Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto

11.5.2022

Eduskunta
Puolustusvaliokunta

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

Eduskunnan puolustusvaliokunta on pyytänyt sisäministeriötä kuultavaksi sekä kirjallista asiantuntijalausuntoa.

Turvallisuusympäristön muuttumisen myöstä Suomi varautuu poikkeuksellisten, laaja-alaisten ja monitahoisten hybridivaikuttamisen keinojen kohteeksi joutumiseen. Sisäministeriö on osallistunut tiiviisti poikkeuksellisen pikaisella aikataululla valmisteltuun valmiuslain muutokseen.

Valmiuslain poikkeusolojen määritelmää täydennettäisiin siten, että määritelmässä otettaisiin nykyistä kattavammin huomioon erilaiset hybridiuhat. Esityksen tarkoituksena on varmistaa viranomaisten mahdollisuudet vastata tehokkaasti ja oikeasuhtaisesti vallitsevan yhteiskunnallisen tilanteen mukaisiin uhkiin.

Sisäministeriö kannattaa valmiuslain muutosesitystä ja pitää ehdotettua sääntelyä välttämättömänä.

Poikkeusolomääritelmä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan täydennettäväksi poikkeusolojen määritelmää koskevaa 3 §:ä uudella 6 kohdalla, jonka mukaan poikkeusoloina pidettäisiin myös muuta julkisen vallan päätöksentekokykyyn, yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin toimivuuteen, rajaturvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen kohdistuvaa uhkaa, toimintaa, tapahtumaa tai näiden yhteisvaikutusta, joka erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantaa kansallista turvallisuutta, yhteiskunnan toimintakykyä taikka väestön elinmahdollisuuksia.

Poikkeusolomääritelmän täydentäminen yllä esitetyllä tavalla on tärkeää, ja säännöksessä kansallinen turvallisuus, yhteiskunnan toimintakyky ja väestön elinmahdollisuudet täydentävät toisiaan. Määritelmässä otetaan huomioon nykyistä paremmin vakavien hybridiuhkien ilmenemismuodot, ja se mahdollistaa laissa säädettyjen viranomaisten toimivaltuuksien käyttöön ottamisen uudella perusteella.

Sisäministeriö toteaa, että kansallista turvallisuutta vakavasti vaarantavassa laaja-alaisessa hybridivaikuttamisoperaatiossa on olennaisella tavalla kyse vieraan valtion vahingollisesta ja suunnitelmallisesta toiminnasta, jossa keskeinen elementti on toiminnan järjestelmällisyyden ja todellisen tarkoituksen piilottaminen ja keinot voivat olla epäsymmetrisiä.

Kirkkokatu 12, Helsinki
PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Vaihde 0295 480 171 | kirjaamo@intermin.fi | www.intermin.fi

Nyt käsiteltävänä olevan valmiuslakia ja asevelvollisuuslain muuttamista koskevan hallituksen esityksen mukaan kansallisen turvallisuuden käsite saisi sisältönsä perustuslain 10 §:n muuttamiseen johtaneesta hallituksen esityksestä ilmenevästä kansallisen turvallisuuden määritelmästä (HE 198/2017 vp, s. 35 ss) ja, että kansallisella turvallisuudella viitataan viime kädessä valtion oikeudenkäyttöpiirissä olevien ihmisten kollektiiviseen turvallisuuteen välittömästi tai välillisesti ulkoista uhkaa vastaan. Edelleen esityksen mukaan kansallisella turvallisuudella on myös valtion itsemääräämisoikeuteen liittyvä merkityssisältönsä, ja valtion itsemääräämisoikeudella tarkoitetaan valtion suvereenisuutta suhteissa ulkovaltioihin ja oikeutta muista riippumattomalla tavalla käyttää ylintä valtaa omien rajojensa sisällä.

Ylimpien valtioelinten lisäksi julkisen vallan päätöksentekokykyyn vaikuttavat uhkat voisivat kohdistua myös yhteiskunnallisten päätöksenteon kannalta keskeisten viranomaisten toimintaedellytyksiin, joita ovat puolustusvoimien lisäksi sisäisestä turvallisuudesta vastaavat viranomaiset kuten poliisi, Rajavartiolaitos ja pelastustoimi sekä maahanmuutosta vastaava Maahanmuuttovirasto.

Poikkeusolomääritelmässä on katsottu välttämättömäksi mainita nimenomaisesti myös rajaturvallisuuden ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantuminen. Taustalla rajaturvallisuuden tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantumisessa saattaa olla yhteiskunnallisilta vaikutuksiltaan merkittävä tapahtuma tai tapahtumaketju, kuten maahantuloa tai muuttoliikettä hyväksikäyttävä hybridivaikuttaminen, laajamittainen onnettomuus tai yhteiskuntajärjestystä vaarantava rikos, kuten terroristi-isku tai sabotaasityyppinen kriittisen infrastruktuurin toimintaan kohdistuva vahingonteko. Laajamittaiseen maahantuloon voi etenkin sen välineellistämisen tilanteissa liittyä väkivaltaista käyttäytymistä tai sillä uhkaamista rajanylityspaikoilla tai maahantulijoita vastaanotettaessa sekä pyrkimys aiheuttaa myös valtion sisäistä epävakautta. Tilanne saattaa kehittyessään tai eskaloituessaan johtaa myös vakaviin levottomuuksiin, jotka eivät ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.

Uusi 17 a luku Rajaturvallisuuden sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen

Valmiuslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 17 a luku, jossa säädettäisiin rajaturvallisuuden sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvistä toimivaltuuksista.

Valmiuslakiin ehdotettaisiin uutta säännöstä kuljetuspalvelun tarjoajan velvollisuudesta suorittaa välttämättömiä kuljetuksia rajaturvallisuuden tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi (122 a §). Esityksen kuljetusten järjestämiseksi voisi tehdä liikenne- ja viestintäministeriölle poliisi, Rajavartiolaitos ja Maahanmuuttovirasto.

Hybridiuhkatilanteet voivat merkittävällä tavalla tilapäisesti lisätä viranomaisten kuljetustarpeita. Ensisijaisesti poikkeusoloissakin kuljetuspalvelut tulisi tuottaa viranomaisten omin voimavaroin tai hankkimalla tarvittavat palvelut markkinoilta. Pykälän soveltaminen olisi viimesijainen keino. Velvollisuus kuljetuspalvelujen tuottamiseen koskisi vain liikenteen palveluista annetussa laissa tarkoitettuja kuljetuspalvelun tarjoajia. Kuljetuspalvelun piiriin kuuluisi esimerkiksi taksi-, henkilö- ja tavaraliikenneluvan haltijan kuljetustoiminta.

Poikkeuksellisiin tilanteisiin vastaamiseksi poliisilla ja Rajavartiolaitoksilla saattaa olla tarve henkilöstö- ja materiaalin siirtämiseen sekä rajaturvallisuuden ylläpitoa tukevien rakennelmien, estelaitteiden ja valvontajärjestelmien rakentamista, mikä voi aiheuttaa merkittäviä kuljetustarpeita. Vastaavasti laajamittaiset häiriöt saattavat aiheuttaa tarpeita määrällisesti suurenkin joukon kiinniottamiselle ja kiinniotettujen henkilöiden kuljettamiseen säilytystiloihin, kuten on ollut tarpeen joidenkin

mielenosoitusten aikana normaalioloissakin. Myös poikkeuksellisen laajamittaisen maahantulon tilanne, jossa viranomainen ei pysty henkilömäärän suuruuden vuoksi järjestämään turvapaikanhakijoiden kuljetuksia normaalilainsäädännön puitteissa, voisi aiheuttaa tarpeen ehdotetun kuljetusten järjestämiselle.

Maahanmuuttoviraston käyttöön säädettäisiin velvollisuus luovuttaa rakennuksia ja huoneistoja (122 b §). Pykälän tarkoituksena olisi varmistaa, että Maahanmuuttovirastolla olisi käytettävissään riittävä majoituskapasiteetti poikkeuksellisen laajamittaisen maahantulon tilanteissa.

Hybridiuhkiin liittyy tyypillisesti pyrkimys aiheuttaa yhteiskunnallista epävakautta, mikä lisää merkittävästi riskiä laajamittaisiin, hallitsemattomiin ja väkivaltaisiin sisäisiin levottomuuksiin. Valmiuslakiin ehdotetaan säädettäväksi liikkumis- ja oleskelurajoituksia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi 122 c §). Ehdotetun uuden poikkeusolon tilanteissa voitaisiin valtioneuvoston asetuksella tilapäisesti, enintään kahdeksi viikoksi kerrallaan, kieltää oikeus oleskella ja liikkua tietyllä paikkakunnalla tai alueella taikka rajoittaa sitä, jos se on välttämätöntä yleistä järjestystä ja turvallisuutta erityisen vakavasti vaarantavan uhkan torjumiseksi tai tilanteen hallintaan saattamiseksi.

Muita säännöksiä

Toiminnallisesti on tärkeää, että esityksessä ehdotetun mukaisesti valmiuslain 93 § palvelusuhteen ehdoista poikkeamiseksi sekä 94 §:n mukainen irtisanomisoikeuden rajoittaminen olisivat käytettävissä poliisissa, pelastustoimessa, hätäkeskustoiminnassa, Rajavartiolaitoksessa ja Maahanmuuttovirastossa 3 §:n 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Hybridiuhkatilanteet voivat merkittävällä tavalla kuormittaa sisäisen turvallisuuden viranomaisia, minkä vuoksi palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen ja mahdollisuus irtisanomisoikeuden rajoittamiseen on välttämätöntä.

Ehdotukseen ei sisälly varsinaisia uusia toimivaltuuksia pelastustoimen viranomaisille tai hätäkeskustoiminnasta vastaaville viranomaisille, mutta valtion viraston ja laitoksen sekä henkilöstön siirtäminen (104 §), väestönsuojeluvelvollisuus (116 §) sekä liikkumis- ja oleskelurajoitukset väestön suojaamiseksi (118 §) koskevat välittömästi myös pelastustoimea ja hätäkeskustoimintaa ja olisivat käytettävissä myös 3 §:n 6 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa.

Asevelvollisuuslain 79 § mahdollistaa reserviläisen palveluksen suuronnettomuus- ja muussa vakavassa tilanteessa. Pykälää on tällä hetkellä mahdollista soveltaa valmiuslain 3 §:n 4 kohdassa tarkoitettuun suuronnettomuuteen ja 5 kohdassa tarkoitettuun erityisen vaaralliseen tartuntatautiin perustuvissa poikkeusoloissa. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että reserviläisiä olisi pykälässä tarkemmin säädetyllä tavalla mahdollista määrätä palvelukseen myös hallituksen esitykseen sisältyvän ehdotuksen mukaisessa valmiuslain 3 §:n 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa.