

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Asia: HE 63/2022 vp valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta

Hallintovaliokunta on pyytänyt minulta kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 63/2022 vp. Pyydettyä lausuntona esitän kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

Hallituksen esityksessä valmiuslakia ehdotetaan muutettavaksi. Ehdotettua muutosta ei voida pitää vähäisenä tai teknisluonteisena. Kaikkiaan ensimmäisessä lakiehdotuksessa ehdotetaan muutettavaksi 51 valmiuslain nykyistä pykälää ja siihen lisättäväksi kuusi uutta pykälää. Merkittävin ja periaatteellisesti huomionarvoinen muutos koskee valmiuslain poikkeusolomääritelmän täydentämistä uudella poikkeusolokriteerillä (3 § 6 kohta), joka hallituksen esityksessä kiinnitetään pyrkimykseen ottaa nykyistä kattavammin huomioon erilaiset hybridiuhat (HE, s. 1). Lisäksi ehdotetaan, että valmiuslain nykyisten toimivaltasäännösten soveltamisalaa laajennettaisiin koskemaan ehdotettua uutta poikkeusolokriteeriä. Tämän ohella ehdotetaan valmiuslakiin otettavaksi säännökset rajaturvallisuuden sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä (17 a luku), joka tulisi sovellettavaksi ainoastaan ehdotetun uuden poikkeusolomääritelmän alakohdan perusteella.

Ehdotettu valmiuslain osauudistus on valtiosääntöoikeudellisesti hyvin merkittävä ja erityistä huomiota vaativa. Valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönotto merkitsee perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien normaalioloissa tapahtuvaa rajoittamista pidemmälle menevää puuttumista perusoikeuksiin (tilapäiset poikkeukset perusoikeuksista). Lisäksi valmiuslaissa poiketaan valtioelinten perustuslaissa säädetyistä toimivaltarajoista erityisesti mahdollistamalla pidemmälle menevä lainsäädäntövallan delegointi valtioneuvostolle kuin perustuslain

80 § normaalioloissa mahdollistaa. Ehdotettu poikkeusolomääritelmän laajennus merkitsee myös tuntuva poikkeusoloja koskevan sääntelyn soveltamisalan laajennusta. Olen antanut perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä yksityiskohtaisen valiosääntöoikeudellisen arvioon 17.5.2022. Olen lisäksi ollut asiassa kuultavana eduskunnan puolustusvaliokunnassa 19.5.2022 ja antanut sille myös kirjallisen asiantuntijalausannon.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on antanut hallituksen esityksestä lausunnon PeVL 29/2022 vp, jossa perustuslakivaliokunta on katsonut, että hallituksen esitykseen sisältyvät 1. ja 3. lakiehdotukset on käsiteltävä perustuslain 73 §:ssä säädettyssä perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Valiokunnan mielestä ei ole kuitenkaan estettä sille, että 1. lakiehdotus käsiteltäisiin perustuslain 73 §:n 2 momentissa säädettyssä kiireellisessä perustuslain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 29/2022 vp, kappale 45).

2. Poikkeusolomääritelmän täydentäminen

Valmiuslain 3 §:n poikkeusolojen määritelmään ehdotetaan lisättäväksi uusi 6) kohta, joka kuuluisi seuraavasti:

Poikkeusoloja tämän lain mukaan ovat:

6) muu julkisen vallan päätöksentekokykyyn, yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin toimivuuteen, rajaturvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen kohdistuva uhka, toiminta, tapahtuma tai näiden yhteisvaikutus, joka erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantaa kansallista turvallisuutta, yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia.

Perustelujen mukaan uusi poikkeuslakimääritelmä mahdollistaisi täyttyessään rajatusti valmiuslain käyttöönoton ja sen toimivaltuuksien aktivoinnin myös hybridiuhkien ja muiden kansallista turvallisuutta, yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantavien uhkien johdosta. Tarkoituksena on varmistaa viranomaisten mahdollisuudet vastata valmiuslain poikkeusoloperusteita kattavammin ja oikeasuhtaisesti valitsevan yhteiskunnallisen tilanteen mukaisesti turvallisuusuhkiin (HE, s. 39-40).

Sinänsä ehdotetun säännöksen perustavoitetta voidaan pitää valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä ja valmiuslain poikkeusolomääritelmän laajentamista hybridiuhkien muodostamalla tilanteella tästä näkökulmasta mahdollisena. On ilmeistä, että uudentyyppiset hybridiuhkat, jotka eivät ole ainakaan kokonaisuudessaan palautettavissa valmiuslain nykyisiin

poikkeusoloperusteisiin, voivat vakavuudeltaan rinnastua valmiuslain 3 §:n nykyisiin poikkeusoloperusteisiin.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan kuitenkin huomiota ehdotetun säännöksen suhteeseen siihen perustuslain 23 §:ään sisältyvään vaatimukseen, että poikkeusolojen tulee olla laissa säädettyjä. Nyt ehdotetusta 6 kohdasta puuttuu poikkeusoloa kuvaileva konkreettinen ilmaisu, jollainen on esimerkiksi valmiuslain 3 §:n 1, 4 ja 5 kohdassa (aseellinen hyökkäys, suur-onnettomuus, tartuntatauti). Uusi 6 kohta muistuttaa kirjoitustavaltaan ennen muuta valmiuslain 3 §:n 3 kohdan mukaista poikkeusolomääritelmää, jota perustuslakivaliokunta on pitänyt sisällöltään laajana ja jossakin määrin epämääräisenä. Ehdotetun 6 kohdan epätarkkuutta lisää kuitenkin vielä siinä käytettyjen käsitteiden laajuus. Esimerkiksi säännöksessä käytetty ilmaisu "kriittinen infrastruktuuri" kattaa lainkohdan perustelujen (s. 40—41) valossa hyvin laajasti erilaisia rakenteita, toimintoja ja palveluita, eikä ilmaisulle perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ole vakiintunutta oikeudellista sisältöä. Valiokunta kiinnittää huomiota tältä osin myös siihen, että 6 kohdassa käytetään kolmea erilaista turvallisuus-käsitettä (rajaturvallisuus, yleinen järjestys ja turvallisuus, kansallinen turvallisuus). (PeVL 29/2022 vp, kappale 16)

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan 3 §:n 6 kohdan määritelmä muodostuikin laajuutensa ja kaikenkattavuutensa vuoksi ongelmalliseksi perustuslain 23 §:ään sisältyvän lailla säätämisen vaatimuksen kannalta. Valiokunta kiinnitti huomiota myös siihen, että säännöksen soveltamisalan hankalan ennakoitavuuden vuoksi on jossakin määrin epäselvää, ovatko 6 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot kokonaisuudessaan niin vakavia, että ne ovat perustuslain 23 §:ssä tarkoitettulla tavalla kansakuntaa uhkaavia. Perustuslakivaliokunnan mukaan 1. lakiehdotusta ei sen 3 §:n 6 kohdan vuoksi voida käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 29/2022 vp, kappale 18).

Huolimatta siitä, että ehdotus valmiuslain muuttamisesta käsiteltäisiin perustuslain säätämisyjärjestyksessä, on perustuslakivaliokunnan mukaan valtiosääntöoikeudellisista syistä vielä täsmennettävä. Valiokunta edellytti, että poikkeusolojen olennaisen sisällön on ilmentävä täsmällisemmin määritelmäsäännöksessä ja sen piiri on rajattava koskemaan vain sellaisia laajakan-toisia hybridiuhkia, jotka vakavuudeltaan rinnastuvat perustuslain 23 §:n vaatimukset täyttäviin muihin valmiuslain poikkeusoloperusteisiin. Täsmentäminen voidaan siten tehdä esimerkiksi määrittelemällä uuden poikkeusoloperusteen perusmuodon tunnusmerkistöä, mitä voidaan täydentää maininnalla perusmuodon tunnusmerkistöön vakavuudeltaan rinnastettavasta muusta

uhasta. Edellä ongelmallisiksi katsottuja käsitteitä, erityisesti avointa kriittisen infrastruktuurin käsitettä, on syytä pyrkiä välttämään (PeVL 29/2022 vp, kappale 40).

Perustuslakivaliokunnan lausunto antaa selkeitä suuntaviivoja poikkeusolomääritelmän täsmentämiselle. Ensinnäkin määritelmässä tulisi luopua kirjoittamistavasta, jossa 6) kohdan poikkeusolot on muotoiltu eräänlaisena poikkeusolojen kaatoluokkana (*”muu (...) uhka, toimenpide, tapahtuma tai näiden yhteisvaikutus”*). Tällainen määritelmä ei oikeastaan sisällä lainkaan poikkeusolojen tarkkarajaista määritelmää, vaan ulottaa poikkeusolot koskemaan periaatteessa mitä tahansa ”uhkaa, toimenpidettä, tapahtumaa tai näiden yhteisvaikutusta”, joka kohdistuu julkisen vallan päätöksentekoon, yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin toimivuuteen, rajaturvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen. Tällaisenaan poikkeusolomääritelmä muodostuu lähes kaiken kattavaksi. Hybridiuhkien perusmuodot tulisikin kirjoittaa maan suoraan säännökseen vastaavalla tavalla kuin valmiuslain 1, 4 ja 5 kohdassa (aseellinen hyökkäys, suuronnettomuus, tartuntatauti). Hybridiuhkien vaikean ennakoitavuuden vuoksi olisi mahdollista kytkeä tällaiseen perusmuotoon maininta perusmuodon tunnusmerkistöön vakavuudeltaan rinnastettavasta muusta uhasta.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota myös poikkeusolomääritelmässä käytettyjen käsitteiden epätarkkuuteen (PeVL 29/2022 vp, kappale 16). Esimerkiksi keskeinen kriteeri ”yhteiskunnan kriittinen infrastruktuuri” jää perustelujenkin valossa hyvin täsmentymättömäksi ja alaltaan laajaksi (ks. HE, s. 40-41). Ylipäätään säännöksen soveltamisalan piiri muodostuisi varsin monisyiseksi ja eritasoisia uhkia sisältäväksi. Valiokunta kiinnitti huomiota myös siihen, että turvallisuus-käsite esiintyy 6 kohdassa kolmessa eri merkityksessä.

Yhtenä poikkeusolomääritelmän osana on se, että uhka yms. erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantaa ”kansallista turvallisuutta”. Kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa kansallinen turvallisuuden vaarantumista ei kuitenkaan liitetä hätätiläkäsitteeseen, vaan kansallinen turvallisuus on yksi hyväksyttävä peruste rajoittaa normaalioloissa ihmisoikeussopimuksessa turvattuja oikeuksia (esim. EIS 15 art. verrattuna EIS 8 artikla: yksityis- ja perhe-elämän suoja, 10 artikla: sananvapaus, EIS 11 artikla: kokoontumis- ja yhdistymisvapaus). Ainakin ihmisoikeussopimusten kontekstissa kansallisen turvallisuuden vakavakin vaarantuminen on jotakin olennaisesti lievempää kuin hätätilämääritelmän tarkoittama ”kansakunnan elämän uhkaaminen”. Samaten ainakin semanttisesti perustuslain 23 §:n kriteeri ”kansakuntaa vakavasti uhkaavista”

poikkeusoloista näyttäisi merkittävästi tiukammalta kuin ehdotetun 6 kohdan kriteerit kansallisen turvallisuuden vakavasta vaarantumisesta.

Lisäedellytyksenä poikkeusolomääritelmään on otettu uhkien yms. vakavuus. Säännös koskisi tilanteita, joissa uhka yms. ”vaarantaisi” erityisen vakavasti kansallista turvallisuutta, yhteiskunnan toimintakykyä ja valtion elinmahdollisuuksia. Perusteluissa viitataan siihen, että määritelmä kattaisi erityisesti hybridiuhkien vakavimmat ilmenemismuodot (HE, s. 40). Tämän kanssa jossain määrin ristiriitaisesti perusteluissa viitataan esimerkiksi tietojärjestelmiin kohdistuvaan häirintään, haitta- ja vakoiluohjelmien levittämiseen, palvelunestohyökkäyksiin sekä fyysisen haitan aiheuttamiseen esimerkiksi toimitiloihin pääsyä rajoittaviin esteiden asettamisella, jotka eivät sellaisenaan välttämättä perustele riittävästi poikkeusolojen toteamista ja valmiuslain käyttöönottoon siirtymistä, vaan jotka luonteeltaan ovat viranomaisten normaalein toimivaltuuksin torjuttavissa (HE, s. 40).

On mahdollista, että maahamme kohdistuva hybridi-vaikuttaminen (esimerkiksi ns. kyberhyökkäykset) voi muodostua hyvin pitkäkestoiseksi ja jopa jatkuvaksi. Tällaisiin uhiin tulee luonnollisesti varautua. Poikkeusolojen toteamiseen ja suhteellisen raskaaseen aktivointimenettelyyn eduskunnan tarkastusoikeuksineen kytketty valmiuslainsäädäntö ei ole silloin välttämättä luontevin keino reagoida tällaisiin uhiin.

Perustuslakivaliokunta piti pandemia-aikana valmiuslain toimivaltuuksia käyttöön otettaessa perustuslain kannalta merkityksellisenä, että valmiuslaki voi tulla sovellettavaksi vain erittäin vakavissa kriiseissä. Valiokunta totesi, että valmiuslain soveltamisala käsittää vain erityisen vakavat kriisit, jotka koskettavat koko kansakuntaa tai ainakin suurta osaa siitä ja vaikuttavat koko yhteiskunnan toimivuuteen. Valmiuslain toimivaltuussäännösten soveltaminen on mahdollista vain laissa tarkasti rajatuissa poikkeusoloissa. Valmiuslain toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jollei tilannetta voida hallita viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.. Perustuslakivaliokunnan mielestä sanottu merkitsi erittäin korkeaa kynnystä valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönotolle, eikä niitä tullut ottaa käyttöön kevein perustein tai varmuuden vuoksi (ks. esim. PeVM 3/2020 vp, s. 2).

Oman käsitykseni mukaan valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönoton korkea kynnyks tulee turvata myös poikkeusolomääritelmän muotoiluja tarkistettaessa. Perustuslain 23 §:ään liittyvistä syistä on välttämätöntä, että ehdotettua 6 kohdan poikkeusolomääritelmää täsmennetään eduskuntakäsittelyn aikana siten, että sen poikkeusolojen olennainen sisältö ilmenee täsmällisemmin itse määritelmäsäännöksessä. Samalla on huolehdittava siitä, että piiri rajataan

koskemaan vain sellaisia poikkeuksellisen laajakantoisia hybridiuhkia, jotka vakavuudeltaan rinnastuvat perustuslain 23 §:n vaatimukset täyttäviin muihin valmiuslain poikkeusoloperusteisiin (3 §:n 1, 2, 4 ja 5 kohdat).

4. Poikkeusolojen toimivaltuuksista

Lakiehdotus merkitsisi sitä, että suuri osa nykyisistä valmiuslain toimivaltuuksista laajennettaisiin koskemaan myös 3 §:n 6 kohdan tarkoittamia tilanteita. Toimivaltuuksiin ei sinänsä tältä osin ehdoteta asiasisältöisiä muutoksia, mutta niiden soveltamisalan laajentaminen merkitsee jo sellaisenaan säännösten sisältämien perustuslakipoikkeusten laajentamista siten, ettei niiden osalta enää voida puhua sellaisista kokonaisuuden kannalta epäolennaisista lisäyksistä ja muutoksista, jotka merkitsevät perustuslakipoikkeuksen vähäistä laajentamista ja jotka sen vuoksi voitaisiin ns. valtiosääntöoikeudellisen aukkkoteorian perusteella toteuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Itse asiassa uuden poikkeusoloperusteen sisällyttäminen valmiuslain poikkeusolomääritelmään merkitsee koko valmiuslain soveltamisalan laajentamista ja olennaista muutosta yksittäisten valmiuslain toimivaltasäännösten soveltamisedellytyksiin. Tältä osin on huomionarvoista, ettei valmiuslain nykysääntelykään vastaa perustuslain 23 §:n perusoikeuksien tilapäisistä poikkeuksille asettamia edellytyksiä, esimerkiksi sääntelytason ja -tarkkuuden osalta. Sääntely on myös merkittäviltä osin ongelmallinen perustuslain lainsäädäntövallan delegoimista koskevan sääntelyn (PL 80 §), erityisesti lainsäädännön alaa koskevien vaatimusten ja delegointivaltuuksien täsmällisyyden kanssa. Ehdotetut kokonaan uudetkin toimivaltuudetkin on kirjoitettu valtiosääntöoikeudellisten vaatimusten (PL 23 §, PL 80 §) näkökulmasta huomattavan yleisluontoisiksi (esim. 118 §, Liikkumis- ja oleskelurajoitukset väestön suojaamiseksi).

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa kiinnitettiin huomiota tarpeeseen tarkastella ehdotettujen toimivaltuuksien tarpeellisuutta suhteessa täsmennettyyn poikkeusolomääritelmään (PeVL 29/2022 vp, kappale 41). Lisäksi valiokunta edellytti, että ainakin väestön toimeentulon turvaamiseen liittyvää sääntelyä oli muutettava valiokunnan lausunnosta ilmenevin tavoin (kappale 40).

Vaikka hybridiuhkien muodostamien poikkeusolojen saattaminen valmiuslain soveltamisalaan voikin olla perusteltua erityisesti hyvin laajakantoisten ja poikkeuksellisen vakavien

hybridiuhkien osalta, on syytä kiinnittää huomiota myös valmiuslain soveltuvuuteen hybridiuhkien torjunnassa. Valmiuslain käyttöönotto ja soveltamismekanismi on suhteellisen raskas. Edellytyksenä on, että valtioneuvosto, yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, toteaa maassa vallitsevan poikkeusolot. Sen jälkeen valtioneuvosto voi antaa valmiuslain käyttöönottoasetuksen, jossa on täsmennettävä ne toimivaltuudet, joita poikkeusolojen aikana voidaan soveltaa. Tämä käyttöönottoasetus on välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Käyttöönottoasetusten lisäksi valmiuslain soveltaminen edellyttää yksittäisten toimivaltuuksien osalta useissa tapauksissa erityisten soveltamisasetusten antamista, jotka menevät vielä eduskunnan jälkitarkastukseen. Yksittäisten ja lyhtyaikaisten hybridiuhkien torjuntaan tällainen valmiuslain mekanismi näyttäisi melko huonosti soveltuvalta.

Toiseksi on otettava huomioon, että merkittävästä osasta hybridiuhkien edellyttämistä toimenpiteistä ja viranomaisten niihin liittyvistä toimivaltuuksista olisi ilmeisesti mahdollista säätää tavallisella lailla perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ja tarvittaessa perusoikeuskohtaiset erityiset rajoitusedellytykset huomioon ottaen ilman tarvetta valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönottoon.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, ettei poikkeusolojen toimivaltuuksien välttämättömyyden vaatimus ei täyty silloin, jos voimassa oleva normaalilainsäädäntö jo sisältää uusien määritelmien mukaisissa tilanteissa tarvittavat toimivaltuudet. Valiokunta piti valitettavana, että hallituksen esityksestä ei ilmene riittävän seikkaperäistä toimivaltuuskohtaista tarkastelua normaaliolojen lainsäädännön ja voimassa olevan valmiuslain toimivaltuuksien suhteesta säädettäväksi ehdotettuun. Hallituksen esityksessä ei ole liioin tarkasteltu kattavasti ja seikkaperäisesti mahdollisuutta säätää ehdotetuista valtuuksista normaaliolojen lainsäädännössä perusoikeuksien rajoitusedellytysten puitteissa (PeVL 29/2022 vp, kappale 28).

Eduskuntakäsittelyn aikana olisi nähdäkseni vielä arvioitava, ovatko kaikki nyt 6 kohdan poikkeusolomääritelmän aikana aktivoitaviksi ehdotetut valmiuslain toimivaltuudet välttämättömiä ja soveltuvia juuri kyseisissä poikkeusoloissa.

Valtioneuvoston piirissä olisi myös pikaisesti käynnistettävä kattava selvitys siitä, miten hybridiuhkiin voidaan varautua tavallisen lainsäädännön sisällytettävien toimivaltuuksien puitteissa. Käsitykseni mukaan perusoikeuksien rajoittamista koskevien yleisten rajoitusedellytysten puitteissa lainsäätäjällä on merkittävästi liikkumavaraa varautua hybridiuhkiin tarvitsematta turvautua valmiuslakiin, joka raskaine aktivoimismenettelyineen ja poikkeusolojen

toteamisineen ei välttämättä kaikilta osin ole luonteva keino varautua erilaisiin hybridiuhkiin. Esimerkiksi rajaturvallisuuden takaamisen tulisi ensi sijassa perustua rajavalvontaa koskevan tavallisen lainsäädännön myöntämiin toimivaltuuksiin.

Turussa 31.5.2022

Veli-Pekka Viljanen

Valtiosääntöoikeuden professori (Turun yliopisto)