

Asia: VN /5137/2022

Työryhmän lausuntopyyntö valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevasta muistiosta sekä valmiuslain yleisistä kehittämistarpeista

Lausunnonantajan lausunto

Huomionne valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevasta muistiosta

Suomen Asianajajaliitto (jäljempänä ”Asianajajaliitto”) kiittää mahdollisuudesta lausua näkemyksensä valmiuslain kokonaisuudistusta valmistelevan työryhmän lausuntokierrokselle lähettämästä varautumisvelvollisuutta koskevasta muistosta sekä valmiuslain yleisistä kehittämistarpeista. Asianajajaliitto lausuu alla ensin varautumisvelvollisuutta koskevasta muistiosta sekä sen jälkeen erikseen valmiuslain yleisistä kehittämistarpeista.

Varautumisvelvollisuutta koskeva muistio

Yleisesti

Asianajajaliitto jakaa näkemyksen siitä, että valmiuslain säännökset eivät sellaisenaan riitä kattamaan kaikkia yhteiskunnallisen varautumisen tarpeita, ja että valmiuslain säännöksiä on syytä täydentää erityislakeihin sisältyvillä varautumisvelvoitteilla.

Asianajajaliitto jakaa myös muistiossa esitetyn näkemyksen siitä, että kriisit saattavat olla vaikeasti ennakoitavia ja ne voivat kehittyä nopeasti siten, ettei niiden ilmaantuessa enää ehditä varautua riittävässä määrin. Tästä hyvänä esimerkkinä toimii varmasti muistiossakin esille tuotu covid-19 -pandemia ja sen esille tuomat puutteet varautumissuunnittelussa, joiden osalta Asianajajaliitto kantaa erityistä huolta oikeuslaitoksen ja oikeudenhoidon toimivuudesta.

Oikeudenhoito valmiuslaissa

Asianajajaliitto tuo esiin, että vaikka muistiossa ei erikseen käsitellä oikeuslaitoista tai oikeudenhoitoa kokonaisuutena, voidaan pitää selvänä, että myös oikeuslaitoksen ja oikeudenhoidon toimijoiden tehtävät tarkentuvat ja muuttuvat poikkeusoloissa. Oikeudenhoidon toimijat toteuttavat yhdessä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista varmistamalla muun muassa jokaisen pääsyn oikeuksiinsa perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla. Yksi keskeisimmistä seikoista oikeudenhoitoon liittyen on etukäteisesti määrittää mahdollisuus poiketa oikeuspaikkasäännöksistä eri asiaryhmissä, oikeudenhoidon poikkeusolojen aikaisen resursoinnin varmistaminen sekä eri asiaryhmien priorisointijärjestys esimerkiksi tilanteessa, jossa joudutaan mahdollisesti siirtymään sotarikosten käsittelyyn ja poikkeusoloissa tyypillisesti lisääntyvien rikosasioiden käsittelyyn. Varautumisvelvoitteen osalta tulisi olla myös säännöksiä oikeudenhoidon toimijoiden siirtämiseksi toisille paikkakunnille tai toimipisteille.

Muistion sivulla 21 korostetaan ansiokkaasti normaaliolojen aikana varautumis- ja valmiussuunnittelussa tehtävän yhteistyön merkitystä valmiuslain tehokkaalle käytölle. Asianajajaliitto tuo esiin, että mikäli oikeudenhoitoa kokonaisuutena tai sen toimijoita ei oteta valmiuslain varautumisvelvoitteen piiriin tai muutoin varmistuta oikeudenhoidon ja tuomioistuinlaitoksen toimivuudesta poikkeusoloissa, jää myös normaaliolojen yhteistyö ja suunnittelu eri oikeudenhoidon toimijoiden välillä riittämättömäksi vastaamaan poikkeusolojen vaatimuksiin. Tässä on huomioitava se, että vaikka osa toimijoista on lakisääteisiä, kuten Asianajajaliitto, kyse ei ole tältä osin viranomaistoiminnasta ja siten esimerkiksi koordinointi muun oikeusministeriön toimialan kanssa perustuu enemmänkin vapaaehtoisuuteen ja sopimuksenvaraisiin järjestelyihin sekä puolustusvoimien kanssa tehtäviin VAP-varauksiin. Oikeudenhoidon toimintavarmuus ei voi jäädä vapaaehtoisen koordinoinnin varaan.

Muistion sivulla 25 korostetaan, että toimijakohtaisen varautumisen lisäksi erittäin tärkeänä voidaan pitää toimijoiden ja toimialojen välistä yhteistyötä sekä tähän liittymää varautumisen yhteensovittamista, ohjaamista ja koordinointia.

Asianajajaliitto kannattaa valmiuslakityöryhmän kuulemien asiantuntijoiden näkemyksenä muistion sivulla 23 esitettyä siitä, että varautumisvelvollisuuden sisällöstä sekä varautumissuunnitelmien aineellisesta sisällöstä tulisi säätää tarkemmin. Lisäksi Asianajajaliitto nostaa esiin asiantuntijanäkemyksenä esitetyn siitä, että valmiuslain varautumisvelvoitteen lisäksi tulisi myös toimialakohtaisen yksityiskohtaisemman varautumissääntelyn riitävyydestä. Tältä osin Asianajajaliitto viittaa siihen, mitä se on tässä lausunnossa tuonut esiin oikeudenhoidon toimijoiden ja oikeuslaitoista koskevan varautumissääntelyn riittämättömyydestä sekä edellä mainituista erityisistä seikoista muun muassa oikeuspaikkakysymyksiin, resursointiin ja priorisointiin liittyen.

Varautumisvelvollisuuden organisatorisesta soveltamisalasta

Asianajajaliitto tuo esiin, että voimassa olevassa varautumissääntelyssä käsitellään toimijoita joko yksisen sektorin toimijoina tai erikseen määritettyinä julkisina organisaationa. Nykyisessä sääntelyssä ei täten ole huomioitu esimerkiksi Suomen Asianajajaliiton kaltaisia toimijoita, jotka ovat perustettu lailla julkisoikeudellisiksi yhteisöiksi hoitamaan julkista tehtävää ja erikseen määritettyä funktiota oikeusjärjestelmässämme.

Muistion sivulla 8 todetaan sektorilainsäädännön varautumisvelvoitteiden koskevan ennen muuta yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin ja yhteiskunnan ydintoimintojen kannalta tärkeiden palveluiden ylläpitämisen kannalta keskeisillä toimialoilla toimivia yrityksiä ja yhteisiä. Asianajajaliitto katsoo, että mikäli oikeuslaitoksen ja oikeudenhoidon toimivuus katsottaisiin esimerkiksi vuoden 2017 kansallisessa turvallisuusstrategiassa esille tuodun tavoitteen perusteella tällaiseksi yhteiskunnan ydintoiminnaksi, tulisi toimialana säädellä myös oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluita tarjoavaa itsenäistä ja riippumatonta asianajajasektoria. Tämä voitaisiin edellä mainittu itsenäisyys ja riippumattomuus huomioon ottaen toteuttaa esimerkiksi ottamalla valmiuslakiin maininta siitä, että asiasta määrätään tarkemmin asianajajista annetussa laissa, jossa taasen voitaisiin säätää esimerkiksi Asianajajaliitolle koordinoituvastuu siitä, että riittävä määrä asianajajia olisi myös poikkeusoloissa käytettävissä erityisesti rikos- ja sota-oikeudenkäyntejä varten.

Valmiuslakityöryhmän alustavista ehdotuksista

Asianajajaliitto kannattaa muistion sivulla 25 esitettyä siitä, että valmiuslain varautumisvelvollisuuden organisatorista soveltamisalaa tulisi laajentaa julkista hallintotehtävää hoitaviin yhteisöihin, kuten Suomen Asianajajaliittoon. Asianajajaliitto tuo kuitenkin tässä yhteydessä esiin, ettei tällä itsessään ratkaista tässä lausunnossa esiin tuotua oikeudenhoidon ja oikeuslaitoksen kokonaisuuden sääntelyn puutteellisuutta koskevaa ongelmaa.

Asianajajaliitto pitää lisäksi kannatettavana muistion sivulla 26 esitettyä siitä, että julkishallinnon velvollisuutta huolehtia varautumisesta ostopalvelutilanteessa olisi syytä säännösperusteisesti korostaa sekä sivulla 27-28 esitettyä varautumisvelvollisuuden aineellisen sisällön täsmentämistä.

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

Muistion alussa todetuina tavoin valmiuslain tarkoituksena on turvata väestön toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perus- ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys. Tämä valmiuslain 1 §:ssä lausuttu tarkoitus pitää olennaisena osana sisällään oikeusjärjestyksen, perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisen poikkeusolojen aikana, jotka voivat olla hyvin moninaisista syistä johtuvia pitäen sisällään vieraiden valtioiden sotilaallisesta toiminnasta ja uhasta johtuvien poikkeusolojen lisäksi myös esimerkiksi ympäristökatastrofista, pandemiasta tai muusta syystä johtuvat poikkeusolot.

Muistion sivulla 3 todetaan, että keskeisen perustan yhteiskunnalliselle varautumiselle muodostaa valtioneuvoston periaatepäätöksenä annettu yhteiskunnan turvallisuusstrategia (2017). Viitatus turvallisuusstrategian mukaisesti väestön oikeusturvasta ja perustuslain suomista oikeuksista huolehditaan kaikissa tilanteissa turvaamalla riippumaton oikeuslaitos ja oikeusvaltioperiaate (s. 19). Asianajajaliitto tuo esiin, että kansallisessa turvallisuusstrategiassa sekä siihen viittaavassa, nyt lausuttavana olemassa muistiossa, lausuttu tavoite riippumattoman oikeuslaitoksen ja oikeusvaltioperiaatteen turvaamisesta edellyttäisi Asianajajaliiton näkemyksen mukaan, että valmiuslain valmistelussa huomioitaisiin ja arvioitaisiin oikeudenhoidon kokonaisuutta ja keinoja sen toimivuuden varmistamiseen myös poikkeusoloissa. Asianajajaliitto tuo lisäksi esiin, että oikeusvaltioperiaatteen turvaaminen pitää sisällään myös sen turvaamisen, että jokaisella on oikeus ja myös käytännön mahdollisuus halutessaan käyttää asiassaan valtiovallasta riippumatonta ja itsenäistä avustajaa esimerkiksi puolustautuessaan rikossa häntä syyttävältä valtiolta. Ilman tätä mahdollisuutta oikeusvaltioperiaatteen ei voida katsoa toteutuvan.

Nyt lausuttavana olevan muistion johdannon sivulla 4 todetaan, että lainsäädännöllisen varautumisen tarkoituksena on yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen jatkuvuuden varmistaminen erilaisissa kriisitilanteissa luomalla oikeusvaltiolliset edellytykset tälle jatkuvuudelle ja toimivuuden varmistamiselle. Toimivan oikeusjärjestelmän, johon irrottamattomana osana kuuluvat riippumaton tuomioistuinlaitos sekä syyttäjän ja itsenäinen sekä riippumaton asianajajakunta, voidaan katsoa kuuluvan näihin yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin, joiden turvaamiselle olisi luotava oikeusvaltiolliset edellytykset. Asianajajaliiton käsityksen mukaan tämä edellyttäisi, että valmiuslakiin tai edellä mainittuja toimijoita koskeviin erityislakeihin lisättäisiin oikeudenhoidon toimijoiden toimintaa poikkeusoloissa koskevat säännökset. Asianajajaliitto katsoo, että ilman poikkeusolojen kokonaisuuden erityistarkastelua ja sääntelyä ei ole mahdollista turvata ja taata oikeuslaitoksen toimivuutta ja oikeusvaltioperiaatteen toteutumista Suomessa poikkeusoloissa kansallisen turvallisuusstrategian edellyttämällä tavalla eikä sen jatkuvuudella ja toimivuudella voida katsoa olevan vaadittavia oikeusvaltiollisia edellytyksiä. Alussa mainittu valmistelijoiden näkemys siitä, että valmiuslain säännöksiä on syytä täydentää erityislakeihin sisältyvillä varautumisvelvoitteilla ei toteudu oikeudenhoidon osalta.

Asianajajaliitto tuo esiin, että voimassa olevissa oikeudenhoitoa koskevissa laeissa, erityisesti oikeudenkäymiskaareissa ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019), ei ole huomioitu poikkeusoloja käytännössä lainkaan. Myöskään sotilasoikeudenkäyntilaki (326/1983) ei huomioi edellä mainittuja siviilipoikkeustilanteita. Asianajajaliitto katsoo, että valmiuslain, jonka tehtävänä 1 §:n mukaan on edellä viitatusi ylläpitää oikeusjärjestystä, tulisi edellä lausutuun perusteisiin sisältää säännöksiä tuomioistuimiin, oikeudenkäynteihin ja koko oikeushallintoon liittyen. Edelleen Asianajajaliitto kiinnittää huomiota siihen esiin, että kaikilla oikeudenhoidon toimijoilla, itsenäiset ja riippumattomat asianajajat ja Asianajajaliitto mukaan lukien, on merkittävä rooli oikeudenhoidossa myös poikkeusoloissa. Esimerkiksi Ukrainan sodassa asianajajien rooli jo pelkästään sotilasrikosasioissa on ollut merkittävä. Lisäksi Asianajajaliitto tuo esiin, että suomalainen järjestelmä turvaa esimerkiksi oikeusapuasioissa yksityisen sektorin asianajajakuntaan, eikä yksityisten asianajajien merkityksen oikeuden saavutettavuudelle tai oikeusvaltioperiaatteen toteutumiseksi voida poikkeustilanteissa pienentyvän.

Asianajajaliitto esittää edellä lausutuin perustein, että valmiuslakityöryhmälle perustettaisiin erillinen oikeuslaitosta ja oikeudenhoitoa käsittelevä alatyöryhmä, jonka tehtävänä olisi varmistaa oikeuslaitoksen toiminta myös poikkeusoloissa. Alatyöryhmän voisi arvioida, tulisiko valmiuslakiin lisätä oma oikeudenhoitoa koskeva lukunsa valmiuslain 1 §:ssä esitetty huomioiden. Oikeudenhoitoa koskeva luku voisi olla luonteva hallinnon järjestämistä koskevan luvun jatkeeksi (uusi luku 15 a) tai ennen III osaa (uusi luku 17 b).

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

Tältä osin Asianajajaliitto viittaa edellä lausuttuun oikeudenhoidon kokonaisuuden huomioimisesta valmiuslain uudistamisessa.

Enne Heidi
Suomen Asianajajaliitto