

Asia: VN/12457/2021

Lausuntopyyntö luonnoksesta Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaksi 2024 (YTS2024)

Luku 1. Johdanto

Kirjoita yksilöity palautteesi tähän. Merkitse alaluku tai sivunumero.

-

Luku 2. Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot

Kirjoita yksilöity palautteesi tähän. Merkitse alaluku tai sivunumero.

-

Luku 3. Yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvat uhkat

Kirjoita yksilöity palautteesi tähän. Merkitse alaluku tai sivunumero.

-

Luku 4. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen

Kirjoita yksilöity palautteesi tähän. Merkitse alaluku tai sivunumero.

-

Luku 5. Kokonaisturvallisuuden toimijat

Kirjoita yksilöity palautteesi tähän. Merkitse alaluku tai sivunumero.

-

Luku 6. Kokonaisturvallisuuden tulevaisuus

Kirjoita yksilöity palautteesi tähän. Merkitse alaluku tai sivunumero.

-

OSA 2: Strategiset tehtävät

Kirjoita yksilöity palautteesi tähän. Merkitse strategisen tehtävän numero ja nimi sekä nimeä osio (Päämäärä ja tavoitteet; Toiminta-ajatus; Toimijat).

-

Yleiset kommentit strategialuonnokseen.

Kirjoita yleiset havaintosi strategialuonnoksesta.

Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavan.

Lausuntopyynnön kohteena oleva luonnos Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaksi 2024 (YTS2024) muodostaa osan jatkumoa. Eräänlaisena alkupisteenä voidaan tältä osin pitää vuonna 2003 hyväksyttyä Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaa, jossa käsiteltiin muun ohella kokonaisturvallisuuden periaatteita. Luonnoksen lähtökohdat ovat perustellut ja toimivat. Yhteiskunnan turvallisuusstrategian keskiössä on kokonaisturvallisuuden toimintamalli, jonka mukaisesti yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista huolehditaan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistoimintana. Luonnokseen sisältyy kuitenkin joitakin sellaisia kohtia, joiden tarkasteleminen yleisesti ja erityisesti oikeudellisesta näkökulmasta on tarpeen.

Luonnoksessa on sisällytetty joitakin uusia, aiempaa jäsenystä täydentäviä näkökulmia. Varsin tärkeänä uutena painotuksena voidaan pitää kykyä vastata häiriötilanteisiin ja kriiseihin. Kysymys on vasteesta, jonka toteuttaminen edellyttää muun ohella ajanmukaista tilannekuvaa ja johtamisen kyvykkyyksiä. Vasteen toteuttamisen edellytyksiä on perusteltua tarkastella rinnakkaisista suunnista. Käytännön kokemukset esimerkiksi koronapandemian ajalta ovat osoittaneet, että oikeudelliset kysymykset ovat vasteen toteuttamisen kannalta olennaisia. Tätä näkökulmaa ei ole luonnoksessa sivuutettu, mutta tarkastelua olisi edelleen mahdollista kehittää.

Vasteen toteuttamisen oikeudelliseen tarkasteluun on mahdollista saada tukea oikeuden resilienssiä koskevasta keskustelusta. Perustava kysymys liittyy tältä osin yksilöiden oikeuksien ja yhteiskunnan keskeisten järjestelmätasoisien turvallisuusnäkökohtien sovittamiseen yhteen siten, että viranomaisilla on kulloinkin käytettävissään tilanteen edellyttämät asianmukaiset toimivaltuudet. Oikeuden resilienssiin sisältyy osaltaan toimivaltuuksien käytön oikeudellisen ja poliittisen kontrollin toteuttaminen. Luonnoksessa voitaisiin edelleen vahvistaa pohdintaa siitä, miten edellä mainitun kontrollin vielä aiempaakin toimivampi soveltaminen olisi mahdollista. Omina kysymyksinään olisi mahdollista tarkastella lainsäädännön säätämisvaiheen ja viranomaisten toimintaan perustuvan soveltamisvaiheen sekä tuomioistuinkäsittelyiden (lukien mukaan hallintotuomioistuimet) toimivuuden edellytyksiä.

Luonnoksessa on nostettu asianmukaisesti esille vasteen joustava sääntely. Avautuvaa asetelmaa on tarpeen tarkastella myös oikeudellisesta näkökulmasta. Relevantteja kysymyksiä on tunnistettavissa

ainakin kahdessa suunnassa. Ensinnäkin on jäsennettävä yhteiskunnan vakavien häiriötilojen ja kriisien erilaiset ulottuvuudet. Vakavat häiriötilanteet ja kriisit voivat kehittyä ajallisesti eri tavoin, mikä vaikuttaa oikeudellisen sääntelyn toteuttamiseen. Lisäksi vakavien häiriötilanteiden ja kriisien muodostumiseen voivat vaikuttaa rinnakkaiset muuttajat. Oikeudellisen sääntelyn soveltamiselle voi olla haastavaa jäsentää rinnakkaisten tekijöiden yhteisvaikutusta. Luonnoksessa voitaisiin avata esitettyä ongelmatiikka nykyistä laajemmin erityisesti, kun luonnoksessa painotetaan ennakkollista valmistautumista vasteen ja sen edellyttämien toimivaltuuksien käyttämiseen.

Toiseksi vasteen joustava sääntely edellyttää oikeudellisen huomion kiinnittämistä poikkeusolojen lainsäädännön ohella normaalioloissa sovellettavaan lainsäädäntöön. Kyky vastata yhteiskunnan vakaviin häiriötiloihin ja kriiseihin edellyttää niiden ominaispiirteiden vuoksi mahdollisuutta säännellä viranomaisten toimivaltuuksia jo normaaliolojen lainsäädännössä. Kysymys on jossain määrin esillä luonnoksessa, mutta tarkastelua olisi edelleen mahdollista vahventaa. Merkityksellisiä seikkoja liittyy ainakin viranomaisten toimivaltuuksien käytön portaittaiseen sääntelyyn sekä välttämättömyysvaatimuksen ja suhteellisuusperiaatteen soveltamiseen.

Luonnoksessa on käsitelty perustellusti eri toimijoiden yhteiskunnan vakaviin häiriötilanteisiin ja kriiseihin liittyvää varautumisvelvollisuutta. Tämä velvollisuus voi perustua niin yleisesti sovellettavaan lainsäädäntöön, kuten valmiuslakiin, kuin sektorikohtaiseen lainsäädäntöön. Varautumisvelvollisuus on kokonaisturvallisuuden kannalta keskeisessä asemassa, mikä on sinällään tunnistettu luonnoksessa. Arviointia olisi mahdollista edelleen vahventaa tuomalla esille varautumisvelvollisuuden toteuttamisen varmistamiseen nivoutuvia kysymyksiä. Olennaista on se, miten varautumisvelvollisuuden toteuttamista voidaan ohjata ja sen toteutuminen varmistaa. Ohjauskeinot voivat olla muun ohella oikeudellisia. Ohjauskeinojen luomisen ohella on kiinnitettävä huomiota siihen, millä tavoin viranomaiset ja muut vastaavat tahot tältä osin tosiasiaassa käyttävät toimivaltuuksiaan. Näkökulman painottaminen vahventaisi luonnoksessa esitettyä tärkeällä tavalla.

Luonnoksessa valittu tarkastelutapa on pääosin toimiva. Luonnoksessa on pyritty jäsentämään kokonaisturvallisuuden toimintamallin konteksti ja sen jalkauttamisen keskeiset toimenpiteet. Luonnoksen kohteena oleva yhteiskunnan turvallisuusstrategia kokoaa yhteen olennaiset seikat suuntaviivaluonteisesti, joka tukee osaltaan tulevien päätösten ja sääntelyratkaisujen tekemistä. Tässä taustassa on mahdollista jäädä pohtimaan, onko erityisesti osassa 2 (Strategiset tehtävät) omaksuttu osin yksityiskohtiin menevä tarkastelutapa kaikilta osin perusteltu vai voisiko arvioinnissa korostua edellä mainittua systematisoivampi ote. Yhtäältä yksityiskohdat kuvaavat nykyistä tilannetta, mutta toisaalta ne monisäikeistävät tarkastelua. Kysymys liittyy tältä osin pohdintaan luonnoksen yliajan kestävän suuntaviivaluonteisuuden ja ajankohtaisen informatiivisuuden suhteesta määritettäessä perustelluksi katsottavaa jäsennystepää.

Antti Aine
Professori, OTT, VT, Oikeustieteellinen tiedekunta, Turun yliopisto