Hallitusneuvos, valmiuspäällikkö
Kari Klemm
Työ- ja elinkeinoministeriö
12.5.2022

Puolustusvaliokunta

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

Suomessa on ollut hyvin pitkäkestoinen ja pitkälle historiaan ulottuva, maantieteelliseen sijaintiimmekin linkittyvä riski- ja uhkakuvasto. Suomen turvallisuusympäristö on voimakkaimmassa muutoksessa sitten toisen maailmasodan Venäjän käynnistettyä laittoman hyökkäyssodan Ukrainaa vastaan. Toimintaympäristö on entistä jännitteisempi ja vaikeasti ennakoitava. Sotilaallisten kriisien ennakkovaroitusaika on lyhentynyt ja kynnys voimankäyttöön pelkästään Suomeakin kohtaan on alentunut. Nopeampi reagointivaatimus korostaa ennalta tehtyjen poikkihallinnollisten varautumistoimien merkitystä.

Jo ennen tätä kansainvälisen oikeuden vastaista aggressiota turvallisuuden tilaamme vaikuttavat muutostekijät, riskit, uhat ja yhdistelmäuhat ovat monipuolistuneet, laaja-alaistuneet, voimistuneet ja arkipäiväistyneet. Suomen turvallisuusympäristön muuttumiseen liittyy ilmiöitä ja uhkia, joita on alettu kuvata hybridikäsitteen sekä hybridi- ja kyberuhkien kautta hybriditoimintana ja laaja-alaisena vaikuttamisena. Samoja asioita, jotka linkittävät valtioita ja ihmisiä toisiinsa, kuten rahoitus, kaupankäynti, edunvalvonta tai internet, käytetään negatiivisen vaikuttamisen välineinä uudessa strategisessa kilpailussa ja etupiiriajattelussa. Toimintojen globaali verkottuminen ja ketjuuntuminen altistavat erityisesti avoimet, liberaalit demokratiat piilotetuille, hajottamiseen pyrkiville hybridiuhkille.

Hybridivaikuttaminen on vieraan valtion poliittisesti motivoitunutta ja suunnitelmallista toimintaa, jonka tarkoituksena on saavuttaa jokin päämäärä valtion heikkouksia hyödyntäen. Hybridivaikuttamisen "keihäänkärkinä" ovat informaatiovaikuttaminen ja kybertoimet. Hybridivaikuttamisella pyritään välttämään uhkatietoisuuden nostattamista kohdeyhteiskunnassa, ajamaan kiilaa eri intressipiirien väliin, vaikuttamaan poliittisiin voimasuhteisiin ja liittolaissuhteisiin, kehittämään myrkyllistä ilmapiiriä väestön sisällä sekä heikentämään kansakunnan sietokykyä ja kansan luottamusta julkisiin instituutioihin. Hybridivaikuttaminen on taistelua ihmisten mielistä.

Ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon mukaan hybridivaikuttaminen on paitsi lisääntynyt myös monimuotoistunut. Myös suomalaiseen yhteiskuntarauhaan, yhteiskuntaan, sen huoltovarmuuteen ja turvallisuuteen kohdistuu hybridiuhkia ja hybridivaikuttamiseen kuuluvien keinojen käyttöä. Hybridiuhkiin varautumiseen kuuluu

oleellisesti viranomaisten, kansalaisyhteiskunnan sekä elinkeinoelämän tiivis yhteydenpito ja valmistautuminen. Suomalaisen yhteiskunnan kriisinkestokyky ja vastustuskyky sietämään hybridivaikuttamisen kuormitusta ja sen seurauksia syntyy yhteisin ponnistuksin. Tarvitaan yksilöllistä ja kollektiivista resilienssiä. Siksi on tärkeätä tehdä varautumisyhteistyötä ja pitää huolta viranomaisten riittävistä toimivaltuuksista kaikissa tilanteissa. Hyvänä esimerkkinä tästä on huoltovarmuusorganisaation piirissä tapahtuva laaja-alainen varautumistyö.

Työ- ja elinkeinoministeriön vastuiden ydintä ovat kilpailukykyyn, kestävään kasvuun ja työllisyyteen sekä muun muassa elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin, huoltovarmuuden kehittämiseen sekä työvoiman maahanmuuttoon ja kotoutumiseen liittyvät kysymykset. Turvalliseen arkeen kuuluvat myös muun muassa työ, osaaminen ja hyvinvointi. Luotettavat digitaaliset palvelut ja kyberturvallisuus ovat Suomen talouden, yhteiskunnan ja kansalaisten hyvinvoinnin kehityksen kannalta avainasemassa. Kokonaisturvallisuuden keskeinen osa on taloudellinen turvallisuus vakavien häiriöiden ja poikkeusolojen varalta. Myös kilpailukykyinen ja turvallinen liiketoimintaympäristö, ajantasainen, ennakoitava ja vakaa sääntely-ympäristö, toimivat hallinnon rakenteet ja toimivaltuudet sekä aktiivinen ja toimiva kansallinen ja kansainvälinen yhteistyö ovat tärkeitä kokonaisuuksia.

Valmiuslain varautumisvelvoitteen (12 §) lisäksi lain tarkoituksena on ennaltaehkäistä kriisejä sekä luoda kriisitilanteessa tarvittavat lailliset puitteet ja antaa viranomaisille riittävät lisätoimivaltuudet varmistaa väestön turvallisuus ja elinmahdollisuudet sekä yhteiskunnan toimivuus poikkeusoloissa. Nykyisen valmiuslain mukainen uhkaperusteinen poikkeusolomääritelmä on rajattu erityisen vakaviin, yleensä hetkellistä pidempikestoisiin kriiseihin, jotka koskettavat koko kansakuntaa tai ainakin osaa siitä ja vaikuttavat koko yhteiskunnan toimivuuteen.

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi valmiuslakiin pikaisesti uusi erityisesti hybridiuhkatilanteisiin tarkoitettu poikkeusolomääritelmä. Ehdotettu uusi vaikutusperusteinen poikkeusolomääritelmä täydentäisi lain 3 §:ssä jo nykyään säädettyjä poikkeusoloperusteita. Koska hybridiuhkien luonteeseen kuuluu laaja-alainen vaikuttaminen viranomaistoiminnan rajapintoihin ja yhteiskunnan toimintoihin sekä negatiivinen, laitonkin toiminta niin sanotulla harmaalla alueella, työ- ja elinkeinoministeriö pitää tärkeänä toimivaltaisten viranomaisten valmiuslain mukaisten lisätoimivaltuuksien sääntelyn kehittämistä esityksen mukaisesti nykyistä kattavammaksi. Ministeriö pitää myös hyvänä poikkeusolomääritelmän vaikutusperusteisuutta, mikä on muun muassa huoltovarmuudessa lähestymistapana. Huoltovarmuuden kannalta häiriön syytä tai luonnetta ratkaisevampaa ovat sen

seurausvaikutukset. Taloudellinen ja sotilaallinen huoltovarmuus ovat kytkettyinä tiiviisti toisiinsa. Huoltovarmuuskriittiset toiminnot ja toimijat tulee ottaa huomioon lisätoimivaltuuksien rajoituksia säädettäessä.

Oikeusministeriö on käynnistänyt valmiuslain kokonaisuudistuksen. Tässä uudistuksessa huoltovarmuuden näkökulmasta kokonaan vaikutusperusteiset poikkeusolomäärittelyt olisivat työ- ja elinkeinoministeriön mielestä toimivampi vaihtoehto. Valmiuslakityöryhmän uudistustyön yhteydessä tulee myös arvioitavaksi ministeriön hallinnonalan lisätoimivaltuuksien kehittämistarpeet ottaen huomioon muun muassa pandemian kokemukset. Turvallisuusympäristön muutosten synnyttämä nopeampi reagointivaatimus on syytä ottaa huomioon ja vaiheistaa laajaa valmiuslain uudistustyötä.

Kriisitilanne on pyrittävä hallitsemaan ensisijaisesti viranomaisten normaalein toimivaltuuksin. Normaaliolojen lainsäädännön soveltaminen ei lakkaa valmiuslainsäädännön lisätoimivaltuuksien käyttöönoton myötä. Molempia sovelletaan rinnakkain. Myös kriisin aikana ja poikkeusolojen toteamisen jälkeen voi ilmetä häiriöitä ja häiriötilanteita, joihin valmiuslain lisätoimivaltuudet eivät joko sovellu tai niitä ei ole tarpeen käyttää, koska normaalioloissa sovellettavassa lainsäädännössä on viranomaisille tarjolla riittävästi toimivaltuuksia tilanteen hallitsemiseksi. Siksi muunkin kriisilainsäädännön toimivuudesta on pidettävä huolta.

Työ- ja elinkeinoministeriö on osaltaan muun muassa hybridiuhkiin liittyen kehittänyt muun muassa ulkomaalaisten yritysostojen seurantaa koskevaa lainsäädäntöä sekä tulee arvioimaan huoltovarmuuden selontekotyöhön liittyen huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain kehittämistarpeita. Lisäksi muun muassa ministeriön yleishallinnollisesti ohjaavat ELY-keskukset seuraavat hallinnon uudistamishankkeiden vaikutuksia yhteiseen alueelliseen varautumiseen sekä ELY-keskusten ja TE-toimistojen omaan toimialakohtaiseen varautumiseen. Samalla ELY-keskukset ovat edelleen tehneet tiivistä yhteistyötä esimerkiksi Maahanmuuttoviraston kanssa maahantulo- ja kotoutumiskysymyksissä.