

Olli Mäenpää
1.6.2022

Hallintovaliokunnalle

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

Oikeudellisen arvioinnin yleiset puitteet

Lakiehdotuksen keskeisenä sisältönä on hybridiuhkien aiheuttamien poikkeusolojen määritelmän lisääminen valmiuslain 3 §:ään sekä hybridiuhkan aiheuttamien poikkeusolojen vallitessa aktivoitavien toimivaltuuksien määrittely. Uutta poikkeusolojen määritelmää koskevan arvioinnin lähtökohtana on perustuslain 23 §, jonka mukaan perusoikeuksista voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää tilapäisiä poikkeuksia lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla. Täsmällisyysvaatimuksen lisäksi perustuslain 23 § edellyttää, että poikkeusoloissa käytettävät toimivaltuudet on säädännäisesti rajattava poikkeusolojen aikana välttämättömiin. Myös perusoikeudet ja Suomen kansainväliset sopimusvelvoitteet on otettava sääntelyssä huomioon.

Ehdotuksen arviointi perustuslain 23 §:n, perusoikeuksien rajoittamisedellytysten ja ihmisoikeuksien kannalta kuuluu ensisijaisesti perustuslakivaliokunnan toimivaltaan. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaan antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudelliset näkökohdat on esitetty sen lausunnossa PevL 29/2022 vp. Tässä arviossa keskitytään siksi hallintovaliokunnan tehtävien kannalta keskeisiin kysymyksiin, jotka liittyvät erityisesti viranomaisen toimivaltuuksiin ja niiden käyttämiseen hybridiuhan aiheuttamissa poikkeusoloissa.

Poikkeusolojen määritelmän laajentaminen

Poikkeusolojen määritelmää valmiuslain 3 §:ssä ehdotetaan hallituksen esityksessä laajennettavaksi niin, että poikkeusolot aiheuttaisi myös hybridiuhka. Hybridiuhat voivat luonteeltaan ja toteuttamistavaltaan olla nykyään varsin erilaisia ja myös keskeisiltä piirteiltään ennakoimattomia. Poikkeusolot mahdollistavan hybridiuhan oikeudelliselta määritelmältä voidaan siksi edellyttää verraten laajaa, riittävän kattavaa ja joustavaa sovellettavuutta, mikä vastaavasti välttämättä heijastuu sitä koskevan määritelmän muotoilussa. Toisaalta voimassa olevaan lakiin sisältyvät poikkeusolojen määritelmät eivät ainakaan riittävän yksiselitteisesti kata ehdotetun määritelmän mukaisia hybridiuhkia.

Poikkeusolot aiheuttaakseen hybridiuhan tulisi ehdotetun säännöksen mukaan kohdistua ”julkisen vallan päätöksentekokykyyn, yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin toimivuuteen, rajaturvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen”. Hallintovaliokunnan toimialan kannalta on huomionarvoista, että uusi poikkeusolomääritelmä olisi siten erityisen merkittävä viranomaistoiminnan ja julkisen vallan käytön edellytysten kannalta. Koska hybridiuhat yleensä kohdistuvat keskeisesti – joskaan ei yksinomaan – näihin uuden määritelmän mukaisiin toimintoihin, voidaan pitää aiheellisena, että niiden turvaamisen oikeudellinen perusta on riittävä ja viranomaisten toimivaltuudet kattavat riittävästi hybridiuhkien hyvinkin erilaiset ilmenemismuodot.

Tältä kannalta on merkitystä myös sillä, että säännösehdotuksen mukaan hybridiuhan tulisi poikkeusolot perustaakseen vaarantaa erityisen vakavasti ja olennaisesti kansallista turvallisuutta, yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia. Poikkeusolojen kynnys asetettaisiin siten säännösehdotuksessa varsin korkealle. Lievemmat häiriöt tai rajatummalla hankaluudet eivät siten vielä tule arvioitaviksi poikkeusoloina. Tämä on perusteltua, koska vain kansakuntaa vakavasti uhkaava hybridiuhka voi perustuslain 23 § huomioon ottaen olla perusteena poikkeusoloille. Toisaalta esimerkiksi kohdennettu hybriditoiminta, joka rajoittuu tiettyyn yhteiskunnan välttämättömien toimintojen osaan tai kansakunnan keskeiseen päätöksentekokykyyn voisi tällaisia vaikutuksia aiheuttaessaan olla poikkeusolojen perusteena.

Viranomaisten toimivaltuudet

Poikkeusvaltuuksien käyttöönoton mahdollistavaa sääntelyä koskevan ehdotuksen perusteena on esityksen perustelujen mukaan tarkoitus rajata sääntely ”sellaisiin toimivaltuuksiin, joilla on valmistelussa esillä olleiden soveltamisskenaarioiden valossa perustellusti arvioitu voitavan tehokkaasti ja oikeasuhtaisesti torjua tai hallita säännösehdotuksen piiriin kuuluvia uhkia ja joihin viranomaisten säännönmukaisten toimivaltuuksien on katsottu olevan riittämättömiä.” (s. 63-64) Näillä perusteilla yli puolet voimassa olevista valmiuslain mukaisista toimivaltuuksista olisi otettavissa käyttöön hybridiuhan perusteella.

Mahdollisten poikkeustoimivaltuuksien ala muodostuisi siten laajaksi, mikä heijastaa hybridiuhkien kirjoa. Tältä osin voidaan toisaalta kiinnittää yleisenä edellytyksenä huomiota siihen, että valmiuslaissa säädettyjä toimivaltuuksia voidaan valmiuslain 6 §:n 1 momentin mukaan käyttää vain, jos valtioneuvosto, yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, on todennut maassa vallitsevan poikkeusolot. Lisäksi valtioneuvoston käyttöönottoasetuksella on säädettävä, miltä osin poikkeusvaltuuksia voidaan käyttää. Kaikki toimivaltuudet eivät siten tule automaattisesti aktivoinnin piiriin.

Olennainen merkitys on myös viranomaisten toiminnassa sillä, että viranomaisten toiminnassa korostuisivat käytännössä poikkeustoimivaltuuksien käyttämisestä koskevat periaatteet, jotka määrittelevät valmiuslain 4 §:ssä. Niiden mukaan viran-

omaiset voidaan oikeuttaa poikkeusoloissa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia 1 §:ssä säädetyn tarkoituksen saavuttamiseksi. Toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden.

Lisäksi valmiuslaissa säädettyjä toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Lähtökohtana on siten viranomaisten normaalivaltuuksien käyttäminen. Lisäksi edellytyksenä on konkreettinen arvio, jossa otetaan huomioon hybridiuhkan erityispiirteet ja niiden edellyttämät toimivaltuudet.

Normaalien toimivaltuuksien ensisijaisuus

Normaalien toimivaltuuksien käytön ensisijaisuudella voidaan valmiuslain 4 §:n periaatteet huomioon ottaen arvioida olevan keskeinen merkitys myös hybridiuhan oloissa. Etenkin rajaturvallisuuden sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidon turvaamisessa tulevat siten ensisijaisesti sovellettavaksi voimassa olevaan lakiin sisältyvät näiden alojen viranomaisten verraten monipuoliset toimivaltuudet ja virka-apuun perustuvat yhteistoiminnan muodot, myös uuden virka-apulain perusteella. Nämä näkökohdat eivät kuitenkaan sellaisenaan muodosta estettä ehdotetulle uudelle sääntelylle, koska hybridi vaikuttamisen aiheuttamissa poikkeusoloissa tavanomaiset toimivaltuudet voivat osoittautua riittämättömiksi.

Uudet poikkeusolojen toimivaltuudet

Esityksessä ehdotetaan valmiuslakiin lisättäväksi joitakin uusia toimivaltuuksia, jotka voitaisiin ottaa käyttöön hybridiuhan aiheuttamissa poikkeusoloissa. Uusilla toimivaltuuksilla voisi olla hybridiuhan oloissa merkittävä vaikutus yhteiskunnan perustoimintojen ja päätöksentekokyvyn turvaamiseksi.

Uusi 17 a luku määritteli rajaturvallisuuden sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi välttämättömiksi arvioidut toimivaltuudet. Uudet toimivaltuudet mahdollistaisivat ajoneuvon käyttöoikeuden tilapäisen rajoittamisen kuljetuspalvelu-rytyn kohdistettuna täyttä korvausta vastaan. Yli 30 hengen yhteismajoitustilojen luovutusvelvollisuus ei kuitenkaan kohdistuisi asuinkäytössä oleviin tiloihin ja siitä olisi suoritettava korvaus.

Uusi 57 a § määritteli väestön toimeentulon turvaamiseksi välttämättömiä toimia hybridiuhan oloissa. Niillä olisi vaikutuksia lähinnä Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueiden toimintaan.

Viranomaisten varautumisvelvollisuudet

Merkitystä on myös valmiuslain 12-13 §:ssä säädettyä varautumisvelvollisuudella. Sitä koskeva sääntely edellyttää viranomaisten varmistavan tehtäviensä mahdollisimman hyvän hoitamisen myös poikkeusoloissa. Tämä edellyttäisi vähintäänkin

valmiussuunnitelmien päivittämistä sekä hybridiuhan torjumisen kannalta tehokaiden toimintatapojen harjoittelemista. Myös tältä osin sääntelyn lähtökohtana on viranomaisten normaalien toimivaltuuksien käyttäminen.