OIKEUSMINISTERIÖ

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Oikeusministeriö

LAUSUNTO
10.5.2022

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta (HE 63/2022 vp)

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arviovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä.

1. Esityksen tausta ja valmistelu

Esityksen tausta

Vuonna 2012 voimaan tulleen valmiuslain (1552/2011) tarkoituksena on poikkeusoloissa turvata väestön toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys. Valmiuslain soveltamisala käsittää vain erityisen vakavat kriisit, jotka koskettavat koko kansakuntaa tai ainakin suurta osaa siitä ja vaikuttavat koko yhteiskunnan toimivuuteen. Valmiuslaissa säädetään normaalista poikkeavista toimivaltuuksista esimerkiksi perusoikeuksista poikkeamiseen, valtiontalouden hoitoon ja hallinnon järjestämiseen poikkeusoloissa. Valmiuslain toimivaltuussäännöksiä voidaan soveltaa vain siinä määritellyissä poikkeusoloissa, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.

Suomen turvallisuusympäristö on nykyisen valmiuslain voimaan tulon jälkeen muuttunut perustavanlaatuisesti. Erityisesti Venäjän hyökkäyksellä Ukrainaan sekä vaatimuksilla Euroopan turvallisuusarkkitehtuurin muuttamiseksi on sekä äkillisiä että pitkäkestoisia vaikutuksia Euroopan ja Suomen turvallisuusympäristöön. Toimintaympäristö on kehittynyt siten, että sisäistä ja ulkoista turvallisuutta on entistä vaikeampi erottaa toisistaan.

Esityksen valmistelu ja sisällöllinen rajaus

Edellä kuvatun Suomen turvallisuusympäristössä tapahtuneen äkillisen ja perustavanlaatuisen muutoksen johdosta oikeusministeriössä päätettiin käynnistää kiireellinen valmistelu valmiuslain poikkeusoloja koskevan määritelmän tarkistamiseksi erityisen vakavien hybridivaikuttamistilanteiden osalta. Käsiteltävänä oleva esitys sisältää ehdotuksen poikkeusoloja koskevan määritelmän täydentämiseksi ja välittömästi siihen liittyvät säännösehdotukset. Esitys on valmisteltu poikkeuksellisen nopealla aikataululla, eikä sen valmistelun yhteydessä ole ollut mahdollisuutta arvioida valmiuslakia tai sen ajantasaisuutta muilta osin.

Esitys on valmisteltu maalis- ja huhtikuun 2022 aikana oikeusministeriössä virkatyönä yhteistyössä kaikkien muiden ministeriöiden kanssa. Ministeriöiden lisäksi esityksen valmistelun yhteydessä on kuultu Turvallisuuskomiteaa, tasavallan presidentin kansliaa, Hybridiosaamiskeskusta ja valtiosääntöasiantuntijoita. Esityksestä ei sen kiireellisen valmisteluaikataulun vuoksi järjestetty lausuntokierrosta.

Valmiuslaissa on tunnistettu useita muitakin kehittämistarpeita, jotka on kuitenkin rajattu nyt käsiteltävänä olevan esityksen ulkopuolelle. Esityksen valmisteluaikataulu ei ole mahdollistanut myöskään kattavaa normaaliolojen häiriötilanteita koskevan lainsäädännön sektorikohtaista arviointia. Valmiuslain laajempi ja kokonaisvaltainen tarkastelu on tarkoitus tehdä lähiaikoina käynnistyvän lain kokonaisuudistuksen yhteydessä (tästä tarkemmin ks. jakso 6).

2. Esityksen keskeinen sisältö

Poikkeusolojen määritelmän täydentäminen

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi valmiuslakiin uusi erityisesti hybridiuhkatilanteisiin tarkoitettu poikkeusoloperuste, joka täydentäisi lain 3 §:ssä jo nykyään säädettyjä poikkeusoloperusteita. Valmiuslain 3 §:ään lisättäisiin uusi 6 kohta seuraavasti (lihavointi tässä):

Poikkeusoloja tämän lain mukaan ovat:
1) Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila;
2) Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii tämän lain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista;
3) väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat;
4) erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkitila;
5) vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti; sekä
6) muu julkisen vallan päätöksentekokykyyn, yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin toimivuuteen, rajaturvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen kohdistuva uhka, toiminta, tapahtuma tai näiden yhteisvaikutus, joka erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantaa kansallista turvallisuutta, yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia.

Ehdotuksen tavoitteena on varmistaa, että valmiuslain poikkeusolojen määritelmä kattaa riittävällä tavalla erilaiset hybridiuhkat. Vaikka pykälän voimassa olevien poikkeusoloperusteidenkin voidaan katsoa jo kattavan erilaisia hybridivaikuttamisen muotoja, sääntelyä ei voida pitää riittävän kattavana ottaen huomioon hybridivaikuttamisen lisääntymisen ja monimuotoistumisen nykyisen valmiuslain säätämisen jälkeen. Valmiuslain nykyisiä poikkeusoloperusteita vastaavasti myös ehdotetun poikkeusoloperusteen on tarkoitettu käsittävän vain hyvin vakavat kriisit, jotka koskettavat koko kansakuntaa tai ainakin suurta osaa siitä ja vaikuttavat merkittävällä tavalla koko yhteiskunnan toimivuuteen. Esityksen tarkoituksena ei siten ole madaltaa poikkeusolojen toteamisen kynnystä.

Ehdotetun poikkeusolomääritelmän voisi täyttää yksittäinen uhka, toiminta tai tapahtuma taikka tällaisten yhteisvaikutus. Ehdotetun poikkeusolomääritelmän soveltamisen kannalta merkitystä ei olisi sinänsä sillä, mistä syystä tai minkä tahon toimesta säännöksessä tarkoitettu uhka tai tapahtuma on aiheutunut. Vaikka erityisesti hybridiuhkille on tyypillistä yhteiskunnallisten haavoittuvuuksien hyväksikäyttämiseen tähtäävä tietoinen vaikuttaminen tai aktiivinen toiminta, sitä ei valmiuslain tarkoitus huomioon ottaen pidettäisi ehdotetun poikkeusolomääritelmän täyttymisen edellytyksenä.

Ehdotetussa poikkeusolomääritelmässä tarkoitetut hybridi- ja muut uhkat voivat olla monialaisia, epäsymmetrisiä sekä vaikeasti identifioitavia. Jos tilanne eskaloituisi erimerkiksi aseelliseen hyökkäykseen tai sen uhkaan rinnastuvaksi, poikkeusolot olisi tällaisessa tilanteessa mahdollista todeta ehdotetun 3 §:n 6 kohdan ohella tai sen asemesta 3 §:n 1 tai 2 kohdan nojalla. Vastaavasti tilanteissa, joissa 3 §:n 6 kohdan perusteella todetuissa poikkeusoloissa yhteiskunnan toimintakyvyn kannalta kriittisen infrastruktuurin tietoteknisten järjestelmien toimivuus horjuu vakavasti siten, että siitä aiheutuu samalla myös taloudelliseen vakauteen vaikuttavalla tavalla julkisen talouden rahoituksen saatavuuden häiriintyminen, poikkeusolot olisi mahdollista todeta valmiuslain 3 §:n 3 kohdan nojalla. Valmiuslain poikkeusoloperusteissa on jo nykyisin tiettyä päällekkäisyyttä.

Ehdotettuun poikkeusoloperusteeseen kytkettävät toimivaltuudet

Ehdotetun poikkeusoloperusteen toteamisen johdosta aktivoitaviksi mahdollistettavat toimivaltuudet on pyritty rajaamaan vain sellaisiin valmiuslain II osan säännöksiin, joilla voidaan perustellusti arvioida voitavan tehokkaasti torjua tai hallita säännösehdotuksessa tarkoitettuja uhkia ja joiden osalta viranomaisten säännönmukaiset toimivaltuudet ovat tähän riittämättömiä. Toimivaltuuksien käyttöönottoa ja soveltamista rajaisivat näissäkin tilanteissa perustuslain 23 §:n ja valmiuslain 4 §:n säännökset. Toimivaltuuksia saadaan käyttää vain, jos toimet ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia ja jos tilannetta ei voida hallita viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksiin ja tavallisen lainsäädännön puitteissa.

Valtaosa niistä toimivaltuuksista, jotka olisi mahdollista ottaa käyttöön ehdotetun 3 §:n 6 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa, sisältyy jo voimassa olevaan valmiuslakiin. Noin kaksi kolmasosaa valmiuslain toimivaltuuksista ehdotetaan kytkettäväksi uuteen poikkeusoloperusteeseen.

Valmiuslakiin ehdotetaan lisäksi lisättäväksi muutamia uusia toimivaltuussäännöksiä, jotka liittyisivät nimenomaan uuteen poikkeusoloperusteeseen. Lakiin ehdotetaan ensinnäkin lisättäväksi uusi 17 a luku, joka sisältäisi rajaturvallisuuden sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä koskevat toimivaltuudet. Luku sisältäisi kolme uutta pykälää, jotka koskisivat kuljetuspalvelujen suorittamisvelvollisuutta, rakennusten ja huoneistojen luovutusvelvollisuutta sekä liikkumis- ja oleskelurajoitusta.

Ehdotetussa 122 a §:ssä säädettäisiin liikenteen palveluista annetussa laissa tarkoitetun kuljetuspalveluja tarjoavan yrityksen velvoittamisesta suorittamaan rajaturvallisuuden tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tarvittavia välttämättömiä kuljetuksia. Liikenne- ja viestintäministeriö määräisi kuljetusten suorittamisesta poliisin, Rajavartiolaitoksen tai Maahanmuuttoviraston esityksestä.

Sääntelyssä olisi kyse käyttöoikeuden tilapäisluonteisesta rajoittamisesta ja yksittäisten kuljetusten suorittamiseen liittyvästä kuljetuspalvelun tuottamisesta tilanteessa, jossa kuljetusten järjestäminen säännösehdotuksessa tarkoitetulla tavalla on välttämätöntä viranomaisten voimavarojen riittämättömyyden vuoksi. Velvoitteen kohteena olevalla yrityksellä olisi lisäksi oikeus saada käyttöoikeuden siirrosta aiheutuvista vahingoista valtion varoista täysi korvaus valmiuslain 128 §:n mukaisesti.

Ehdotetun 122 b §:n mukaan Maahanmuuttovirasto voisi vastaanottopalvelujen järjestämistä varten tarvittavien tilojen riittävyyden varmistamiseksi 3 §:n 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa velvoittaa rakennuksen tai huoneiston omistajan tai haltijan luovuttamaan vähintään 30 henkilön yhteismajoittamiseen soveltuvan rakennuksen tai huoneiston Maahanmuuttoviraston käyttöön. Myös mainitussa säännöksessä olisi kyse käyttöoikeuden tilapäisestä rajoittamisesta. Sääntelyllä pyritään turvaamaan Maahanmuuttoviraston vastuulle kuuluvien vastaanottopalveluiden hallitun järjestämisen kannalta välttämättömät materiaaliset voimavarat tilanteissa, joissa resurssitarve saattaa esimerkiksi laajamittaisen maahantulon johdosta äkillisesti ja ennakoimattomasti lisääntyä. Velvoitteen piiristä on ehdotettu rajattavaksi vakituisessa asumiskäytössä olevat tilat, minkä lisäksi säännös kohdentuisi vain suuren ihmismäärän majoittamiseen soveltuviin tiloihin. Edellytyksenä lisäksi olisi, että velvollisuudesta ei aiheudu kohtuutonta haittaa rakennuksen tai huoneiston omistajalle tai haltijalle. Velvoitteen kohteena olevalla olisi lisäksi oikeus saada käyttöoikeuden siirrosta aiheutuvista vahingoista valtion varoista täysi korvaus valmiuslain 128 §:n mukaisesti.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi myös uusi 57 a § väestön toimeentulon turvaamisesta poikkeusoloissa. Pykälä mahdollistaisi välttämättömyyshyödykkeiden korvaamisen tai jakelun väestölle esim. maksukorttien käytön estyessä.

Eräitä 13 luvun julkis- ja yksityisoikeudellisia palvelussuhteita koskevia toimivaltuuksia esitetään laajennettavaksi kattamaan hybridiuhkatilanteessa olennaisia toimijoita.

Palvelussuhteen ehdoista poikkeamista ja irtisanomisoikeuden rajoittamista koskevien 93 §:n 2 momentin ja 94 §:n 4 momentin käyttöalan laajennukset on ehdotettu rajattavaksi ehdotetun poikkeusoloperusteen soveltamisen kannalta keskeisiin viranomaisiin siten, että säännöksissä mainittaisiin myös Rajavartiolaitos ja Maahanmuuttovirasto ja 94 §:n 4 momentti laajennettaisiin koskemaan poliisia.

Kyseiset rajoitukset ehdotetaan lisäksi laajennettavaksi koskemaan valtion ylimmän johdon ja yhteiskunnan turvallisuuden kannalta tärkeiden viranomaisten tietojärjestelmien sekä liikenteen ohjaus- ja hallintapalveluiden ylläpitämisestä ja tuottamisesta vastaavien valtion viranomaisten sekä vastaavia tuottamistehtäviä lain nojalla hoitavien muiden yhteisöjen palveluksessa olevia. Viimeksi mainituissa olisi kyse valtion erityistehtäväyhtiöistä, joilla on jo niitä koskevan voimassa olevan lainsäädännön perusteella velvollisuus varmistaa toimintansa jatkuvuus poikkeusololoissa. Poikkeusmahdollisuus koskisi vain säännöksessä mainittujen tahojen omaa työ- tai virkasuhteista henkilöstöä, eikä siten ulottuisi niiden käyttämiin alihankkijoihin tai muihin yksityisiin toimijoihin.

Valmiuslain 14 luvun yleistä työvelvollisuutta koskevia säännöksiä ei ole ehdotettu aktivointimahdollisuuden piiriin 3 §:n 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa.

Sen sijaan valmiuslain 95 §:n 2 momentin terveydenhuoltoalaa koskeva erityistyövelvoite laajennettaisiin koskemaan myös 3 §:n 6 kohdan mukaisia poikkeusoloja. Jos 95 §:n 2 momentti otettaisiin käyttöön, sovellettaviksi tulisivat myös mainitun luvun 96–103 §:n työvelvollisen asemaa ja oikeuksia koskeva sääntely.

Asevelvollisuuslain 79 §:n käyttöalaa ehdotetaan samalla laajennettavaksi kattamaan myös ehdotettu uusi poikkeusoloperuste. Ehdotettu säännös mahdollistaisi hybridiuhkatilanteessa reserviläisten määräämisen palvelukseen enintään kahden viikon ajaksi. Vastaava mahdollisuus on jo nykyään olemassa valmiuslain 3 §:n 4 ja 5 kohdan mukaisissa tilanteissa.

3. Esityksen vaikutukset

Esityksen tavoitteena on varmistaa valmiuslain ajantasaisuus suhteessa vallitseviin turvallisuusuhkiin. Tavoitteena on näin varmistaa, että viranomaisilla on käytettävissään tehokkaat ja oikeasuhtaiset toimivaltuudet hybridiuhkien sekä muiden kansallista turvallisuutta, yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinolomahdollisuuksia vakavasti ja monialaisesti vaarantavien tilanteiden varalta. Ajantasaisella, toimivalla ja kattavalla valmiuslainsäädännöllä voidaan arvioida osaltaan pystyttävän myös ennalta ehkäisemään turvallisuusuhkien syntymistä ja eskaloitumista. Esityksellä arvioidaan siten olevan Suomen kokonaisturvallisuutta edistävä vaikutus.

Koska valmiuslain toimivaltuuksia sovelletaan poikkeusoloissa, lain taloudelliset vaikutukset normaalioloissa jäävät vähäisiksi. Käytännössä normaalioloissa vähäisiä kustannuksia aiheutuu lähinnä varautumisvelvollisuuden toteuttamisesta, kuten valmiusharjoituksista ja valmiussuunnitelmien laatimisesta. Tässä esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi valmiuslain varautumista koskevia säännöksiä. Ehdotettu uusi poikkeusoloperuste tulisi kuitenkin ottaa varautumisessa huomioon, mistä voi aiheutua vähäisiä kustannuksia varautumisvelvollisuuden piiriin kuuluville tahoille.

Poikkeusoloissa valmiuslain käyttöönotosta voi aiheutua erityisesti valtiolle, mutta myös esimerkiksi hyvinvointialueille, merkittäviäkin kustannuksia. Kustannukset ovat kuitenkin täysin riippuvaisia poikkeusoloihin johtaneesta tilanteesta ja sen kestosta sekä tarvittavista valmiuslain toimivaltuuksista, minkä vuoksi niitä on mahdotonta tarkasti ennakoida. Myös se, mille viranomaisille kustannukset kohdistuisivat, riippuu täysin kulloisestakin tilanteesta. Taloudelliset vaikutukset elinkeinonharjoittajiin riippuisivat samoin täysin käyttöönotettavien valmiuslain toimivaltuuksien sisällöstä ja tapauskohtaisista olosuhteista, minkä vuoksi niitä on mahdotonta ennakolta arvioida.

Viranomaisten ja muiden valmiuslain 12 §:ssä mainittujen tahojen tulisi normaalioloissa ottaa varautumisessaan huomioon uusi lain 3 §:n 6 kohdassa säädetty poikkeusoloperuste. Tämä voi edellyttää erityisesti valmiussuunnitelmien päivittämistä sekä toimintatapojen harjoittelua pykälässä tarkoitettujen poikkeusolojen varalta.

Useilla valmiuslain toimivaltuuksilla, mukaan lukien lain 3 §:n 6 kohdan mukaisiin poikkeusoloihin kytkettäväksi ehdotetuilla toimivaltuuksilla, rajoitetaan ihmisten perusoikeuksia. Esimerkiksi liikkumis- ja oleskelurajoituksilla, ajoneuvojen käyttöönotolla ja erilaisilla säännöstelytoimivaltuuksilla vaikutetaan suoraan ihmisten elinolosuhteisiin ja toimintamahdollisuuksiin. Toimivaltuuksien käyttämisen tavoitteena on toisaalta samalla nimenomaan väestön toimeentulon ja poikkeusoloissa

selviytyminen sekä perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen. Ehdotetulle sääntelylle voidaan siten katsoa olevan painavat yhteiskunnalliset perusteet.

4. Voimaantulo

Suomen turvallisuusympäristö on alkuvuodesta 2022 muuttunut merkittävästi ja vakavan hybridivaikuttamisen uhka lyhyellä aikajänteellä kasvanut. Esityksessä ehdotetut muutokset olisikin tärkeää saattaa voimaan mahdollisimman pian.

5. Esityksen suunniteltu täydentäminen kevään 2022 aikana

Esityksen valmistelun yhteydessä arvioitiin myös mahdollisuutta säätää valmiuslaissa kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä erityisen laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Asian arviointi päätettiin kuitenkin eriyttää erilliseen toteuttavaan valmisteluhankkeeseen. Välineellistetyn laajamittaisen maahantulon torjuntaan sekä kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämiseen tähtäävään sääntelyyn liittyy erityisesti EU-oikeuden ja Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten kannalta vaikeasti ratkaistavia oikeudellisia kysymyksiä, joiden on katsottu vaativan vielä laajempaa arviointia ja sen selvittämistä, miten se voidaan lainsäädännöllisesti asianmukaisesti ratkaista. Valmiuslain täydentämistarpeet riippuvat asianomaisen normaaliolojen lainsäädännön riittävyydestä. Välineellistetyn maahantulon torjuntaa ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä koskevat toimivaltuudet on tarkoitus sisällyttää tätä esitystä täydentävään hallituksen esitykseen, joka annettaisiin eduskunnan käsiteltäväksi hyvissä ajoin ennen eduskunnan kesätaukoa.

6. Valmiuslain kokonaisuudistuksen käynnistyminen

Oikeusministeriö on käynnistämässä keväällä 2022 valmiuslain kokonaisuudistuksen, jonka tavoitteena on saattaa valmiuslaki vastaamaan nykyaikaista käsitystä yhteiskunnan kokonaisturvallisuudesta ja sitä uhkaavista tekijöistä sekä erilaisten vaikutuksiltaan vakavien uhka- ja häiriötilanteiden tunnistamisesta. Kokonaisuudistus edellyttää erittäin laajan ja huolellisen valmistelun, minkä vuoksi sen työryhmävaiheelle on varattu aikaa noin 2,5 vuotta.

Valmiuslaki on tarkoitettu sovellettavaksi vain, jos normaaliolojen lainsäädäntöön sisältyvät toimivaltuudet eivät ole riittäviä tilanteen hallitsemiseksi. Tämä tarkoittaa lainsäädännöllisen varautumisen näkökulmasta sitä, että häiriötilanteisiin tulee ensisijaisesti varautua normaaliolojen lainsäädäntöä kehittämällä ja vasta toissijaisesti valmiuslain keinoin. Lainsäädännöllisen varautumisen voidaan nähdä olevan ministeriöiden osalta keskeinen osa valmiuslain 12 ja 13 §:ssä säädetyn varautumisvelvollisuuden toteuttamista. Kukin ministeriö vastaa siten siitä, että sen hallinnonalan lainsäädännössä on ajantasaisella ja asianmukaisella tavalla varauduttu erilaisiin yhteiskunnallisiin häiriötilanteisiin ja kriiseihin.