

Lausunto

27.12.2023

Asia: VN /5137/2022

Työryhmän lausuntopyyntö valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevasta muistiosta sekä valmiuslain yleisistä kehittämistarpeista

Lausunnonantajan lausunto

Huomionne valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevasta muistiosta

Minulla ei ole lausuttavaa valmiuslain varautumisvelvollisuuteen itseensä liittyen.

Miten arvioisitte voimassa olevan valmiuslain kokonaisuutta ja toimivuutta? Mitä valmiuslaissa tulisi erityisesti kehittää?

-

Onko muita näkökulmia, joita edustamanne taho erityisesti toivoisi otettavan huomioon valmiuslain uudistamista koskevassa työssä?

Esitän seuraavassa eräitä valmiuslain uudistamiseen liittyviä huomioita viranomaisten toimivaltuuksia koskevasta sääntelykokonaisuudesta sekä päätöksentekoa tukevan tilannekuvan ylläpitämisestä.

Huomioni koskevat siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan laillisuusvalvojan tehtävääni liittyen erityisesti sellaisia kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvia vakavia uhkia, joiden aiheuttajina ovat yleensä vieraat valtiot. Kansallisen turvallisuuden suojaaminen on meillä viime kädessä kansanvaltaisen oikeusvaltion ja sen perusoikeusjärjestelmän suojaamista. Oman valtion itsemääräämisoikeutta puolustettaessa tuetaan samalla välillisesti sääntöperustaista kansainvälistä järjestelmää.

Viranomaisten toimivaltuuksien soveltamistilanteet

Kuten työryhmän muistiossa todetaan, lähtökohtana on, että viranomaiset toimivat myös poikkeusoloissa ensisijaisesti normaalien toimivaltuuksiensa mukaisesti.

Mainittu lähtökohta mahdollistaa viranomaisten joustavan toiminnan tilanteen edetessä normaalioloista normaaliolojen tavanomaisiin häiriötilanteisiin sekä mahdollisesti edelleen normaaliolojen vakaviin häiriötilanteisiin ja valmiuslaissa tai puolustustilalaissa tarkoitettuihin poikkeusoloihin. Haasteena on kuitenkin toisaalta oikeusvaltiossa edellytetyn yksilöiden perusoikeuksiin puuttuvien viranomaisten toimivaltuuksien täsmällisen ja tarkkarajaisen sääntelyn soveltuminen vakavuudeltaan erilaisiin tilanteisiin sekä toisaalta yksilöiden perusoikeuksiin puuttumisen erilaiset edellytykset normaalioloissa ja poikkeusoloissa.

Normaalioloja sekä normaaliolojen tavanomaisia tai vakavia häiriötilanteita koskevista toimivaltuuksista säädettyä ja niitä sovellettaessa on noudatettava perusoikeuksien yleisiä ja erityisiä rajoitusedellytyksiä. Perustuslain 23 §:n mukaan perusoikeuksista voidaan poiketa aseellisen hyökkäyksen ja muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien poikkeusolojen aikana. Vastaavasti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan mukaan kyseisen sopimuksen velvoitteista voidaan poiketa sodan tai muun yleisen hätätilan aikana, joka uhkaa kansakunnan elämää. Äärimmillään voidaan poiketa jopa oikeudesta elämään silloin, kun on kyse laillisista eli sodan oikeussääntöjen mukaisista sotatoimista johtuvista kuolemantapauksista. Oma kysymyksensä on hätätilaoikeuteen perustuva muista kansainvälisistä sopimusvelvoitteista kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksesta poikkeaminen sellaisissa uudentyyppisissä uhkatilanteissa, jotka eivät ole olleet ennakoitavissa velvoitteisiin sitouduttaessa. Tämä koskee esimerkiksi pakolaisten oikeusasemasta tehdyn yleissopimuksen soveltamista maahantulon välineellistämisen tilanteissa. Ihmisarvon loukkaamattomuudesta ei saada poiketa missään tilanteessa. Ihmisarvon loukkaamattomuuteen liittyvät muun muassa kidutus- ja palautuskiellot.

Normaalioloissa sääntelyn painopiste on yksilöiden oikeuksissa suhteessa valtioon. Kansainvälisen oikeuden osalta on tällöin kyse muun muassa ihmisoikeussopimukseen perustuvasta kansainvälisestä oikeudesta. Normaaliolojen vakavien häiriötilanteiden hallintaa koskevassa sääntelyssä joudutaan tasapainottamaan yksilön oikeuksia ja valtion oikeuksia. Poikkeusoloissa korostuvat valtion oikeudet suhteessa yksilöihin. Kansainvälisen oikeuden osalta on tällöin kyse perinteisestä valtioiden välisistä suhteista sääntelevästä valtioiden itsemääräämisoikeuteen perustuvasta kansainvälisestä oikeudesta. Äärimmillään valtiolla on Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 artiklan mukaan luonnollinen oikeus puolustautua, jos se joutuu aseellisen hyökkäyksen kohteeksi.

Normaaliolojen vakavien häiriötilanteiden käsitettä käytetään nykyisellään ainakin sotilaallisen maanpuolustukseen liittyvän sääntelyn yhteydessä (asevelvollisuuslaki 32 § 3 ja 4 momentti ja 83 §, laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa 10 luku, siviilipalveluslaki 64 § sekä laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta 1 ja 27 §). Myös sotilaallisten voimakeinojen käytön mahdollistavia tilanteita voidaan luonnehtia normaaliolojen vakaviksi häiriötilanteiksi. Sotilaallisten voimakeinojen käyttö voi liittyä Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen poliisille antamaan virka-apuun terrorismirikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi (laki Puolustusvoimien virka-avusta poliisille 8 ja 10 § sekä rajavartiolaiton 77 a - 77 g §), alueloukkauksen ja vihamielisen toiminnan torjumiseen (aluevalvontalaki 33 ja 34 §) sekä kansainväliseen apuun, kansainväliseen yhteistoimintaan ja muuhun kansainväliseen toimintaan (laki kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai

muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta). Normaaliolojen vakavaksi häiriötilanteeksi voidaan luonnehtia myös tilannetta, jossa toteutetaan rajavartiolaitain 16 §:n nojalla rajanylityspaikan väliaikainen sulkeminen, rajanylitysliikenteen rajoittaminen ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen.

Uudentyyppiset uhat

Työryhmän muistiossa kuvataan ajankohtaisia turvallisuusympäristöön vaikuttavia ilmiöitä, jotka ovat aikaisempaa monitahoisempia sekä vaikeammin ennakoitavia ja hallittavia.

Uudentyyppisten uhkien joustavan hallinnan varmistamiseksi voisi valmiuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä olla perusteltua kartoittaa toisaalta tarve ja mahdollisuus sisällyttää sektorikohtaiseen lainsäädäntöön täsmällisiä ja tarkkarajaisia säännöksiä viranomaisten erityisistä toimivaltuuksista normaaliolojen tavanomaisten häiriötilanteiden ja poikkeusolojen välimaastoon sijoittuvissa normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa sekä toisaalta tarve ja mahdollisuus täydentää viranomaisten poikkeusoloissa käytettävissä olevia erityisiä toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä. Molemmilta osin olisi kyse ainakin kyberhyökkäysten ja hybridivaikuttamisen torjuntaan liittyvistä toimivaltuuksista.

Kyberhyökkäysten ja hybridivaikuttamisen torjuntaa koskevaa sääntelyä kehitettäessä voidaan vertailukohtana käyttää perinteisiä sotilaallisia uhkia koskevaa sääntelyä. Sotilaallisessa uhatta voi olla kyse aluevalvontalaissa tarkoitettua mahdollisesti vielä normaaliolojen tavanomaiseksi häiriötilanteeksi luonnehdittavissa olevasta vieraan valtion toteuttamasta alueloukkauksesta, aluevalvontalaissa tarkoitettua vähintäänkin normaaliolojen vakavaksi häiriötilanteeksi luonnehdittavissa olevasta aseellisesta sotilaallisesta toiminnasta, valmiuslaissa tarkoitettua poikkeusolot aiheuttavasta aseellisesta hyökkäyksestä tai puolustustilalaissa tarkoitettua poikkeusolot aiheuttavasta sodasta. Aluevalvontalain vihamielisen toiminnan torjumista koskevassa 34 §:ssä vihamielisellä toiminnalla tarkoitetaan muun muassa edellä mainittua aseellista sotilaallista toimintaa. Säännöksen perustelujen mukaan aseelliseen sotilaalliseen toimintaan kuuluu aseistetun sotilaan tai sotilasosaston oikeudeton Suomen rajan ylittäminen (HE 38/2000 vp s. 51). Vieraan valtion lisäksi aluevalvontalaissa tarkoitettua vihamielistä toimintaa voi nyttemmin harjoittaa myös tunnukseton sotilaallinen ryhmä. Aseellisesta hyökkäyksestä säädetään valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdassa sekä puolustusvoimista annetun lain 4 §:ssä. Sodasta ja rauhasta päättämisestä säädetään perustuslain 93:n 1 momentissa.

Asevelvollisuuslaissa erotetaan valmiuden kohottamiseen liittyvinä tilanteina toisistaan Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevä välttämätön tarve (kertausharjoitukseen määrääminen määräyksen lähettämiseksi säädetystä määräajasta poiketen, asevelvollisuuslaki 32 § 3 ja 4 momentti), normaaliolojen vakava häiriötilanne tai poikkeusolot (ylimääräiseen palvelukseen määrääminen, asevelvollisuuslaki 82 ja 83 §) ja sota-aika eli puolustustilalaissa tarkoitettua puolustustilan voimassaoloaika (liikekannallepanon aikaiseen palvelukseen määrääminen,

asevelvollisuuslaki 86 §, ks. myös liikekannallepanosta päättämistä koskeva perustuslain 129 §). Valmiuden kohottamiseen liittyvät myös valmiuden kohottamista varten perustettavasta kokoonpanosta ja johtosuhteista päättäminen (laki puolustusvoimista 29 § 4 momentti) sekä Rajavartiolaitoksen rajajoukkojen Puolustusvoimiin liittäminen (rajavartiolaki 25 § 2 momentti ja laki rajavartiolaitoksen hallinnosta 2 §).

Samoin kuin perinteisissä sotilaallisissa uhissa, kyberhyökkäyksissä ja informaatiovaikuttamisessa voi olla kyse kohdevaltion itsemääräämisoikeuden loukkaamisesta. Aluevalvontalaissa säädetään valtion itsemääräämisoikeuden puolustamisesta valtion alueellisen koskemattomuuden turvaamisen osalta. Aluevalvontalain vihamielisen toiminnan torjumista koskevan 34 §:n perustelujen mukaan vihamielisenä toimintana pidetään kaikenlaista vieraan valtion oikeudetonta toimintaa, joka on aluevalvontalain ja kansainvälisen oikeuden vastaista. Perustelujen mukaan toiminnalle on luonteenomaista, että toimijana on vieras valtio tai sitä edustava taho ja että toiminta loukkaa toisen valtion täysivaltaisuutta (HE 38/2000 vp s. 51). Säännöksessä itsessään vihamielinen toiminta on rajattu aseelliseen sotilaalliseen toimintaan, tiedusteluun ja elektroniseen häirintään. Vihamielisen toiminnan torjumista koskeva säännös kattaa kaikki vihamielisen toiminnan torjumiseksi tarvittavat toimenpiteet sotilaallisten voimakeinojen käyttö mukaan lukien. Jos aluevalvontalain vihamielisen toiminnan määritelmän laajentamista pidettäisiin tarpeellisena ja mahdollisena, olisi samassa yhteydessä perusteltua säätää erityyppisten uhkien torjunnassa käytettävissä olevista toimenpiteistä nykyistä eritellymmin. Äärimmäisimmän valtion alueellisen koskemattomuuden loukkauksen muodostaa valtioon kohdistuva aseellinen hyökkäys.

Kyberhyökkäyksissä käytetään haittaohjelmia, jotka voivat olla tietoja hävittäviä tai muuttavia viruksia taikka tietoja kerääviä vakoiluohjelmia. Kyberhyökkäykset voivat olla vaikutuksiltaan poikkeusoloja aiheuttamattomia tai poikkeusolot aiheuttavia. Poikkeusoloja aiheuttamattomat kyberhyökkäykset voivat olla normaaliolojen tavanomaisen häiriötilanteen aiheuttavia ja mahdollisesti myös luonteeltaan aluevalvontalaissa tarkoitettuun vihamieliseen toimintaan sisältyvään elektroniseen häirintään tai tiedusteluun rinnastuvia. Jälkimmäisen kaltaisen toiminnan torjunnassa on kyse eräänlaisesta valtion kyberalueen koskemattomuuden puolustamisesta. Poikkeusolot aiheuttavat kyberhyökkäykset voivat olla yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömiä toimintoja ylläpitäviin tieto- ja viestintäteknisiin palveluihin tai tietojärjestelmiin kohdistuvia (valmiuslaki 3 § 6 kohta g alakohta) taikka vaikutuksiltaan aseelliseen hyökkäykseen rinnastettavia (valmiuslaki 3 § 1 ja 2 kohta sekä laki puolustusvoimista 4 §).

Hybridivaikuttaminen voi olla vaikutuksiltaan poikkeusoloja aiheuttamatonta tai poikkeusolot aiheuttavaa. Poikkeusolot aiheuttavassa hybridivaikuttamisessa on kyse erityisen vakavasti ja olennaisesti yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia vaarantavasta toiminnasta (valmiuslaki 3 § 6 kohta).

Työryhmän muistiossa mainittuun maahantulon välineellistämiseen liittyen voidaan viranomaisten valtakunnanrajalla harjoittaman toiminnan osalta erottaa toisistaan maahantulon edellytysten tarkastaminen normaalioloissa (ulkomaalaislaki), rajaturvallisuuden ylläpitäminen normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa (rajavartiolaki) sekä valtion alueellisen koskemattomuuden turvaaminen

normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa (aluevalvontalaki ja valmiuslaki). Kuten edellä on todettu, tilannetta, jossa toteutetaan rajavartiolaitain 16 §:n nojalla rajanylityspaikan väliaikainen sulkeminen, rajanylitysliikenteen rajoittaminen ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen, voidaan luonnehtia normaaliolojen vakavaksi häiriötilanteeksi. Säännöksen soveltamisen edellytyksenä on joko lyhyessä ajassa tapahtuva poikkeuksellisen suuri maahantulijoiden määrä taikka tieto tai epäily, että maahantulo on vieraan valtion tai muun toimijan vaikutuksesta tapahtuvaa. Perustuslakivaliokunnan mukaan lyhytaikainen rajan täyssulku voi erittäin poikkeuksellisissa olosuhteissa olla mahdollinen, mikäli tällaisella ajallisesti vain täysin välttämättömään rajatulla toimenpiteellä voidaan turvata maahantulomenettelyn asianmukaisuus (PeVL 37/2022 vp s. 8). Oma kysymyksensä on, voisiko maahantulon välineellistäminen olla joissakin olosuhteissa kohdevaltion itsemääräämisoikeutta loukkaamaan pyrkivänä luonteeltaan aluevalvontalaissa tarkoitettuun vihamieliseen toimintaan rinnastuvaa tai rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvät poikkeusolot aiheuttavaa (valmiuslaki 3 § 6 kohta b alakohta). Kyse voisi tällöin olla lähinnä vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvasta poikkeuksellisen laajamittaisesta maahantulosta.

Hybridivaikuttamisen keinovalikoimaan kuuluvilla maahantulon välineellistämällä ja informaatiovaikuttamisella voidaan pyrkiä provosoimaan kohdevaltiossa valtion sisäisiä levottomuuksia. Informaatiovaikuttamisen harjoittaja voi käyttää yksittäisiä yksilöitä välineinä levottomuuksia provosoivan viestintänsä välittämässä ja välineellistää kansanryhmiä provosoimiensa levottomuuksien aiheuttajiksi tai kohteiksi. Informaatiovaikuttamisen torjuminen on kansanvaltaisessa valtiossa haasteellista, kun yksilöiden sananvapaus ja poliittiset oikeudet kuuluvat kansanvaltaisuuden ytimeen.

Viranomaisten normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa käytettävissä olevien erityisten toimivaltuuksien sääntelystä tulisi muodostua johdonmukainen sääntelykokonaisuus. Tämä koskee sekä toimivaltuuksien soveltamistilanteita ja sisältöä koskevaa sääntelyä että toimivaltuuksien käyttöön liittyvää päätöksenteko- ja johtamisjärjestelmää koskevaa sääntelyä. Päätöksenteko- ja johtamisjärjestelmää koskevan sääntelyn osalta haasteena on se, että sääntelyssä olisi kyettävä yhteensovittamaan toisaalta kansanvaltaisessa valtiossa edellytetty yhteiskuntapoliittisesti merkittäviin päätöksiin liittyvä päätöksenteon parlamentaarinen vastuukate sekä toisaalta uhkia torjuvan toiminnan tehokas ammatillinen johtaminen vaikeasti ennakoitavissa ja nopeasti muuttuvissa tilanteissa. Kyse on toimivallan jaon lisäksi myös poliittisten ja ammatillisten päätöksentekijöiden välisestä vastuunjaosta.

Perusoikeuksien rajoittamisesta normaalioloissa on säädettävä lailla. Tämä koskee myös viranomaisten normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa käytettävissä olevien erityisten toimivaltuuksien soveltamistilanteiden ja sisällön määrittämistä. Tilapäisistä poikkeuksista perusoikeuksiin poikkeusoloissa voidaan perustuslain 23 §:n mukaan säätää lailla tai laissa säädetyin valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella. Tilapäisiä poikkeuksia koskevat asetukset on saatettava eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta. Oma kysymyksensä on mahdollisuus laajentaa poikkeusolojen perustuslain 23 §:ssä säädettyä alaa tai säätää viranomaisten normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa käytettävissä olevista erityisistä

toimivaltuuksista perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä poiketen tekemällä perustuslakiin rajattu poikkeus perustuslain 73 §:n 1 momentin nojalla.

Viranomaisten normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa käytettävissä oleviin erityisiin toimivaltuuksiin liittyvän päätöksenteon osalta voidaan erottaa toisistaan toisaalta erityisten toimivaltuuksien käyttöönottoa koskeva yhteiskuntapoliittinen päätöksenteko sekä toisaalta erityisten toimivaltuuksien käyttämistä koskeva ammatillinen päätöksenteko ja johtaminen. Päätöksenteko- ja johtamisjärjestelmissä, jotka liittyvät sotilaallisten voimakeinojen käyttöön normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa sekä viranomaisten toimivaltuuksien käyttöön valmiuslaissa tai puolustustilalaissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa, on eroja muun muassa sen suhteen, miten toimivaltuuksien käyttöönottoa koskevaan päätöksentekoon liittyvä parlamentaarinen vastuukate on toteutettu.

Kyberhyökkäysten ja hybridivaikuttamisen kaltaisten uudentyyppisten uhkien torjuntaan liittyy myös kysymys siviili- ja sotilasviranomaisten välisestä tehtävien- ja toimivallanjaosta. Tehtävien- ja toimivallanjakoon voi vaikuttaa se, käsitelläänkö tietynlaista uhkaa rikoksena vai vaaraa aiheuttavana toimintana. Rikosten torjunta kuuluu ensisijaisesti poliisin tehtäviin ja toimivaltaan. Poliisilla on muun muassa oikeus käyttää voimakeinoja rikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi ja saada siihen liittyen Puolustusvoimilta ja Rajavartiolaitokselta sotilaallisten voimakeinojen käyttöä sisältävää virka-apua terrorismirikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi (poliisilaki 2 luku 17 §). Aluevalvontaan liittyvä vihamielisen toiminnan torjuminen kuuluu Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen tehtäviin ja toimivaltaan. Sotilaalliseen maanpuolustukseen liittyvä aseellisen hyökkäyksen torjuminen kuuluu Puolustusvoimien tehtäviin. Rajavartiolaitos osallistuu sotilaalliseen maanpuolustukseen ja valtakunnan puolustusta tehostettaessa Rajavartiolaitoksen rajajoukot voidaan liittää Puolustusvoimiin tasavallan presidentin asetuksella. Tasavallan presidentti toimii Puolustusvoimien ylipäällikkönä sekä ratkaisee Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioita.

Tilannekuva

Kuten työryhmän muistiossa todetaan, ajantasaisen tiedon saatavuuden takaava tilannekuvajärjestelmä luo edellytykset myös mahdollisiin poikkeusoloihin siirtymiselle.

Tiedon ajantasaisena pitäminen edellyttää tehokasta tiedonhankintaa. Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaa toimintaa koskevan tiedonhankinnan osalta on kyse muun muassa siviili- ja sotilastiedustelusta. Siviili- ja sotilastiedustelu tukee osaltaan normaaliolojen vakaviin häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumista sekä myös valmiuden kohottamista antamalla ennakkovaroituksen normaaliolojen vakavan häiriötilanteen tai poikkeusolot mahdollisesti aiheuttavasta uhasta.

Nykyisellään ei ole voimassa erityistä sääntelyä siviili- ja sotilastiedustelusta normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa. Sotilastiedustelusta annetun lain 91 §:n 2 momentissa säädetään kuitenkin reserviläisten käytöstä sotilastiedustelussa erityisen kertausharjoituksen, ylimääräisen palveluksen ja liikekannallepanon yhteydessä.

Siviili- ja sotilastiedustelun kohteina ovat erityisesti valtiolliset toimijat, sotilastiedustelun osalta niiden sotilaallinen toiminta. Rikostiedustelusta poiketen siviili- ja sotilastiedustelu voi olla yksittäisiin yksilöihin kohdentamatonta. Oma kysymyksensä on vieraan valtion edustajana toimivan yksilön perusoikeussuojan ulottuvuus ennakkovaroituksen antamiseen liittyvän siviili- ja sotilastiedustelun yhteydessä.

Hakonen Kimmo
tiedusteluvalvontavaltuutettu