

Asia: Sosialidemokraattisen eduskuntaryhmän lausunto työryhmän mietinnöstä uudeksi valmiuslaiksi**Viite: VN/5137/2022-OM-229**

Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta. Tässä lausunnossa tuodaan esiin eduskuntaryhmän alustavat käsitykset perustuen työryhmän mietintöön. Varsinainen eduskuntaryhmän kanta ehdotettuun lainsäädäntöön muodostetaan mahdollisen hallituksen esityksen ja sen käsittelyyn liittyvien asiantuntijakuulemisten myötä.

Tausta

Valmiuslain kokonaisuudistuksen valmistelu aloitettiin pääministerin Sanna Marinin hallituksen päätöksellä lokakuussa 2022. Taustalla olivat erityisesti kokemukset valmiuslain soveltamisesta covid-19-epidemian aikana vuosina 2020 ja 2021, jolloin maassa todettiin poikkeusolot ja valmiuslaki otettiin käyttöön. Myös Suomen turvallisuusympäristössä on tapahtunut merkittäviä muutoksia. Venäjän Ukrainassa käynnistämän hyökkäyssodan ja Suomeenkin kohdistuneen hybrdivaikuttamisen pohjalta valmiuslakiin lisättiin erillisenä lainsäädäntöhankkeena heinäkuussa 2022 säännökset, joilla mahdollistettiin poikkeustilan toteaminen hybrdivaikuttamisen mahdollisesti aiheuttamien laajamittaisten hätätilanteiden vuoksi.

Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä jakaa työryhmän mietinnön käsityksen siitä, että valmiuslaki on keskeisiltä ratkaisuiltaan edelleen varsin toimiva, mutta vaatii monilta osin tarkentamista ja sovittamista nykyiseen toimintaympäristöön. Kannatamme sitä, että uudistamisen yhteydessä laista pyritään tekemään täsmällisempi ja sen lisätoimivaltuuksia koskeva sääntely on yksilöidympää. Pidämme hyvänä, että lakia saatetaan vastaamaan nykyaikaista käsitystä yhteiskunnan kokonaisturvallisuudesta ja että varautumista koskevia säännöksiä otetaan esitetyllä tavalla laajemmin valmiuslakiin.

Yksityiskohtaisempia huomioita

Poikkeusolojen toteamisen edellytykset

Poikkeusolojen toteamista ja valmiuslain käyttöönottonenettelyä koskevat ehdotetut säännökset vastaavat sisällöllisesti pääasiassa voimassa olevaa valmiuslakia.

Sosiaalidemokraattinen eduskuntaryhmä pitää tarpeellisena esityksessä tehtyä ratkaisua kirjoittaa säännökset nykyistä valmiuslakia yksityiskohtaisemmin ja täsmällisemmin.

Jaamme myös työryhmän käsityksen siitä, että nykyisen lain 3 §:n 3 kohta on ollut

ongelmallisen avoin ja laaja ja pidämme sinänsä oikeana sen yhdistämistä tarkemmin rajattuna hybridiuhkien alla käsiteltäväksi niin, että käyttöönottokynnys asetetaan korkeammaksi. Samalla kuitenkin ehdotetussa laissa rahoitus- ja vakuutusmarkkinoiden turvaamista koskevan 16 luvun poikkeustoimivaltuuksia koskien esitetään, että ne voitaisiin ottaa käyttöön vain 11 §:n 1 momentin 1, 2 ja 5-kohdan perusteella. Tämä tarkoittaisi, että erityisen vakavia suuronnettomuuksia sekä vaarallisia pandemioita koskevat tilanteet jäisivät luvun soveltamisalan ulkopuolelle. Jaamme valtionvarainministeriön työryhmämietintöön jättämässä eriävässä mielipiteessä ilmaistun käsityksen, että myös näiden tekijöiden aiheuttamilla poikkeusoloilla voi olla hyvin vakavia seurauksia rahoitusmarkkinoille ja mikäli näitä ei kyetä hallitsemaan, se voi osaltaan vaikeuttaa poikkeusolojen syynä olevan tilanteen hoitamista ja syventää kriisiä. Valtiovarainministeriön eriävässä mielipiteessä tulkitaan 11 §:n 1 momentin 5-kohdassa asetettua välittömyyden vaatimusta niin, että kohdan mukaisia valtuuksia ei voitaisi ottaa käyttöön silloin, kun siinä muuten tarkoitetut olosuhteet olisivat välillinen seuraus esimerkiksi 3 kohdan mukaisesta suuronnettomuudesta tai 4 kohdan mukaisesta tartuntataudista. Itse työryhmämietinnöstä tällainen tulkinta ei käy selkeästi ilmi. Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä katsoo, että tätä tulkintakysymystä on esityksessä näiltä osin tarpeellista selventää ja mikäli ehdotettu sääntelytapa tarkoittaisi, ettei 16 luvun mukaisia lisätoimivaltuuksia voitaisi ottaa käyttöön viitatuissa tilanteissa, olisi tätä rajausta aiheellista vielä harkita tarkkaan.

Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä pitää perusteltuna, että poikkeusolojen toteamisen edellytykset kytketään työryhmän mietinnössä esitetyllä tavalla III osan mukaisten lisätoimivaltuuksien käyttöön ottamisen tarpeeseen. Poikkeusoloja ei tule valmiuslain nojalla todeta ilman konkreettista tarvetta lain soveltamisesta.

Poikkeusoloista päättäminen

Työryhmän esityksessä säädettäisiin nykyisestä valmiuslaista poiketen poikkeusolojen toteamisesta valtioneuvoston nimenomaisella päätöksellä. Ehdotettu poikkeusolojen toteamisen menettelyn tarkentaminen vaikuttaa näiltä osin perustellulta.

Voimassa olevan valmiuslain mukaan valtioneuvosto, yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, toteaa maassa vallitsevan poikkeusolot. Sääntely jättää jossakin määrin avoimeksi, voisiko valtioneuvosto todeta poikkeusolot myös tilanteessa, jossa tasavallan presidentti olisi niiden käsillä olemisesta eri mieltä. Esitetyn uuden valmiuslain sääntely on sisällöllisesti näiltä osin nykyistä vastaavaa ja työryhmän mietinnön perusteluiden mukaan se tarkoituksella jättäisi kysymyksen ratkaisematta. Sosialidemokraattisen eduskuntaryhmän käsityksen mukaan työryhmän mietinnössä ehdotetun lain voitaisiin jopa katsoa vahvistavan tulkintaa valtioneuvoston toimivallasta todeta poikkeusolot myös ilman presidentin myötävaikutusta, kun poikkeusolojen toteaminen säädetään tehtäväksi nimenomaisesti valtioneuvoston päätöksellä.

Epäselvän oikeustilan säilyttäminen perustellaan työryhmän mietinnössä ”poliittisella tahtotilalla” säilyttää tasavallan presidentin asema poikkeusolojen toteamisessa mahdollisimman pitkälti voimassa olevaa valmiuslakia vastaavana. Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä katsoo, ettei tämä ole tyydyttävä selitys keskeiselle toimivaltaa koskevalle epäselvyydelle perusoikeuksien kannalta kriittisessä lainsäädännössä. Ehdotusta on tarvetta

joko täsmentää näiltä osin tai tulkintavaran jättäminen toimivaltuuksiin on kyettävä perustelevaan syillä, jotka liittyvät valmiuslain tarkoituksen toteuttamiseen.

Työryhmän mietinnössä esitetyssä uudessa valmiuslaissa on asetettu suhteellisen selkeät aineelliset vaatimukset poikkeusolojen toteutamiselle ja lain lisävaltuuksien käyttöönotolle. Näitä koskeva valtioneuvoston toiminnan prosessuaalinen kontrolli on kokonaan eduskunnan varassa. Eduskunta ei itsessään voi muuttaa valtioneuvoston päätöstä, jolla poikkeusolot todetaan. Käyttöönotto- ja soveltamisasetukset sen sijaan käsitellään eduskunnassa. Viime kädessä perustuslakivaliokunta sekä puhemies valvovat käyttöönottoasetuksen käsittelyn yhteydessä, että perustuslain 23 §:n mukaiset edellytykset ovat käsillä.

Työryhmän mietinnössä sivutaan suppeasti kysymystä siitä, olisiko valmiuslain käyttöönottoasetuksen käsittelyssä eduskunnassa perusteltua joissain tilanteissa soveltaa määräenemmistövaatimusta. Työryhmän mietinnössä todetaan, ettei kysymystä määräenemmistövaatimuksista eduskunnassa ole käsitelty tai arvioitu tarkemmin, koska se edellyttäisi perustuslain 23 §:n muuttamista, mikä ei kuulu työryhmän toimeksiantoon. Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä ei tässä kohti ota kantaa tuleeko määräenemmistövaatimus ottaa käyttöön vai ei, mutta se katsoo, että näin keskeisesti demokratian ja perusoikeuksien suojaamiseen liittyvässä asiassa tämän vaihtoehdon arvioimatta jättämistä ei tule perustella pelkästään työryhmän toimeksiannolla. Katsomme, että jatkovalmistelussa mahdollisten määräenemmistövaatimusten tarve tulee huolellisesti arvioida ja mikäli tällaisten säätäminen lopulta nähdään perusteltuna, tulee valmiuslain uudistamisen rinnalla käynnistää perustuslain 23 §:n muutoksen valmistelu, joka mahdollistaa määräenemmistövaatimuksista säätämisen. Aikataulullisesti mahdollinen perustuslain muuttaminen ei tässä kohti lykkäisi valmiuslain uudistuksen toteuttamista kovin merkittävästi. Mikäli tähän päädyttäisiin, voitaisiin samalla myös arvioida, tulisiko perustuslain 23 §:ään asettaa sen nojalla säädettävän lainsäädännön hyväksymiselle jokin vaikeutettu säätämisjärjestys. Myös nykyinen ja sitä edeltävä valmiuslaki on säädetty perustuslain säätämisjärjestystä noudattaen, koska tällöin katsottiin niiden edellyttävän säätämistä perustuslain 73 §:ssä tarkoitettuna poikkeuslakina.

Lisätoimivaltuuksien käyttöön ottaminen

Socialidemokraattinen eduskuntaryhmä pitää hyvänä sitä, että ehdotetussa laissa mainitaan suoraan eduskunnan toimivalta päättää käyttöönottoasetuksen lisätoimivaltuuksien rajaamisesta. Asetuksen sisältöön kohdistuvan päätösvallan tarkentaminen vahvistaa eduskunnan roolia. Eduskunnan mahdollisuus päättää toimivaltuuksien rajaamisesta sujuvoittaa päätöksentekoa ja mahdollistaa asetuksen nopean voimaantulon eduskunnan hyväksymiltä osin ilman tarvetta tuoda tällöin kokonaan uutta asetusta eduskunnan arvioitavaksi.

Pidämme kannatettavana sitä, että lakiin ehdotetaan otettavaksi nimenomainen säännös valtioneuvoston velvollisuudesta seurata poikkeusolojen perusteiden ja lisävaltuuksien soveltamisedellytyksiä ja nykyistä selkeämpi velvollisuus kumota poikkeusoloja koskeva päätös sekä käyttöönottoasetus välittömästi kun niiden soveltamisedellytykset lakkaavat.

Poikkeusolojen hallinnan ohjaus ja hallinnon erityisjärjestelyt

Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä tukee sitä, että hallinnon toiminnasta poikkeusoloissa säädetään nykyistä valmiuslakia tarkemmin. Pidämme perusteltuna työryhmän mietinnössä esitettyä valtioneuvoston johtamisroolista säätämistä ja katsomme sen vastaavan covid-19-epidemian ajalta saatujen kokemusten pohjalta todettuja tarpeita.

Lisätoimivaltuuksien sisältö

Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä toteaa, ettei tässä kohti sen ole tarkoituksenmukaista eikä mahdollista lähteä ottamaan yksityiskohtaisesti kantaa ehdotettujen lisätoimivaltuuksien sisältöön. Kannatamme valittua linjaa siitä, että lakiehdotukseen on otettu voimassa olevaa lakia yksityiskohtaisemmat toimivaltuuksien soveltamista ohjaavat säännökset. Korostamme tarvetta rajata valmiuslain mukaisten lisätoimivaltuuksien käyttöönotosta seuraavat perusoikeuspoikkeukset ja rajoitukset aina mahdollisimman tiukasti vain välttämättömään kuitenkin huomioiden lain toimivuus varautumisessa mahdollisiin poikkeusoloihin, joiden tarkkoja olosuhteita tai aiheuttajaa ei voida etukäteen tietää.

Varautuminen

Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä pitää oikeana työryhmän esitystä selvästi nykyistä lakia tarkempien varautumissäännösten lisäämisestä valmiuslakiin ja katsoo ehdotuksen vahvistavan kokonaisturvallisuusajattelua. Ratkaisu varautumisvelvollisuuden ulottamisesta lailla säädettyihin tai lain nojalla julkista tehtävää hoitaviin yksityisiin yhteisöihin on perusteltu samoin kuin säännös julkisyhteisön velvollisuudesta huolehtia varautumisesta ostopalvelutilanteissa. Pidämme tärkeänä, että tätä koskevia vaatimuksia ja ostopalvelun toteuttajan velvollisuuksia tarvittaessa tarkennetaan sektorikohtaisessa lainsäädännössä.

Säätämisjärjestys

Katsomme oikeaksi pyrkimyksen välttää valmiuslain säätämistä perustuslain 73 §:ssä tarkoitettuna poikkeuslakina. Perustuslakivaliokunta on korostanut poikkeuslakien rajattua käyttöalaa ja erityisesti tarvetta pyrkiä siihen, ettei poikkeuslakina säädettäisi pysyvää kansallista lainsäädäntöä. Samalla toteamme, että aikaisemman valmiuslain säätäminen perustuslain säätämisjärjestyksessä oli toisaalta omiaan lisäämään lain painoarvoa ja varmistamaan laaja parlamentaarinen sitoutuminen lakiin. Turvallisuuspoliittisissa kysymyksissä Suomessa on perinne pyrkimisestä laajaan parlamentaariseen konsensukseen, eikä lain säätämistä yksinkertaisella enemmistöllä voida tällöin myöskään pitää itseisarvona.