PÄÄESIKUNTA
Pv asessori Tuija Sundberg
Oikeudellinen osasto
Helsinki

MUISTIO 1 (3)

11.5.2022

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle

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

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valmiuslakia ja asevelvollisuuslakia. Valmiuslain poikkeusolojen määritelmää ehdotetaan täydennettäväksi siten, että määritelmässä otettaisiin nykyistä kattavammin huomioon erilaiset hybridiuhat. Ehdotettu muutos mahdollistaisi lain eräiden toimivaltuuksien käyttöön ottamisen myös muiden kuin voimassa olevassa poikkeusolomääritelmässä jo mainittujen kansallista turvallisuutta, yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia vakavasti ja monialaisesti vaarantavien uhkien ja tapahtumien johdosta. Esityksen tarkoituksena on varmistaa viranomaisten mahdollisuudet vastata tehokkaasti ja oikeasuhtaisesti vallitsevan yhteiskunnallisen tilanteen mukaisiin turvallisuusuhkiin.

Muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Tämä on ymmärrettävää, sillä muutoksille on olemassa turvallisuusympäristöstä johtuva tarve. Poikkeuksellisen kiireellinen valmisteluaikataulu on kuitenkin johtanut siihen, että myös säädösvalmisteluprosessi on selvästi poikennut sekä vaiheidensa että vaiheiden keston osalta totutusta ja oikeusministeriön säädösvalmisteluoppaiden mukaisesta mallista. Esimerkiksi Pääesikunnalta ei ennen tätä asiantuntijakuulemista ole pyydetty virallista lausuntoa luonnoksesta. Sinänsä valmisteluun on pyritty osallistamaan mahdollisuuksien mukaan myös joitakin Puolustusvoimien asiantuntijoita eri vaiheissa tarjotuin kommentointimahdollisuuksin. Poikkeuksellinen valmistelutapa ja erittäin tiukka aikataulu lisäävät riskejä siitä, että kaikkia nyt esitettävää muutosta koskevia merkityksellisiä näkökulmia ja vaikutuksia ei ole kyetty riittävästi tunnistamaan.

Esityksen vaikutus kansalliseen turvallisuuteen

Johtopäätös siitä, että turvallisuustilanne on epävakaa ja yhä vaikeammin ennakoitavissa, on oikea. Esityksellä pyritään vastaamaan mm. ulkoisen turvallisuuden ja sisäisen turvallisuuden uhkien yhä vaikeampaan erotettavuuteen. Hallituksen esityksessä on aiempaa kattavammin koottu hybridivaikuttamisen ja laaja-alaisen vaikuttamisen kuvauksia. Esityksessä tunnistetaan, että erityisesti hybridivaikuttamiseen liittyvissä poikkeusoloissa on todennäköistä, että mahdollisten virka-apua antavien viranomaisten voimavarat ovat kiinnitettyinä niiden omien, lakisääteisten tehtävien hoitamiseen, jolloin tilanne ei ole ainakaan kaikilta osin ratkaistavissa virka-apujärjestelyin.

Suomen turvallisuusympäristön muutos ja hybridivaikuttamisen lisääntyminen on jo monelta osin otettu huomioon erityisesti viime vuosina voimakkaasti uudistuneessa Suomen normaalioloja koskevassa lainsäädännössä. Erityisesti Puolustusvoimien, poliisin ja Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia koskevaa lainsäädäntöä on aktiivisesti viime vuosina päivitetty vastaamaan nykyaikaisia uhkakuvia ja muuttuneen turvallisuusympäristön mukanaan tuomia tarpeita. Lainsäädännön kehittämisen tavoitteena on ollut varmistaa viranomaisten riittävä kyky vastata muuttuneisiin uhkakuviin jo normaalioloissa ja näin ennaltaehkäistä tarvetta turvautua poikkeusoloja koskevaan sääntelyyn. Useilla näistä muutoksista voidaan nähdä yhteys myös hybridivaikuttamiseen kasvaneena ilmiönä.

Uuden poikkeusolomääritelmän sisältävän säännöksen suhde sotilaallisten poikkeusolojen määritelmiin on esityksessä tunnistettu. Voimassa oleva valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohta voivat tietyissä tilanteissa tulla sovellettavaksi myös hybridivaikuttamisen tilanteessa. Esimerkiksi aseelliseen hyökkäykseen vakavuudeltaan rinnastuva tietojärjestelmiin kohdistuva isku voi säännöksen esitöiden mukaan täyttää lain 3 §:n 1 momentin määritelmän (HE 3/2008 vp, s. 33). Hybridivaikuttamisen tilanteessa ongelmaksi voi kuitenkin muodostua se, ettei tilannetta välttämättä pystytä määrittämään varsinaisesti hyökkäykseksi. Hybridivaikuttamiseen tyypillisesti liittyy tarkoituksellista tilanteen luonteen ja alkuperän hämärtämistä. Esimerkiksi valmiuslain 3 §:n 2 kohdan säännös ei yksin myöskään riittävällä tavalla ota huomioon erilaisten, erityisesti uudentyyppisten vaikuttamiskeinojen yhteisvaikutusta, vaikka lain esitöissä (HE 3/2008) on jossain määrin kuvattu aseellisen hyökkäyksen uhkaan liittyviä poliittisen, sotilaallisen ja taloudellisen painostuksen aspekteja.

Julkisen vallan päätöksentekokykyyn vaikuttavilla uhkilla, tapahtumilla tai toiminnalla tarkoitetaan säännösehdotuksessa erityisesti sellaisia toimia, joilla pyritään estämään tai muutoin merkittävästi haittaamaan ylimpien valtioelinten, eli eduskunnan, tasavallan presidentin tai valtioneuvoston päätöksentekoa taikka niiden toimintaa. Hallituksen esityksessä on todettu, että valmiuslain tarkoitus huomioon ottaen kyse voisi olla myös muiden yhteiskunnallisen päätöksenteon kannalta keskeisten viranomaisten toimintaedellytyksiin kohdistuvasta uhkasta. Tällaisia ovat esityksen mukaan etenkin valtakunnan alueellista koskemattomuutta valvova Puolustusvoimat sekä sisäisestä turvallisuudesta vastaavat viranomaiset, kuten poliisi, Rajavartiolaitos ja pelastustoimi sekä maahanmuutosta vastaava Maahanmuuttovirasto.

Merkityksellistä esityksessä on myös se, että ratkaisevaa ehdotetun 6 kohdan mukaisen poikkeusolomääritelmän käsillä olon arvioinnin kannalta ei olisi uhkan tai tapahtuman alkuperä vaan siitä aiheutuvien vaikutusten vakavuus kansalliseen turvallisuuteen, yhteiskunnan toimintakykyyn tai väestön elinmahdollisuuksiin. Tätä on pidettävä erityisen onnistuneena ratkaisuna, koska hybridivaikuttamisessa tekijä pyrkii erityisesti häivyttämään jäljet uhkan tai tapahtuman alkuperästä. Toisenlaisella sääntelyratkaisulla voitaisiinkin ajautua vaikeisiin näyttökysymyksiin.

Asevelvollisuuslain muutoksesta

Asevelvollisuuslaissa on vuodesta 2008 lukien ollut säännös (79 §), jossa on säädetty mahdollisuudesta määrätä *reservissä olevia asevelvollisia* lyhyeksi, enintään 14 päivän ajaksi, heidän Puolustusvoimissa saamansa erityiskoulutuksen mukaisiin lääkintä-, pioneeri-, viesti-, kuljetus- ja suojelualan sekä muihin vastaaviin tehtäviin, joihin ei liity sotilaallisten voimakeinojen käyttämistä. Pykälää on tällä hetkellä mahdollista soveltaa valmiuslain 3 §:n 4 kohdassa tarkoitettuun suuronnettomuuteen ja 5 kohdassa tarkoitettuun erityisen vaaralliseen tartuntatautiin perustuvissa poikkeusoloissa.

Pykälän soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi siten, että reserviläisiä olisi pykälässä tarkemmin säädetyllä tavalla mahdollista määrätä palvelukseen myös nyt ehdotettavan uuden määritelmän mukaisissa valmiuslain 3 §:n 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa.

Valmiuslain 3 §:n 6 kohdassa tarkoitettuihin hybridiuhkatilanteisiin voisi liittyä esimerkiksi laajoja tieto- ja viestintäjärjestelmien häiriöitä, laajamittaista informaatiovaikuttamista, muita kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvia uhkia tai erittäin laajamittaista maahantuloa. Koska hybridiuhkat ovat jo määritelmällisesti vaikeasti ennakoitavia ja usein monialaisia, valmiuslain 3 §:n 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa mahdollisesti tarvittava lisähenkilöstö ja sen osaaminen olisi täysin riippuvainen kulloisestakin tilanteesta. Ehdotuksen perusteella palvelukseen olisi mahdollista määrätä esimerkiksi Puolustusvoimissa kyberpuolustukseen koulutettuja reserviläisiä. Tätä käytetään hallituksen esityksen perusteluissa esimerkkinä. Harkittaessa reserviläisten käyttöä muissa 6 kohdan tarkoittamissa tilanteissa on syytä ottaa huomioon mm. vuoden 2015 turvapaikanhakijakriisiin liittyvän tilanteen hoidosta saadut kokemukset, erityisesti ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytäntö (esimerkiksi ratkaisu EOA Dnro 5416/2/15), jossa kysymys oli asevelvollisten käyttämisestä apuna turvatarkastuksissa.

Asevelvollisuuslain 79 §:än ei ehdoteta sen soveltamisalan laajentamisen lisäksi tehtävän muita muutoksia. On huomattava, että palveluksessa olevan asevelvollisen (varusmiehen tai reserviläisen) *määräämisestä* muuhun tehtävään kuin Suomen sotilaalliseen puolustamiseen säädetään edelleen lain 78 §:ssä, eikä tätä pykälää tässä yhteydessä esitetä muutettavaksi.

Tuija Sundberg
Puolustusvoimien asessori
Varatuomari, OTL