

Asia: VN/5137/2022-OM-229

Ehdotus uudeksi valmiuslaiksi; työryhmän mietintö

1 luku. Yleiset säännökset

1 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Valmiuslain tarkoitus ja oikeusvaltioperiaate

Suomen Asianajajat pitää erittäin tärkeänä, että valmiuslain tarkoitussäännöstä ja sen perusteluja tulkitaan ja täydennetään siten, että oikeusvaltioperiaatteen ja tehokkaan oikeussuojan turvaaminen on nimenomaisesti tunnistettu valmiuslain keskeiseksi tavoitteeksi.

Oikeusvaltioperiaate ei toteudu yksinomaan viranomaistoiminnan jatkuvuutena, vaan edellyttää myös sitä, että yksilöillä on tosiasiallinen mahdollisuus käyttää valtiovallasta riippumatonta ja itsenäistä oikeudellista avustajaa, erityisesti tilanteissa, joissa valtio käyttää poikkeuksellisia toimivaltuuksia ja puuttuu yksilön perusoikeuksiin.

2 luku. Varautumisvelvollisuus

Yleisen varautumisvelvollisuuden organisatorista soveltamisalaa (6 §:n 1 mom.) koskevat huomiot:

-

Yleisen varautumisvelvollisuuden aineellista sisältöä (6-8 §) koskevat huomiot:

-

Muut 2 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Varautumisvelvollisuus (2 luku)

Suomen Asianajajat katsoo, että lakiehdotuksessa ehdotettu varautumisvelvollisuuden laajentaminen ja täsmentäminen on lähtökohtaisesti oikeansuuntainen. Perustuslakivaliokunnan

käytännön valossa on kuitenkin ongelmallista, että oikeudenhoidon toimijoita koskeva varautumissääntely jää edelleen puutteelliseksi.

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että oikeusturvajärjestelmän toimivuus on turvattava myös poikkeusoloissa. Tämä edellyttää ennakollista varautumista eikä voi perustua pelkästään poikkeusoloissa tehtäviin ad hoc -ratkaisuihin. Oikeusturvan tosiasiallinen saatavuus ei ole vain menettelyllinen kysymys, vaan edellyttää myös toimivia rakenteita ja riittäviä resursseja.

Erityisesti oikeuslaitosta, tuomioistuimia, syyttäjälaitosta sekä itsenäistä ja riippumatonta asianajajakuntaa ei ole järjestelmällisesti tarkasteltu osana varautumisvelvollisuuden organisatorista ja aineellista soveltamisalaa.

Suomen Asianajajat ei ole viranomainen, mutta se on lailla perustettu julkisoikeudellinen yhteisö, jolla on keskeinen rooli perustuslain 21 §:ssä turvattun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja oikeussuojan toteutumisessa. Oikeudenhoidon toimivuus poikkeusoloissa ei perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti voi jäädä vapaaehtoisen yhteistyön, epävirallisen koordinoinnin tai sopimusjärjestelyjen varaan.

Suomen Asianajajat katsoo siksi, että joko valmiuslakiin ja/tai asianajajista annettuun lakiin on lisättävä nimenomaiset säännökset, joilla tunnistetaan asianajajakunnan ja heitä myös poikkeusoloissa sääntelevän ja valvovan asianajajayhteisön asema osana oikeudenhoidon kokonaisuutta, ja turvataan asianajopalveluiden tosiasiallinen saatavuus poikkeusoloissa. Nyt tämä perustuu vapaaehtoiisiin järjestelyihin ja sitä voidaan pitää vakavana puutteena.

3. luku Poikkeusoloista ja lisätoimivaltuuksien käyttöönotosta päättäminen

Poikkeusolojen edellytyksiä (11 §, vrt. nyk. poikkeusolojen määritelmä) koskevat huomiot:

Poikkeusolojen toteaminen ja oikeusturva

Suomen Asianajajat korostaa, että poikkeusolojen toteamista ja lisätoimivaltuuksien käyttöönottoa koskevissa menettelyissä on kiinnitettävä erityistä huomiota oikeusturvan toteutumiseen ja oikeussuojakeinojen tosiasialliseen saatavuuteen.

Poikkeusoloissa viranomaisten päätöksenteko nopeutuu, yksilöihin kohdistuvat rajoitukset lisääntyvät, ja perusoikeuksiin puututaan tavallista laajemmin. Tämä lisää tarvetta riippumattomalle oikeudelliselle avulle ja toimivalle muutoksenhauille, eikä vähennä sitä.

Perustuslakivaliokunta on koronapandemian aikana toistuvasti korostanut, että sääntelyn täsmällisyys, riittävät välttämättömyys- ja suhteellisuusarviot sekä eduskunnan tosiasialliset vaikutusmahdollisuudet ovat perustuslain 23 §:n soveltamisen hyväksyttävyyden edellytyksiä. Valiokunta on samalla kiinnittänyt huomiota siihen, että eduskunnan jälkikäteinen kontrolli ei saa jäädä muodolliseksi.

Suomen Asianajajat katsoo, että nämä perustuslakivaliokunnan havainnot korostavat tarvetta varmistaa myös riippumattoman oikeudellisen avustamisen saatavuus tilanteissa, joissa viranomaispäätöksiä tehdään nopeasti ja yksilöihin kohdistuvat rajoitukset ovat laajoja.

Poikkeusolojen alkamista ja päättymistä koskevaa päätöksentekoa (12 ja 21 §) koskevat huomiot:

-

Lisätoimivaltuuksien käyttöönottonenettelyä (13-20 §) koskevat huomiot:

-

Valtioneuvoston erityisiä seurantavelvollisuuksia (22 ja 23 §) koskevat huomiot:

-

4 luku. Poikkeusolojen hallinnan ohjaus ja hallinnon erityisjärjestelyt

4 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

5 luku. Lisätoimivaltuuksien käyttöperiaatteet ja soveltamista koskevat yleiset säännökset

5 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

6 luku. Hallinnon järjestäminen ja valtion taloudenhoito

6 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

7 luku. Työvoiman saatavuuden turvaaminen

7 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

8 luku. Työvelvollisuus

8 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

9 luku. Sotilaallisen puolustusvalmiuden turvaaminen

9 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

10 luku. Liikkumisen ja oleskelun rajoittaminen sekä väestön siirtäminen

10 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

11 luku. Otto-oikeudet ja palvelujen suorittamisvelvollisuus

11 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

12 luku. Väestön välttämättömän toimeentulon turvaaminen ja sosiaaliturvan muutokset

12 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

13 luku. Välttämättömien hyödykkeiden ja palvelujen saatavuuden turvaaminen

13 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

14 luku. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutuksen turvaaminen

14 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

15 luku. Asumisen järjestäminen

15 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

16 luku. Rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusmarkkinoiden turvaaminen

16 luvun (pl. 110 §) säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

110 §:n 1 momentin 1 kohtaa (vientikielto) koskevat huomiot:

-

110 §:n 1 momentin 2 kohtaa (tuontikielto) koskevat huomiot:

-

110 §:n 1 momentin 3 kohtaa (tiettyjen taloudellisten toimien kieltä) koskevat huomiot:

-

110 §:n 1 momentin 4 kohtaa (kotiuttamisvelvollisuus) koskevat huomiot:

-

110 §:n 2-5 momenttia koskevat huomiot:

-

17 luku. Energia-, vesi- ja jätehuollon turvaaminen

17 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

18 luku. Välttämättömien viestintä- ja postipalveluiden turvaaminen

18 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

19 luku. Ruoantuotannon turvaaminen

19 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

20 luku. Välttämättömän rakentamisen turvaaminen

20 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

III osaa koskevat yleiset kysymykset

Toimivaltuusosan rakennetta ja toimivaltuuksien sääntelytapaa koskevat yleiset huomiot:

-

Mahdolliset muut koko toimivaltuusosaa koskevat huomiot:

Lisätoimivaltuuksien vaikutukset oikeudenhoitoon

Suomen Asianajajat pitää ongelmallisena, että lakiehdotuksessa ei systemaattisesti arvioida lisätoimivaltuuksien vaikutuksia oikeudenhoidon kokonaisuuteen, vaikka useat toimivaltuudet, kuten liikkumisrajoitukset, työvelvollisuus, viestintää koskevat rajoitukset ja hallinnon erityisjärjestelyt, vaikuttavat suoraan asianajajien mahdollisuuksiin hoitaa toimeksiantoja, asiakkaiden oikeuteen käyttää avustajaa, sekä oikeudenkäyntien asianmukaiseen ja joutuisaan käsittelyyn.

Valitettavasti Suomella on erittäin huonot kokemukset edellisten sotien aikana ja niiden jälkeiseltä ajalta näiden oikeuksien toteutumisessa (ks. tarkemmin Markku Fredman: Oikeudenhoito ja asianajo poikkeusoloissa, Defensor Legis 1,5/2022, s. 323 – 333, ja Niko Jakobsson: Oikeudenhoidon turvaaminen poikkeusoloissa – miten varmistetaan jokaisen pääsy oikeuksiinsa, Defensor Legis 4,5/2023, s. 599–606).

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti edellyttänyt, että perusoikeuksiin puuttuvien toimivaltuuksien aineelliset rajat ilmenevät laista, eivätkä jää asetustason sääntelyn varaan. Tämä täsmällisyys- ja ennakoitavuusvaatimus koskee myös sellaisia toimivaltuuksia, jotka tosiasiallisesti vaikuttavat oikeudenhoidon toimintaan, vaikka ne eivät kohdistuisi asianajajiin suoraan.

Suomen Asianajajat katsoo siksi, että jatkovalmistelussa on välttämätöntä arvioida nimenomaisesti, miten lisätoimivaltuuksien käyttöönotto vaikuttaa puolustus-oikeuksiin, avustajan ja päämiehen välisen luottamuksellisen viestinnän suojaan, sekä oikeudenkäyntien toimivuuteen.

21 luku. Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat yleiset säännökset

21 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

22 luku. Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat erityiset säännökset

22 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

23 luku. Korvaukset

23 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

24 luku ja rikoslain muuttamista koskeva lakiehdotus. Rangaistussäännökset

Valmiuslain 24 luvun ja rikoslain muuttamista koskevan lakiehdotuksen (2. lakiehdotus) säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

25 luku. Muutoksenhaku

25 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

HE-luonnoksen yleisperustelut

Vaikutusten arviointia koskevat huomiot:

-

Säätämisyjärjestysperusteluja koskevat huomiot:

-

Muut HE-luonnoksen perusteluja koskevat huomiot:

-

Työryhmän mietintö

Uudistuksen tarpeellisuutta ja sen keskeisiä ratkaisuja koskevat yleiset kannanotot:

-

Muut työryhmän mietintöä koskevat yleiset huomiot:

IV OSA – Muutoksenhaku ja oikeusturva

Muutoksenhaku poikkeusoloissa

Suomen Asianajajat painottaa, että perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti pelkkä muodollinen muutoksenhakuoikeus ei ole riittävä, jos oikeussuojakeinojen käyttö estyy tosiasiallisesti esimerkiksi resurssipuutteiden, menettelyllisten esteiden tai oikeudellisen avun saatavuuden heikentymisen vuoksi.

Poikkeusoloissa, joissa viranomaisten toimivaltuudet laajenevat, oikeusturvan tarve ei vähene vaan kasvaa.

Yhteenveto ja jatkovalmistelua koskeva ehdotus

Suomen Asianajajat katsoo, että oikeudenhoito ja oikeusvaltioperiaate on tunnistettava selkeästi osaksi valmiuslain ydintarkoitusta. Asianajajakunnan asema ja rooli oikeudenhoidossa poikkeusoloissa edellyttävät nimenomaista sääntelyä.

Varautumisvelvollisuuden on ulotuttava myös oikeudenhoidon toimijoihin asianmukaisella ja oikeusvaltioperiaatetta kunnioittavalla tavalla. Lisätoimivaltuuksien vaikutukset puolustusoikeuksiin ja oikeudelliseen avustamiseen on arvioitava erikseen.

Suomen Asianajajat esittää, että jatkovalmistelussa harkitaan erillisen oikeudenhoitoa koskevan luvun lisäämistä valmiuslakiin tai vaihtoehtoisesti oikeudenhoitoa koskevien säännösten sisällyttämistä systemaattisesti lain eri osiin. Lisäksi on arvioitava sääntelytarvetta myös asianajajista annetun lain osalta.

Enne Heidi
Suomen Asianajajat