa demokraattisen oikeusvaltion perusteita: perusoikeuksia ja parlamentaarista demokratiaa. Tällaista lainsäädäntöä säädettäessä ja muutettaessa on siksi noudatettava välttämättömyyden periaatetta. Välttämättömyyden periaate ei ole merkityksellinen ainoastaan silloin, kun valmiuslaissa säädettyjä poikkeusvaltuuksia otetaan käyttöön (aktivoidaan) ja sovelletaan, vaan myös silloin, kun lakia muutetaan. Välttämättömyyden periaatteen tulisi olla keskeinen arviointikriteeri yhtä hyvin perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa kuin mietintövaliokunnan laajempaa näkökulmaa käyttävässä tarkastelussa.

Poikkeusolojen lainsäädännön yhteydestä demokraattisen oikeusvaltion perusteisiin ja tästä nousevasta välttämättömyyden vaatimuksesta seuraa, että valmiuslakia ei tulisi muuttaa ja sen kattamia häiriötilanteita tai sen tarjoamia toimivaltuuksia ei tulisi lisätä pelkästään symboli- tai signaalivaikutusten tavoittelemiseksi. Lainsäädännöllä on tällaisiakin vaikutuksia, mutta erityisesti silloin kun säännellään demokraattisen oikeusvaltion perusteita ne eivät saisi olla ensisijaisena tavoitteena.

Välttämättömyysvaatimus täsmentyy hieman eri tavoin poikkeusolojen lainsäädännön säätämisen, aktivoinnin ja soveltamisen vaiheissa, paljolti poikkeusoloskenaarion vähittäistä täsmentymistä seuraten. Säätämisvaiheessa olennaista on, minkälaisissa saatavilla olevien tietojen mukaan mahdollisissa poikkeusoloissa on perusteltua arvioida välttämättä tarvittavan normaalioloja varten säädetyistä, normaalilainsäädäntöön sisältyvistä toimivaltuuksista poikkeavia valtuuksia, ja toisaalta, mitä nämä välttämättä tarvittavat lisävaltuudet ovat. Välttämättömyysarviointi on siten kohdistettava sekä poikkeusolojen määrittelyyn että erityyppisissä poikkeusoloissa tarvittaviin poikkeuksellisiin toimivaltuuksiin. Myös poikkeusolojen lainsäädäntöä, kuten valmiuslakia, muutettaessa välttämättömyyskriteeri on merkityksellinen sekä ehdotettujen uusien poikkeusolojen että näissä oloissa käytettävissä olevien toimivaltuuksien arvioinnissa. Välttämättömyyskriteeri ei täyty, jos valmiuslain jo sisältämät poikkeusolojen määritelmät kattavat myös uusien määritelmien tarkoittamat tilanteet tai jos voimassa oleva lainsäädäntö – joko normaalilainsäädäntö, tai jos sen toimivaltuudet eivät riitä, poikkeusolojen lainsäädäntö – jo sisältää uusien määritelmien mukaisissa tilanteissa tarvittavat valtuudet.

Valmiuslain 3 §:n 6 kohtaan lisättäväksi ehdotetut poikkeusolot näyttävät olevan suurelta osin päällekkäiset kohdissa 1-5 määriteltyjen poikkeusolojen kanssa. Voimassa olevan valmiuslain sanamuodosta ja esitöistä ilmenee, että 1 ja 2 kohdassa tarkoitettu hyökkäys tai sen uhka voi viitata muuhunkin kuin aseelliseen hyökkäykseen ja toteutua myös esimerkiksi kyberhyökkäyksenä tai ilmetä sellaisena hybridiuhkana, johon varautuminen on käsiteltävänä olevan lakiesityksen keskeinen tavoite. Sikäli kuin ehdotetun 6 kohdan vaikutukset ilmenevät väestön toimeentulon tai maan talouselämän perusteiden – ”kriittisen infrastruktuurin” – järkkymisenä käsillä on voimassa olevan valmiuslain 3 §:n 3) kohdassa tarkoitettu poikkeusolo. Jos taas hybridihyökkäys tai -uhka kattaa suuronnettomuudeksi tai pandemiaksi luokiteltavan ulottuvuuden, sovellettavaksi tulevat valmiuslain 3 §:n 4 tai 5 kohta.

Hybridihyökkäykselle tai -uhalle on ominaista, kuten hallituksen esityksen perusteluissa korostetaan, moniulotteisuus ja monien tekijöiden yhteisvaikutus. Valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdan tarkoittama hyökkäys tai sen uhka voi täyttää myös tämän ominaisuuden. Lisäksi poikkeusolot voidaan todeta ja yksilöidyt toimivaltuudet ottaa käyttöön myös useamman kuin yhden poikkeusolomääritelmän nojalla. Niinpä

maaliskuussa 2020 poikkeusolot todettiin paitsi pandemiatilanteita koskevan 3 §:n 5 kohdan myös taloudellisia kriisejä koskevan 3 kohdan nojalla. Näyttää siltä, että nykyisten poikkeusolojen määritelmien ulkopuolelle jäisi vain ”rajaturvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen kohdistuva uhka, toiminta tai tapahtuma”, sikäli kuin tilanteessa ei olisi kyse 3 §:n 1 tai 2 kohdassa tarkoitetusta hyökkäyksestä tai sen uhasta. Lakiesityksessä ei kuitenkaan ole yksilöity määritelmässä tarkoitettuja tilanteita, joissa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voisi olettaa vaarantuvan. Tällainen häiriötilanne liitetään lakiesityksessä hallitsemattomaan ja välineellistettyyn maahantuloon, mutta tarkemmin yksilöidä, minkälaisiin poikkeusvaltuuksia edellyttäviin sisäisiin levottomuuksiin laajamittainen maahantulo voisi johtaa. Lakiesityksessä ei myöskään ole osoitettu, että lainsäädäntöön jo sisältyvät säännökset poliisin ja rajavartiolaitoksen tehtävistä toimivallasta sekä puolustusvoimien virka-avusta eivät olisi riittäviä myös ehdotetun määritelmän mukaisissa häiriötilanteissa. Rajaturvallisuuden takaamisessa ja sitä tarkoittavien poikkeusvaltuuksien välttämättömyyden arvioinnissa tulisi ottaa huomioon myös EU-oikeudellinen sääntely ja EU:n ulkorajavalvonnan voimavarat. Näiltäkin osin lakiesitys jää puutteelliseksi.

Lisäksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantumisen lisääminen valmiuslain poikkeusolojen määritelmään rikkoo poikkeusolojen lainsäädännön systematiikan. Valmiuslain ja puolustustilalain välisessä työnjaossa sisäisissä levottomuuksissa käytettävissä olevat toimivaltuudet sijoitettiin puolustustilalakiin. Puolustustilalakia säädettäessä erityisiä poikkeusolojen lisävaltuuksia katsottiin tarvittavan vain perinteisen, hallitusmuodon 16 §:ssä käytetyn kapina-käsitteen tarkoittamissa ”vakavasti yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavissa sisäisissä, väkivaltaisissa levottomuuksissa, joilla pyritään kumoamaan tai muuttamaan perustuslain mukainen valtiojärjestys” (PuolustustilaL 1 §)-. Lievemmissä levottomuuksissa normaalilainsäädännön – lähinnä poliisilain, rajavartiolain ja puolustusvoimien virka-avusta annetun lain - toimivaltuuksia pidettiin riittävinä. Tämän arvion muuttaminen vaatisi erityisiä perusteluja, joita hallituksen esitys ei kuitenkaan sisällä.

Demokraattisen oikeusvaltion turvaamiseksi on myös tärkeää, että sekä poikkeusolot että niiden vallitessa käytettävissä olevat toimivaltuudet määritellään mahdollisimman täsmällisesti. Välttämättömyyskriteerin tavoin täsmällisyysvaatimus on merkityksellinen sekä perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisessa

arvioinnissa että mietintövaliokunnan työssä. Välttämättömyys ja täsmällisyys kietoutuvat yhteen. Mitä epämääräisemmillä ilmauksilla poikkeusolot tai niissä käyttöön otettavat ja sovellettavat toimivaltuudet on määritelty, sitä vaikeampi on täyttää myöskään välttämättömyyden vaatimusta tai edes arvioida sen täyttymistä.

Kriittisen infrastruktuurin käsite, jota käytetään valmiuslakiin lisättäväksi ehdotetussa 3 §:n 6 kohdassa ja jota ei ole lainsäädännössämme aikaisemmin käytetty, on täsmällisyysvaatimuksen kannalta erityisen ongelmallinen. Infrastruktuurilla tarkoitetaan yleensä ensisijaisesti sellaisia erityisesti nykyaikaisen talouden mutta nykyisin myös muun yhteiskunnan kannalta välttämättömiä perustavia verkkoja kuin liikenne-, energia- ja tietoverkot. Käsitettä esitellään hallituksen esityksessä useissa yhteyksissä, ja aina jossain määrin toisistaan poikkeavin tavoin. Yhteistä määritelmille kuitenkin on, että ”infrastruktuuri” laajenee huomattavasti totunnaisen määritelmän ulkopuolelle teolliseen tuotantoon, sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja palveluihin. Pidän kyseenalaisena, voidaanko poikkeusoloja täsmällisyys- ja välttämättömyysvaatimusten vuoksi määritellä näin epämääräisellä ja vakiintunutta oikeudellista sisältöä vailla olevalla käsitteellä.

Huomiota kiinnittää myös, että ehdotetussa uudessa poikkeusolomääritelmässä käytetään kolmea eri turvallisuuden käsitettä: ”rajaturvallisuus”, ”yleinen järjestys ja turvallisuus” ja ”kansallinen turvallisuus”. Määritelmässä on lisäksi käytetty ilmauksia, jotka muistuttavat laissa jo olevia mutta poikkeavat kuitenkin niistä tavalla, joka herättää kysymyksen erojen oikeudellisesta merkityksestä. Niinpä ehdotetussa uudessa 6 kohdassa käytetään ilmausta ”yhteiskunnan toimintakyky” ”yhteiskunnan toimivuuden” sijasta ja ilmausta ”väestön elinmahdollisuudet” ”väestön toimeentulon” sijasta. Pidän myös ongelmallisena ja sekaannusta mahdollisesti aiheuttavana, että suojattavat oikeushyvät on ehdotetussa 3 §:n 6 kohdassa määritelty eri tavalla kuin lain 1 §:ssä.

Hybridihyökkäyksiin ja -uhkiin varautumisella on lakiesityksen perusteluissa keskeinen sija. Tämän kanssa ristiriitaista on, että perusteluissa kuitenkin myös todetaan, että uuden poikkeusolomääritelmän mukainen häiriötilanne voi syntyä myös ihmisen tahattoman toiminnan tuloksena. Saman tyyppistä horjuvuutta on myös hybridihyökkäyksille ja -uhille ominaisen moniulotteisuuden ja monivaikutteisuuden

käsittelyssä. Yhtäältä näitä ominaisuuksia korostetaan, toisaalta kuitenkin todetaan, että uuden määritelmän mukainen poikkeusolo voi olla seurausta myös yksittäisestä tapahtumasta tai toiminnasta.

Ehdotetussa 3 §:n 6 kohdassa käytettyjen käsitteiden epämääräisyyden vuoksi on vaikea arvioida, onko kaikissa sen tarkoittamissa häiriötilanteissa kyse sellaisista kansakuntaa vakavasti uhkaavista poikkeusoloista, joita perustuslain 23 §:ssä tarkoitetaan ja jotka samalla täyttävät Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan ja YK:n KP-sopimuksen 4 artiklan mukaisen hätätilan kriteerit. Lakiesityksessä katsotaan, että kriteerit täyttyvät. Tästä huolimatta esityksessä ei ehdoteta 3 §:n 6 luvun mukaisen poikkeusolon lisäämistä niiden poikkeusolojen luetteloon, joita valmiuslain 5 §:n 2 momentin sinänsä ongelmallisen 2 momentin mukaan koskee mainituissa artikloissa sopimusvaltioille asetettu ilmoitusvelvollisuus.[1]

Lakiesityksessä näkyvät kiireen merkit, ja kielikin menee välillä solmuun. Edellä toteamieni ongelmien ohella on vielä syytä kiinnittää huomiota joihinkin lakiehdotukseen yksittäisiin säännöksiin, joiden oikeudellinen merkitys jää epäselväksi. Ehdotettu 57 a.3 § kuuluu seuraavasti: ”Jos tuen myöntäminen tai suorittaminen häiriötilanteessa ei ole mahdollista, hyvinvointialueet huolehtivat väestön välttämättömästä toimeentulosta muilla tavoin.” Epäselvää on, onko säännöksen tarkoituksena perustaa hyvinvointialueille sellaisia uusia tehtäviä tai toimivaltuuksia, joita niillä ei jo olisi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvelvollisuutensa ja perustuslain 19 §:n 1 momentin nojalla. Lakiehdotuksen 122 c.2 §:n mukaan ”poliisi valvoo rajoituksen noudattamista”. Kysymys on jälleen, onko säännöksellä tarkoitus antaa poliisille poliisilakiin nähden uusia tehtäviä tai perustaa uutta toimivaltaa.

Poikkeusolojen lainsäädäntöä ei tulisi valmistella ja säätää hätiköidysti. Nähdäkseni olisi syytä perusteellisesti harkita, onko ehdotetun kaltainen kiireessä valmisteltu osittaisuudistus järkevä tilanteessa, jossa valmiuslain kokonaisuudistus on käynnistymässä ja jossa valmiuslain nykyisetkin poikkeusolot näyttävät riittävässä

[1] Eduskuntakäsittelyssä lisätty säännös on ongelmallinen sen vuoksi, että kansallisella lainsäädännöllä ei voida määritellä kansainvälisoikeudellisen ilmoitusvelvollisuuden ulottuvuutta. Niinpä viittaus valmiuslain 5 §:n 2 momenttiin ei ollut pätevä perustelu sille, että pandemian aikaisista perusoikeuspoikkeuksista ei ilmoitettu ihmisoikeussopimusten hätätila-artiklojen edellyttämällä tavalla.

määrin kattavan sen tyyppiset hybridihyökkäykset ja -uhat, joihin esityksellä pyritään varautumaan.

Sysmässä 18.5.2022

Kaarlo Tuori