



Eduskunnan puolustusvaliokunta

17.5.2022

Viite: lausuntopyyntö 2.5.2022 ja valiokunnan asiantuntijakuuleminen 13.5.2022

Lausunto Hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta (HE 63/2022 vp)**1. Poikkeusolojen määritelmä**

Käsillä olevassa ehdotuksessa esitetään valmiuslain 3 §:n lisättäväksi uusi 6 kohta muusta julkisen vallan päätöksentekokykyyn, yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin toimivuuteen, rajaturvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen kohdistuva uhkasta, toiminnasta, tapahtumasta tai näiden yhteisvaikutuksesta, joka erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantaa kansallista turvallisuutta, yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, osa hybridivaikuttamisen muodoista voi tulla arvioitavaksi myös voimassa olevan lain 3 §:n eri poikkeusolomääritelmien puitteissa. Voimassa olevan lain esitöissä on nimenomaisesti todettu, että esimerkiksi 3 §:n 1-2 kohdan tarkoittamassa aseellisessa hyökkäyksessä tai sen uhatta voisi olla kysymys myös ei-valtiollisen toimijan toimenpiteistä ja muustakin kuin perinteisin asein toteutetusta hyökkäyksestä. Voimassa olevan lain esitöiden mukaan hyökkäys voisi olla esimerkiksi tietojärjestelmiin kohdistunut isku tai biologisin keinoin toteutettu hyökkäys (HE 3/2008 vp, s. 33/I.) Voimassa olevan lain 3 § 3 kohta kattaa lain-säädännön esitöiden mukaan nimenomaisesti myös tilanteet, joissa esimerkiksi joissa esimerkiksi tietoteknisten tai logististen järjestelmien toimivuus horjuu vakavasti (HE 3/2008 vp, s. 33/II). Tältä osin on erityisen merkityksellistä, että näiden yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta kriittisten järjestelmien toimivuus vaarantuu, riippumatta siitä, mikä häiriön on aiheuttanut tai voidaan häiriön syytä ylipäättään yksiselitteisesti osoittaa.

Ehdotetun 6 kohdan säätämisellä on tarkoitus selkeyttää ja täsmentää valmiuslain mahdollista soveltamista, siten, että valmiuslain välttämättömät toimivaltuudet voidaan ottaa käyttöön sellaisissa hybridivaikuttamisen tilanteissa, joita on vaikea yksiselitteisesti jäsentää voimassa olevan lain poikkeusolomääritelmien piiriin. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi tilanteet, joissa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja kohtaa häiriötilanne, jota on vaikea yksiselitteisesti määritellä aiheuttuvan jonkin tahon ”hyökkäyksestä”. Tästä huolimatta on jatkossakin tärkeää, että hybridivaikuttamisena luonnehdittavat tilanteet, erityisesti silloin kun niillä on laaja-alaisia vaikutuksia, voivat tulla arvioitavaksi 3 §:n 1-2 ja 3 kohtien mukaisina tilanteita.

Valmiuslain soveltamiskäytännön ohjaamisen kannalta olisi tärkeää, että eduskunnan mietintövaliokuntana toimiva puolustusvaliokunta vahvistaisi selkeyden vuoksi omassa mietinnössään, että ehdotetun uuden 3 § 6 kohdan säätämisellä ei ole tarkoitus muuttaa tai rajoittaa muiden 3



§:n poikkeusolomääritelmien tulkintaa. Tämä vastaisi myös hallituksen esityksessä omaksuttua lähtökohtaa (HE 63/2022 vp, s. 61).

Käsillä olevassa hallituksen esityksessä sekä voimassa olevan lain esitöissä viitataan valmiuslain 3 § 3 kohdan mukaisiin tilanteisiin ”taloudellisena kriisinä” tai ”taloudellisina kriisitilanteena”. Tämä luonnehdinta on osittain harhaanjohtava ja voi johtaa ongelmallisiin tulkintatilanteisiin ja sitä olisi perusteltua täsmentää valmiuslain jatkokehittämisen yhteydessä. Vaikka kriittisen infrastruktuurin, kuten tieto-, logistiikka- tai rahoitusjärjestelmän häiriötilanne kohdistuukin taloudelliseen toimintaan ja kriittisiä palveluita tuottavien yritysten toimintaan, ei tällaisten toimintojen vaarantumisessa ole kysymys yksinomaan taloudellisesta kriisistä, vaan laajemmasta yhteiskunnallista kriisitilanteesta, joka vaarantaa samalla myös kansallisen turvallisuuden ja väestön elinmahdollisuudet.

2. Kriittisen infrastruktuurin määritelmä

Ehdotetussa uudessa valmiuslain 3 §:n 6 kohdassa viitattaisiin kriittisen infrastruktuurin käsitteeseen. Kriittinen infrastruktuuri käsittää muun muassa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi välttämättömät perusrakenteet, palvelut ja niihin liittyvät toiminnot. Tällaisia ovat ennen muuta välttämättömän energian tuotanto, siirto- ja jakelujärjestelmät, vesi- ja elintarvikehuollon kannalta välttämättömät tuotanto- ja jakeluketjut, lääkkeiden, lääkinnällisten laitteiden sekä sosiaali- ja terveydenhuollossa käytettävien välttämättömien laitteiden ja tarvikkeiden tuotanto ja jakelu, yhteiskunnallisesti kriittiset liikennejärjestelmät ja niihin liittyvät liikenteenohjaus- ja hallintapalvelut, kuljetuslogistiset palvelut, turvatut paikannus- ja aikatietojärjestelmät sekä yhteiskunnan toimivuuden kannalta tärkeät maksu- ja arvopaperiliikennejärjestelmät. Kriittisen infrastruktuurin käsite kattaisi myös tällaisten toimintojen ylläpitämisen ja jatkuvuuden turvaamisen kannalta välttämättömät tieto- ja viestintätekniset palvelut sekä tietojärjestelmät.

Hallituksen esityksen mukaan kriittisen infrastruktuurin määritelmä on suhteellisen laaja. Esi- tetty lähestymistapa on perusteltu ja vastaa suomalaista kokonaisturvallisuusajattelua ja kokonaisturvallisuuden toimintamallia. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitäminen ja jatkuvuus perustuvat pääosin yksityisten yritysten tuottamiin järjestelmiin ja palveluihin, joiden jatkuvuus on kyettävä turvaamaan kaikissa olosuhteissa. Rahoitusmarkkinainfrastruktuuri ja rahoitusmarkkinapalvelut ovat hyvä esimerkki kriittisestä infrastruktuurista. Talouden ja eri infrastruktuurien toimivuus, väestön vähimmäistoimeentulon turvaaminen ja turvallisuusteh- tävien toimeenpano edellyttävät kaikki omaisuustietojen saatavuutta ja pysyvyyttä sekä kykyä maksujen tekemiseen, välittämiseen ja vastaanottamiseen.

3. Valmiuslain 4 luvun toimivaltuudet

Valmiuslain 4 luvussa säädetään rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusalan toiminnan turvaami- sesta poikkeusoloissa. Käsillä olevassa hallituksen esityksessä esitetään, että tietyt valmiuslain 4 luvun toimivaltuudet voisivat tulla aktivoitavaksi myös ehdotetun uuden 3 § 6 kohdan tar- koittamissa tilanteissa. Tällaisia valtuuksia olisivat 17 §:ssä ja 19–20 §:ssä säädetty valtuudet rajoittaa varojen vastaanottoa, luotonottoa ja sijoitustoimintaa, arvopaperitoimintaa ja mak- sulii- kettä. Toimivaltuudet ovat välttämättömiä kriittisiin maksu- ja arvopaperijärjestelmiin kohdistuvan häiriön, vikaantumisen tai häirinnän taikka sellaisen uhan torjumiseksi. Lisäksi ak- tivoitavaksi voisi tulla 25 §:n mukainen toimivaltuus rajoittaa henki- ja vahinkovakuutusso- pi- musten ehtoja. Käsillä oleva ehdotus tarkoittaa, että muut 4 luvun toimivaltuudet eivät olisi aktivoitavissa, jos poikkeusolot olisi todettu ehdotetun 3 § 6 kohdan perusteella.

Ehdotetun 3 §:n 6 kohdan mukaisesti aktivoitavissa olisi vain sellaiset valtuudet, jotka ovat välttämättömiä kriittisten rahoitusmarkkinapalveluiden tuottamiseen kohdistuvan teknisen

järjestelmän, kuten tietojärjestelmän- tai tietovarannon käytön estymisen, häiriön, vikaantumiseen tai häirinnän taikka sen uhan torjumiseksi, korjaamiseksi tai estämiseksi. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, on kuitenkin tärkeää huomata, että erityisesti pitkittyessään ja laajentuessaan tällainen häiriötilanne johtaisi todennäköisesti myös niin laajamittaisiin taloudellisiin häiriöihin rahoitusmarkkinoilla, joihin puuttuminen edellyttäisi myös muiden 4 luvun mukaisten toimivaltuuksien soveltamista (HE 63/2022 vp, s.70).

Käsillä olevan ehdotuksen sääntelyratkaisu poikkeaa rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusalan toiminnan turvaamista koskevan 4 luvun säännösten soveltamisalan osalta muuta kriittistä infrastruktuuria koskevien säännösten osalta omaksutusta. Käsillä olevassa ehdotuksessa esitetään, että esimerkiksi kaikki 5 luvun hyödyketuotannon ja -jakelun sekä energiatuotannon ja 9 luvun sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien turvaamista koskevat toimivaltuudet, jotka ovat voimassa olevan lain mukaan aktivoitavissa 3 § 3 kohdan tarkoittamissa poikkeusoloissa, olisivat ehdotuksen mukaan aktivoitavissa myös ehdotetun 3 § 6 kohdan tarkoittamissa tilanteissa. Omaksuttu sääntelyratkaisu on osittain seurausta ehdotuksen erittäin nopeasta valmisteluaikataulusta sekä valmisteluprosessin aikana omaksutuista tulkinnoista, joihin valtiovarainministeriöllä ja muilla rahoitusmarkkinaviranomaisilla ei ole ollut mahdollisuutta myötävaikuttaa. Valmiuslain 4 luvun mukaisten toimivaltuuksien soveltamisalaa tuleekin vielä tältä osin arvioida tarkemmin valmiuslain laajemman uudistustyön yhteydessä.

Esityksessä ei ehdoteta valmiuslain 4 lukuun uusia toimivaltuuksia tai sisällöllisiä muutoksia nykyisiin toimivaltuuksiin. Käsillä olevan ehdotuksen erittäin nopea valmisteluaikataulu ei ole mahdollistanut perusteellisempaa arviota tarpeesta rahoitusmarkkinoiden turvaamista koskevien valmiuslain toimivaltuuksien kehittämiseen. Tämä arviointi tulee tehdä laajemman valmiuslain uudistamisen yhteydessä.

Valmiuslain 21 §:ssä on säädetty, että 4 luvun eräiden toimivaltuuksien soveltamiseen liittyy valmiuslain 4 §:ssä säädettyjä periaatteiden lisäksi erityisedellytyksiä, jotka liittyvät EU:n perustamissopimusten mukaiseen Euroopan keskuspankin yksinomaisen toimivaltaan. Valmiuslain 15 tai 17 §:ssä, 19 §:n 1 momentin 3 kohdassa taikka 20 tai 21 §:ssä säädettyjä toimivaltuuksia koskeva käyttöönottoasetus, joka koskee Euroopan yhteisön perustamissopimuksen tai Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännön mukaan Euroopan keskuspankkijärjestelmälle kuuluvia tehtäviä, voidaan antaa vain, jolleivät Euroopan keskuspankki ja Suomen Pankki toimiessaan Euroopan keskuspankkijärjestelmän tehtävissä osana Euroopan keskuspankkijärjestelmää ole poikkeusolojen vallitessa toimintakykyisiä. Valtioneuvoston on ennen asetuksen antamista pyydettävä kiireellistä menettelyä noudattaen Euroopan keskuspankin lausunto. Käsillä olevan ehdotuksen mukaiset muutokset eivät vaikuta näihin soveltamisedellytyksiin, Euroopan keskuspankin asemaan taikka muuten valmiuslain 21 §:n soveltamiseen.

4. Valmiuslain kehittämisestä

Valmiuslain kehittäminen toimintaympäristön muutoksissa tapahtuvia muutoksia vastaavaksi on tärkeää. Samalla on kuitenkin huomioitava, että valmiuslain toimivaltuudet ovat luonteeltaan viimesijaisia häiriönhallintaa koskevia säännöksiä, joilla voidaan pyrkiä rajoittamaan tai sallimaan tiettyjä toimintoja jo aiheutuneen vakavan häiriön estämiseksi, korjaamiseksi tai häiriöstä toipumiseksi. Viranomaisten poikkeuksellaisillakaan toimivaltuuksilla ei voida kuitenkaan sellaisenaan korjata esimerkiksi kriittiselle infrastruktuurille aiheutunutta vauriota. Tämän vuoksi on ensisijaisen tärkeää, että käytettävissä on riittävät varajärjestelmät, ennakoon suunnitellut ja harjoitellut toimintatavat ja viranomaisilla riittävät toimivaltuudet ohjata myös yksityisten toimijoiden etukäteen tapahtuvaa varautumista. Turvallisuusympäristön muutos vaikuttaa osaltaan siihen, että ennakkoarautumisaika vakaviinkin kriisitilanteisiin lyhenee,

mikä edellyttää sekä viranomaisilta että kriittisille sektoreilla toimivilta yrityksiltä entistä suurempia panostuksia ennalta tapahtuvaan varautumiseen.

Valmiuslain mukaiset toimivaltuudet muodostavat osan, mutta vain osan viranomaisten käytössä olevista toimivaltuuksista erilaisten vakavien ja poikkeuksellisten häiriötilanteiden hallitsemiseksi. Valmiuslain kehittämisessä on huomioitava, että se on luonteeltaan poikkihallinnollinen toimivaltuuslaki. Vaikka valmiuslakiin liittyy merkittäviä valtiosääntöoikeudellisia ja sen erityiseen säätämisyhteistyökseen liittyviä kysymyksiä, muodostavat valmiuslain eri lukujen toimivaltuudet osan ministeriöiden ja hallinnonalojen viranomaisten häiriönhallinnan operatiivisesta työkalupakista. Tämän vuoksi on tärkeää varmistaa, että valmiuslain toimivaltuussäätelyä kehitetään tiiviissä yhteistyössä kaikkien ministeriöiden ja eri hallinnonalan viranomaisten kesken.

Valmiuslain käytännön soveltamistilanteisiin varautumisen (so. viranomaisten valmiussuunnittelun) kannalta on tärkeää, että sektorikohtaisen toimivaltuuksien soveltamisesta vastaavat ministeriöt ja viranomaiset tuntevat erittäin yksityiskohtaisesti lainsäädännön kehittämisessä omaksutut tulkintaratkaisut ja voivat vaikuttaa niihin. Tämä on erittäin keskeistä mm. sen varmistamiseksi, että toimivaltuuksien käyttöönoton välttämättömyyskriteerien täyttyminen kyetään arvioimaan tehokkaasti ja luotettavasti. Tästä näkökulmasta on myös ongelmallista, että valmiuslain toimivaltuuksien soveltamisen aloittamiseen kiinteästi kytkeytyvä poikkeusolojen toteamisen menettely on hallituksen esityksestä ilmenevin tavoin säädetty valtioneuvoston ohjesäännöllä valtioneuvoston kanslian tehtäväksi. Tämä ei vastaa voimassa olevan lain esitöissä nimenomaisesti omaksuttua lähtökohtaa (HE 3/2008 vp, s.35/I) ja tulisi arvioida uudelleen valmiuslain laajemman jatkokehittämisen yhteydessä.

Lainsäädäntöneuvos, yksikön päällikkö

Jaakko Weuro