



10.5.2022

Eduskunta
Liikenne- ja viestintävaliokunta

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

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt sisäministeriötä kuultavaksi sekä kirjallista asiantuntijalausuntoa. Rajaturvallisuuteen liittyvä kokonaisuus on esitetty Rajavartiolaitoksen asiantuntijalausunnossa. Lausuntonaan sisäministeriö toteaa seuraavaa:

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.

Ylimpien valtioelinten lisäksi julkisen vallan päätöksentekokykyyn vaikuttavat uhkat voivat perusteluiden mukaan 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.

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. 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 maahan-tulijoita vastaanotettaessa sekä pyrkimys aiheuttaa myös valtion sisäistä epävakautta. Tilanne saattaa kehittyessään tai eskaloituessaan johtaa myös vakaviin levottomuuksiin, jotka eivät ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.

Sisäministeriö toteaa, että kansallista turvallisuutta vakavasti vaarantavassa laaja-alaisessa hybridi-vaikuttamisoperaatiossa 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.

Nyt käsiteltävänä olevan valmiuslakia ja asevelvollisuuslain muuttamista koskevan hallituksen esityksen mukaan kansallisen turvallisuuden käsite saisi sisältönsä perustuslain 10 §:n muuttamiseen johdaneesta 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.

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.

122 a § Kuljetuspalvelutarjoajan velvollisuus suorittaa kuljetuksia

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

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 tavara-liikenneluvan haltijan kuljetustoiminta.

Tällainen poikkeusolo voisi olla esimerkiksi poikkeuksellisen laajamittaisen maahantulon tilanne, jossa viranomais ei pysty henkilömäärän suuruuden vuoksi järjestämään turvapaikanhakijoiden kuljetuksia normaalilainsäädännön puitteissa. Maahanmuuttovirasto vastaa varautumisesta kansainvälistä suojelua hakevien tai tilapäistä suojelua saavien vastaanoton järjestämiseen laajamittaisen maahantulon tilanteessa ja ylläpitää valtakunnallista valmiussuunnitelmaa laajamittaisen maahantulon varalta. Ulkomaalaislain 133 §:n mukaan silloin, kun maahantulijoiden määrä on niin suuri, ettei maahantulon edellytysten selvittäminen ja maahantulijoiden rekisteröinti tavallisessa menettelyssä ole mahdollista, valtioneuvosto voi yleisistunnossa päättää, että maahantulijat, joiden maahantulon edellytykset ovat epäselvät tai joiden henkilöllisyys on epäselvä, voidaan rekisteröintiä varten toimittaa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain (vastaanottolaki) 3 §:ssä tarkoitettuun järjestelykeskukseen. Vastaanottolain 12 §:n mukaan tällöin vastaanottopalvelut järjestää järjestelykeskus prosessin alkuvaiheessa. Majoitus järjestelykeskuksessa on tarkoitettu lyhytaikaiseksi, ja henkilöt siirretään rekisteröinnin jälkeen vastaanottokeskuksiin.

Poikkeuksellisen laajamittaisen maahantulon tilanteessa erityisesti turvapaikanhakijoiden kuljettamisen tarve voi äkillisesti moninkertaistua siitä, mihin viranomaisilla on mahdollisuus varautua normaalioloissa. Kuljetuksista turvapaikkahakemuksen rekisteröintipaikalle (raja-asema, poliisilaitos,

järjestelykeskus tai muu tilapäinen rekisteröintipaikka) vastaa lähettävä viranomainen, eli Rajavartiolaitos tai poliisi. Kuljetuksista hakemuksen rekisteröintipisteeltä vastaanottokeskukseen vastaa puolestaan Maahanmuuttovirasto.

122 c § Liikkumis- ja oleskelurajoitukset yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi

Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi liikkumis- ja oleskelurajoituksia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Hybridiuhkiin liittyy tyypillisesti pyrkimys aiheuttaa yhteiskunnallista epävakautta, mikä lisää merkittävästi riskiä laajamittaisiin, hallitsemattomiin ja väkivaltaisiin sisäisiin levottomuuksiin. 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

Poliisia, Pelastustoimea tai hätäkeskustoimintaa sekä Maahanmuuttovirastoa välittömästi koskevia toimivaltuuksia, jotka olisi ehdotuksen mukaan mahdollista ottaa käyttöön lain 3 §:n 6 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa olisivat palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen ja irtisanomisoikeuden rajoittaminen (93-94 §:t), valtion viraston ja laitoksen sekä henkilöstön siirtäminen (104 §), väestön suojelevollisuus (116 §) sekä liikkumis- ja oleskelurajoitukset väestön suojaamiseksi (118 §).

Ehdotukseen ei sisälly varsinaisia uusia toimivaltuuksia pelastustoimen viranomaisille tai hätäkeskustoiminnasta vastaaville viranomaisille.

Maahanmuuttoviraston käyttöön säädettäisiin velvollisuus luovuttaa rakennuksia ja huoneistoja. Pykälän tarkoituksena olisi varmistaa, että Maahanmuuttovirastolla on käytettävissään riittävä majoituskapasiteetti poikkeuksellisen laajamittaisen maahantulon tilanteissa.

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.

Lopuksi

Sisäministeriö on osallistunut tiiviisti poikkeuksellisen pikaisella aikataululla valmisteltuun valmiuslain muutokseen. Esityksen tarkoituksena on varmistaa viranomaisten mahdollisuudet vastata tehokkaasti ja oikeasuhtaisesti vallitsevan yhteiskunnallisen tilanteen mukaisiin uhkiin. Valmiuslain poikkeusolojen määritelmää täydennettäisiin siten, että määritelmässä otettaisiin nykyistä kattavammin huomioon erilaiset hybridiuhat. Ulkoisen toimintaympäristön muutokset heijastuvat nopeasti sisäisen turvallisuuden alueelle. Sisäministeriö kannattaa valmiuslain muutosesitystä ja pitää ehdotettua sääntelyä välttämättömänä.