

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeus

Lausunto

26.2.2020

LsN, yksikön päällikkö Timo Makkonen

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle

Valmiuden kehittäminen (PuV O 5/2020 vp)

Asian tausta

Eduskunnan puolustusvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntija-arviota valmiuslain (1552/2011) ajantasaisuudesta ja mahdollisista kehittämistarpeista. Valiokunta viittaa muun ohella puolustusselonteosta antamaansa mietintöön, jossa se toteaa seuraavaa: ”Valiokunta pitää tarpeellisenä, että valtioneuvosto käynnistää mahdollisimman nopeasti selvitystyön, jossa arvioidaan valmiuslain mahdolliset täydennystarpeet. Tässä selvityksessä tulee erityisesti varmistaa, että valmiuslaki huomioi kattavasti erilaiset hybridiuhat.” (PuVM 4/2017 vp)

Valmiuslaki tuli voimaan 1.3.2012. Lain 1 §:n mukaan sen tarkoituksena on poikkeusoloissa suojata väestöä sekä turvata sen toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys. Lakia ei ole toistaiseksi sovellettu käytännössä, mutta sen toimivuudesta on ollut mahdollisuus saada käsitystä muun muassa erilaisten harjoitusten kautta.

Valmiuslaki on esitelty oikeusministeriöstä, mutta sen tarkistamistarpeiden arvioimisen pohjaksi tarvittava kokonaisturvallisuutta koskeva tilannekuva

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

ja toimivaltuuksien ajantasaisuuden arvio edellyttää poikkihallinnollista yhteistyötä.

Tähän mennessä tehdyt selvitykset

Oikeusministeriö on ensinnäkin teettänyt TEAS-selvityksen valmiuslain ja perustuslain 23 §:n suhteesta (Heikkonen et al: *Valmiuslaki ja perusoikeuden poikkeusoloissa: Valtiosääntöoikeudellinen kokonaisarvio valmiuslain ja perustuslain 23 §:n suhteesta*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 64/2018). Selvitys valmistui marraskuussa 2018. Selvityksessä tunnistettiin merkittäviä muutoksia, jotka tulisi toteuttaa, jotta valmiuslain poikkeuslakipohjaisuus saataisiin muutettua. Nämä muutostarpeet koskevat ennen kaikkea poikkeusolomääritelmää erityisesti niin sanotun puhtaan taloudellisen kriisin osalta, sekä miltei kauttaaltaan laissa olevia delegointeja. Ehdotusten taustalla on perustuslakivaliokunnan valmiuslain säätämisen yhteydessä omaksuma kanta, jonka mukaan valmiuslain kaltaisen poikkeusoloissa sovellettavaksi tulevan lain säätäminen pysyväisluonteisena poikkeuslakina ei ole valtiosääntöisten perusratkaisujen kannalta tyydyttävä ratkaisu (PeVL 6/2009 vp).

Oikeusministeriö on teettänyt myös selvityksen viranomaisten toimivaltuuksista häiriötilanteissa (Raimo Luoma: *Viranomaisten toimivaltuudet häiriötilanteissa*. Oikeusministeriön julkaisuja, selvityksiä ja ohjeita 2019:18). Selvitys valmistui huhtikuussa 2019. Selvityksessä todetaan muun muassa, että lainsäädäntö sisältää pääosin riittävät toimivaltamääräykset erilaisten normaaliaikojen häiriötilanteiden hoitoon. Selvityksessä tehdään kuitenkin useita toimenpide-ehtotuksia, jotka ovat luonteeltaan pääasiallisesti täytäntöönpanoa koskevia.

Valmiuslain ajantasaisuuden arviointi

Viimeaikaisessa keskustelussa on esitetty näkemyksiä, joiden mukaan valmiuslain toimivaltuussäätelyä sekä poikkeusolojen määrittelyä olisi perusteltua arvioida uudelleen ja tarpeen mukaan tarkistaa. Keskustelu palautuu

erityisesti sellaisiin uudenlaisiin uhkakuviin, kuten yhteiskunnan perustointoihin kohdistuviin hybridi- ja kyberuhkiin tai laajamittaiseen maahantuloon, joita ei eräiden arvioiden mukaan vielä kaikilta osin tunnistettu nykyistä valmiuslakia säädettäessä.

Sinänsä voidaan tässä yhteydessä todeta, että valmiuslain 3 §:ssä säädetyn poikkeusolojen määritelmän 1 kohdan mukaan poikkeusolojen määritelmän täyttää paitsi Suomeen kohdistuva aseellinen hyökkäys, myös siihen vakaavuudeltaan rinnastuva hyökkäys tai sen välitön jälkitila. Pykälän 2 kohdan mukaan poikkeusolojen määritelmän täyttää myös paitsi Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen hyökkäyksen uhka, myös siihen vakaavuudeltaan rinnastuvan hyökkäyksen uhka, edellytyksin että uhan vaikutusten torjuminen vaatii valmiuslain toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista. Valmiuslakia koskevassa hallituksen esityksessä ja puolustusvaliokunnan mietinnössä on mainittu esimerkkeinä aseelliseen hyökkäykseen rinnastettavasta hyökkäyksestä tietojärjestelmiin kohdistuva isku ja biologisin keinoin toteutettu hyökkäys. Hallituksen esityksessä ja valiokunnan mietinnössä mainitaan lisäksi nimenomaisesti, että hyökkääjä voi olla myös eivaltiollinen toimija, ja että uhkaa arvioitaessa tulee ottaa huomioon kansainvälispoliittinen tilanne ja sen mahdollisesti sisältämät uhat kokonaisuudessaan (HE 3/2018 vp, s.33 ja PuVM 3/2010 vp, s. 4).

Lainsäädännön mahdollisia uudistamistarpeita arvioitaessa tulisi lisäksi ottaa huomioon se lähtökohta, että valmiuslaki on suunnattu varsin vakavien poikkeusolojen sääntelyä varten, ei normaaliolojen (vakaviinkaan) häiriötilanteisiin. Turvallisuusuhkien muuttumisen ja monimuotoistumisen seurauksena erilaisten tapahtumien luonnehdinta normaaliolojen häiriötilanteiksi, normaaliolojen vakaviksi häiriötilanteiksi tai poikkeusoloiksi on vähintään haasteellista. Valmiuslain soveltamiskynnyksen täyttymisen tai täyttymättä jättämisen sijasta lainsäädännön muutostarpeita olisikin tarpeen tarkastella kokonaisuutena, jossa arvioitaisiin myös sektorikohtaisen lainsäädännön tarkistamistarpeita normaaliolojen häiriötilanteita varten.

Turvallisuuskomitea on helmikuussa 2020 käynnistänyt työn valmiuslain sisällöllisten uudistustarpeiden selvittämiseksi. Selvitystyön ja siihen liittyvien

perustuslaillisten kysymysten arvioinnin perusteella oikeusministeriössä tul-
laan arvioimaan tarve käynnistää hanke valmiuslain ajantasaistamiseksi.