Tuomas Ojanen

2.6.2022

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

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

Esityksestä aiemmin antamani lausunnot perustuslakivaliokunnalle ja puolustusvaliokunnalle

1. Olen aiemmin arvioinut esitystä perustuslakivaliokunnalle 17.5.2022 ja puolustusvaliokunnalle 19.5.2022 antamissani lausunnoissa, jotka uudistan tässä yhteydessä sellaisinaan.
2. Lausunnoissani katsoin, että esityksessä ehdotetun sääntelyn tavoitteita voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävinä ja yhteiskunnallisesti erittäin painavina; että valmiuslain poikkeusolomääritelmiin kohdistuu kehittämistarpeita; ja ettei voimassa oleva lainsäädäntö sellaisenaan sovellu riittävän kattavasti ja tehokkaasti turvallisuusympäristön muutoksiin ja alati muuntuviin hybridiuhkien ilmenemismuotoihin.
3. Edelleen katsoin, että hallituksen esityksessä on pystytty monelta osin perustelemaan riittävästi se, että ehdotetulla sääntelyllä voitaisiin ainakin periaatteessa saavuttaa sen perusteena olevia, perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävinä ja yhteiskunnallisesti erittäin painavina pidettäviä tavoitteita.
4. Pidin myös perustuslain 23 §:ään sisältyvän lailla säätämisen vaatimuksen kannalta lähtökohtaisesti perusteltuna hallituksen esityksestä välittyvää pyrkimystä säätää lailla turvallisuusympäristön muutoksiin ja hybridiuhkien ilmenemismuotoihin liittyvistä poikkeusoloista sen sijaan, että valmiuslain 3 §:n 1-5 kohtien nykyisiä poikkeusoloperusteita laajentavasti tulkiten ne koetetaan ulottaa turvallisuusympäristön muutoksista syntyviin uudenlaisiin uhkiin, varsinkin kun perustuslakivaliokunta on painottanut tarvetta tulkita valmiuslain 3 §:n poikkeusoloperusteita supistavasti. (PeVL 9/2009 vp).
5. Lausunnoissani kuitenkin myös katsoin, että ehdotetun uuden poikkeusoloperusteen välttämättömyys on ongelmallinenen ensinnäkin siksi, että sen piiriin kuuluisi hallituksen esityksenkin mukaan (ks. esim. jakso 11.2) koko joukko sellaisia uhkia, tapahtumia tai tilanteita, joiden voidaan jo katsoa sisältyvän valmiuslain 3 §:n 1-5 kohtien poikkeusolomääritelmien alaan ilman, että nykyisiä poikkeusoloperusteita, sellaisina kuin niiden sisältö täsmentyy voimassaolevan valmiuslain esitöissä, tarvitsisi tulkita edes laajentavasti. Erityisen paljon limittäisyyttä, lomittaisuutta ja päällekkäisyyttä on uuden poikkeusoloperusteen ja valmiuslain 3 §:n 2 ja 3 kohtien mukaisten poikkeusolojen kanssa.
6. Edelleen katsoin, että esityksessä ei kaikilta osiltaan perustella riittävästi sitä, miksi esityksellä tavoiteltavia - ja siis sinällään perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävinä ja yhteiskunnallisesti erittäin painavina pidettäviä tavoitteita – ei voitaisi saavuttaa normaaliolojen lainsäädännön keinoin perusoikeuksien yleisten ja erityisten rajoitusedellytysten puitteissa säädettävällä uudella lainsäädännöllä.

7. Koska esityksessä ehdotetun uuden poikkeusolomääritelmän säätämisen välttämättömyys on ainakin osaksi ongelmallinen edellä esitetyissä suhteissa, myös ehdotetun verraten laajan valmiuslain toimivaltuuksien – noin 2/3 valmiuslain kaikista toimivaltuussäännöksistä – aktivointimahdollisuuden välttämättömyys perustuslain 23 §:ssä tarkoitetulla tavalla on ainakin jossain määrin kyseenalainen. Samasta syystä osin kyseenalaiseksi jää ehdotettujen uusien toimivaltuuksien välttämättömyys.
8. Välttämättömyysvaatimuksen ohella ehdotettu uusi poikkeusolomääritelmä on ongelmallinen lailla säätämisen vaatimuksen ja siihen kiinteästi sisältyvän täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta. On syytä kiinnittää huomiota ensinnäkin siihen, että uusi poikkeusoloperuste eroaa merkittävästi valmiuslain 3 §:n 1-5 kohtien poikkeusoloperusteista sekä sääntelyteknisesti että pituutensa puolesta. Edelleen uuden poikkeusolomääritelmän tulkinnanvaraisuuksia syntyy sekä itse säännösehdotuksessa käytettyjen ilmaisujen ja käsitteiden että esityksen perustelujen tulkinnanvaraisuudesta. Säännösehdotuksessa muun muassa operoidaan erilaisilla turvallisuuskäsitteillä (”kansallinen turvallisuus”, ”rajaturvallisuus” ja ”yleinen järjestys ja turvallisuus”), joiden keskinäissuhde sekä toisiinsa että perustuslain 23 §:ään ja sitä myöden myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten hätätilalausekkeisiin jää epäselväksi. Epäselvän avoimena voidaan myös pitää ilmaisua ”yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin toimivuuteen”, varsinkin kun huomioidaan, kuinka laveasti hallituksen esityksen perusteluissa on määritelty yhteiskunnan kriittinen infrastruktuuri.
9. Päädyin lausunnoissani siihen, että ehdotettua uutta poikkeusoloperustetta pitäisi merkittävästi rajata nyt ehdotetusta, jotta se olisi sopusoinnussa perustuslain 23 §:n ja sitä myöden kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Ehdotettua säännöstä tulisi lyhentää ja siinä käytettyjen tulkinnanvaraisten ilmaisujen, kuten kolmenlaisten turvallisuuskäsitteiden karsimista poistamalla esimerkiksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä rajaturvallisuuden käsitteet. Rajatummalle uudelle poikkeusoloperusteelle saattaisi luoda edellytyksiä esimerkiksi sellainen sääntelytapa, jossa ensisijaisesti määriteltäisiin uuden poikkeusoloperusteen perusmuodon tunnusmerkistö (kuten on tehty esimerkiksi valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdissa), mitä täydentäisi maininta perusmuodon tunnusmerkistöön vakavuudeltaan rinnastettavasta muusta uhasta.
10. Kaiken kaikkiaan esityksessä ehdotettua valmiuslain muutosehdotusta ei mielestäni voitu käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.
11. Koska hallituksen esityksessä oli tarkastelu mahdollisuutta säätää ehdotus myös ns. poikkeuslakina perustuslainsäätämisjärjestyksessä, otin lausunnoissani kantaa myös tähän kysymykseen, ml. kysymys siitä, voitaisiinko lakiehdotus käsitellä perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaisessa kiiremenettelyssä. Päädyin kantaan, jonka mukaan perustuslain kannalta on käsillä laaja liikkumavara perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaisen kiiremenettelyn käytölle valmiuslain muuttamiseksi, varsinkin jos puolustusvaliokunta mietintövaliokuntana ja yleensä eduskunta saavat käsillä olevan asian käsittelyn aikana sellaista Suomen turvallisuustilanteeseen liittyvää lisäselvitystä, joka riittävän selvästi puoltaa kiiremenettelyä.

Perustuslakivaliokunnan lausunto

12. Perustuslakivaliokunta on antanut lausuntonsa esityksestä (PeVL 29/2022 vp). Lausunnon mukaan ehdotettua valmiuslain muutosta ei voida säätää tavallisena lakina, mutta että se voidaan säätää perustuslain säätämisjärjestyksessä ns. poikkeuslakina.
13. Keskeisinä syinä poikkeuslakina säätämiselle on yhtäältä se, että ehdotettu uusi poikkeusolomääritelmä on liian laaja, ja että sen soveltamisala on niin ikään jossakin määrin epämääräinen. Valiokunta katsoikin, että puolustusvaliokunnan tulee täsmentää sääntelyä.
14. Toisaalta perustuslakivaliokunta katsoi, että poikkeuslakina säädetyn valmiuslain toimivaltuussääntely ei täytä perustuslain vaatimuksia, ja että sen soveltamisalan laajentaminen ehdotetulla tavalla ei ole mahdollista ilman poikkeuslakia.
15. Lisäksi perustuslakivaliokunta katsoi, että sääntelyn tavoitteen ja turvallisuusympäristön muutokset huomioiden estettä ei ole sille, että valmiuslakiehdotus käsiteltäisiin perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaisessa kiireellisessä perustuslain säätämisjärjestyksessä.
16. Viittaan tarkemmin perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenevään toistamatta sitä enemmälti tässä.

Huomioita esityksen jatkokäsittelyyn liittyen

17. Perustuslakivaliokunnan lausunnon jälkeen on painotettava edelleen ensinnäkin sitä, että esitykseen sisältyvillä lakiehdotuksilla on hyväksyttävät ja painavat perusteet. On perusteltua kehittää valmiuslain 3 §:n poikkeusolomääritelmiä erityisen vakavien hybridivaikuttamistilanteiden varalta sen sijaan, että voimassa olevan valmiuslain 3 §:n 1-5 kohtien mukaisia poikkeusolomääritelmiä laajentavasti tulkiten koetetaan saada kattamaan erilaiset sellaiset hybridivaikuttamisen muodot, jotka vakavuudeltaan ylittävät poikkeusolojen kynnyksen.
18. Samalla on syytä painottaa tarvetta pyrkiä rajaamaan ja täsmentämään uuden poikkeusoloperusteen alaa sekä itse säännöksessä että sen yksityiskohtaisissa perusteluissa. Viittaan perustuslakivaliokunnalle ja puolustusvaliokunnalle antamiini lausuntoihin ja niissä esittämääni niistä mahdollisuuksista, joilla uutta poikkeusoloperustetta voitaisiin yrittää säännösperusteisesti täsmentää (ks. myös edellä kappaleissa 8 ja 9 esitetty).
19. Koska on nähdäkseni tarve rajata ja täsmentää uutta poikkeusolomääritelmää, tästä seuraa tarve arvioida vielä uudelleen nyt ehdotetun verraten laajan valmiuslain toimivaltuuksien – havaitakseni määrällisesti arvioiden noin 2/3 valmiuslain kaikista toimivaltuussäännöksistä – aktivointimahdollisuuden välttämättömyyttä perustuslain 23 §:ssä tarkoitetulla tavalla sen jälkeen, kun uusi poikkeusoloperuste on kyetty määrittelemään nyt ehdotettua rajatummin ja täsmällisemmin. Toisin sanoen: rajatumman ja täsmällisemmän poikkeusoloperusteen myötä aivan kaikki aktivointivelvollisuuden piiriin ehdotetut toimivaltuudet eivät enää ole välttämättömiä perustuslain 23 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Sen mukaan perusoikeuksista ”voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja

soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia."

20. Hallintovaliokunnan toimialaan kuuluvien asioiden kannalta on erityisesti huomioitava valmiuslakiin lisättäväksi uusi 17 a luku, joka sisältäisi rajaturvallisuuden sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä koskevat toimivaltuudet. Luku sisältäisi kolme uutta pykälää, jotka koskisivat kuljetuspalvelujen suorittamisvelvollisuutta, rakennusten ja huoneistojen luovutusvelvollisuutta sekä liikkumis- ja oleskelurajoitusta. On syytä erikseen huomauttaa siitä, että perustuslain 23 §:n mukainen välttämättömyyden vaatimus ei välttämättä enää täyty ainakaan kaikilta osin 17 a luvussa säädettäviksi ehdotettujen toimivaltuuksien suhteen, jos uutta poikkeusolomääritelmää rajataan ja täsmennetään. Lisäksi julkisuudessa olleiden tietojen mukaan hallitus on antamassa eduskunnalle lähiaikoina esimeriksi sellaisia ns. rajaturvallisuuteen liittyviä lakipaketteja, jotka osaltaan saattavat antaa aiheen arvioida uudelleen valmiuslakiin lisättäväksi ehdotetun uuden 17 a luvun mukaisten toimivaltuuksien säätämisen välttämättömyyttä.
21. Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa myös siitä, että perustuslakivaliokunnan lausunnossa kiinnitetään huomiota valmiuslakiin ehdotetun uuden 17 a luvun 122 c §:n lakitekstin ja perustelujen väliseen suhteeseen. Ehdotettu säännös koskee oleskelun ja liikkumisen kieltämistä ja rajoittamista tietyllä paikkakunnalla tai alueella. Lainkohdan perustelujen (s. 52) mukaan säännös mahdollistaa kuitenkin vain kiellon ja rajoittamisen tietyllä paikkakunnalla tai sen osassa ja on siten alueelliselta käyttöalaltaan rajatumpi kuin valmiuslain 118 §. (PeVL 29/2022 vp, kappale 33). Perustuslakivaliokunnan mukaan puolustusvaliokunnan tulee vielä tarkastella sääntelyn alueellista ulottuvuutta ja tarvittaessa muuttaa säännöstä, mutta 122 c §:n lakitekstin ja perustelujen välistä suhdetta koskeva huomautus on merkittävä myös hallintovaliokunnan kannalta.
22. Edelleen on syytä korostaa normaaliaikojen varautumisen keskeistä ja ensisijaista merkitystä. Tähän liittyen on painotettava sitä, että ensisijaisesti esityksellä tavoiteltavia ja siis sinällään perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävinä ja yhteiskunnallisesti erittäin painavina pidettäviä tavoitteita tulee koettaa saavuttaa normaaliolojen lainsäädännön keinoin perusoikeuksien yleisten ja erityisten rajoitusedellytysten puitteissa säädettävällä uudella lainsäädännöllä siltä osin kuin voimassa oleva lainsäädäntö ei riittävästi tunnistaa niitä uhkia, jotka voivat vaarantaa yhteiskunnan toimintaa lievemmin kuin mitä poikkeusolojen toteamisen edellytyksenä on.
23. Hybridivaikuttamiselle on ominaista monimuotoisuus ja -alaisuus, mikä tarkoittaa, että vaikutukset ja uhat ovat usein yksittäisten viranomaisten toimialat ja -valtuudet ylittäviä. Erityisen tärkeää on siksi kiinnittää huomiota viranomaisten yhteistyön toimivuuteen ja vastuunjakoon ja tarvittaessa muuttaa lainsäädäntöä viranomaisten välisen yhteistyön kattavuuden ja toimivuuden takaamiseksi kaikissa tilanteissa. Tällöinkin mahdolliset lainmuutokset on toteutettava

ensisijaisesti perusoikeuksien yleisten ja erityisten rajoitusedellytysten puitteissa säädettävällä lainsäädännöllä.

24. Lopuksi on syytä korostaa tarvetta valmiuslain kokonaisuudistukseen. Valmiuslain kokonaisuudistuksen tarve on tullut jo ilmeiseksi koronaviruspandemian aikana. Suomen ja Euroopan turvallisuusympäristön muuttuminen perustavaa laatua olevalla tavalla viime kuukausien aikana kuitenkin vain entisestään korostaa tarvetta sekä käynnistää mahdollisimman pian valmiuslain kokonaisuudistustyö että toteuttaa kokonaisuudistus ilman aiheetonta viivytystä.