



20.5.2022

Eduskunta
Hallintovaliokunta
hav@eduskunta.fi

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

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

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Turvallisuuskomitealta asiantuntijalausuntoa otsikossa mainitussa asiassa. Turvallisuuskomiteaa on ilmoitettu haluttavan kuulla, koska valmiuslain uudistamistarpeet pohjautuvat Turvallisuuskomitean selvitykseen. Turvallisuuskomitean sihteeristön puolesta esitän pyydettyä asiantuntijalausuntona seuraavaa:

Turvallisuuskomitea on puolustusministeriön yhteydessä toimiva varautumisen yhteistointimintaelin, joka avustaa valtioneuvostoa ja sen kaikkia ministeriöitä. Kesällä 2020 Turvallisuuskomitea antoi sihteeristölleen tehtäväksi laatia valmiuslain uudistamistyötä tukevan ilmiöpohjaisen skenaarioselvityksen. Selvitys valmistui keväällä 2021 ja sen tulokset luovutettiin oikeusministeriön käyttöön mahdollisen valmiuslain uudistustyön tueksi. Selvitystyö on alkanut COVID19-pandemian alkamisen jälkeen mutta valmistunut jo n. vuotta ennen Venäjän Ukrainaan suuntaaman hyökkäyksen aiheuttamaa turvallisuusympäristömme perustavanlaatuista muutosta. Selvityksen tulokset ja johtopäätökset eivät kuitenkaan ole tästä huolimatta menettäneet ajankohtaisuuttaan vaan ne ovat turvallisuusympäristössä viime aikoina tapahtuneen muutoksen myötä entistäkin ajankohtaisempia.

Selvitystyötä ei ole voitu laatia erityisesti valmiuslain nyt käsiteltävänä olevan ns. pika-päivityksen tueksi vaan sillä on ollut tarkoitus tukea laajemmin valmiuslain uudistustyötä. Siitä huolimatta nyt käsiteltävänä olevalla hallituksen esityksellä HE 63/2022 vp. voidaan katsoa vastattavan ainakin osittain niihin tarpeisiin, joita selvityksessäkin on esitetty.

Selvityksessä on tarkasteltu eräitä yhteiskunnallisia ja muita ilmiöitä, jotka vaikuttavat valmiuslain muutostarpeidenkin taustalla. Selvityksessä on myös yksilöity sellaisia skenaarioita erilaisista tapahtumainkuluista, joita ei välttämättä ole vielä nykyistä valmiuslakia säädettäessä tunnistettu tai joissa yhdistyy useiden uhkien kokonaisuus. Skenaarioina selvityksessä on nimetty laajamittainen maahantulo, laajavaikutteinen yksittäisestä tapahtumasta alkava häiriö sekä useista samanaikaisista tapahtumista alkava vakava häiriö.

Selvityksen johtopäätöksissä on muun ohella todettu, että valmiuslaissa olisi arvioitava mahdollisuus ilmiölähtöiseen ja kriisin vaikutusten vakavuuteen perustuvaan poikkeusolomäärittelyyn. Samoin selvityksessä on peräänkuulutettu erityyppisten kriisien yhteisvaikutusten ja kriiseihin liittyvien epäsuorien vaikutusten huomioimisen tarvetta. Selvityksessä esitetään, että poikkeusolomääritelmiä olisi tarkasteltava uhkien vaikutuksen valossa.

Kun valmiuslakiin käsillä olevassa hallituksen esityksessä ehdotettua uutta poikkeusolomääritelmää arvioidaan edellä todettujen Turvallisuuskomitean selvityksen johtopäätöksissä esitetyn valossa, uuden määritelmän voi todeta vastaavan pitkälti niitä tarpeita, joita selvityksessä on esitetty. Ehdotetun määritelmän mukaan poikkeusoloihin kuuluu myös muu julkisen vallan päätöksentekokykyyn, yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin toimivuuteen, rajaturvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen kohdistuva



20.5.2022

Eduskunta
Hallintovaliokunta
hav@eduskunta.fi

uhka, toiminta, tapahtuma tai näiden yhteisvaikutus, joka erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantaa kansallista turvallisuutta, yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia. Olennaista on, että määritelmässä on huomioitu erilaisten tilanteiden yhteisvaikutus samoin kuin niiden vaikuttavuus. Ehdotetun poikkeusolomääritelmän kriteerit voivat täytyä myös sellaisissa tilanteissa, joissa esimerkiksi tapahtumaa tai uhkaa ei voida osoittaa jonkin tietyn aiheuttamaksi tai edes vihamieliseksi toiminnaksi ylipäättäen. Muun ohella tämä erottaa nyt ehdotetun uuden poikkeusolomääritelmän esimerkiksi valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdissa tarkoitetuista poikkeusoloista, joiden toteaminen edellyttää kaikissa tapauksissa hyökkäystä tai sen uhkaa, vaikka hyökkäyksen ei välttämättä tarvitsekaan olla aseellinen. Niin kutsutuissa hybridioperaatioissa vaikuttamiselle on tyypillistä, ettei mahdollinen hyökkääjä tunnusta suorittavansa hyökkäystä. Siksi nyt ehdotettu poikkeusolomääritelmä soveltuu muun ohella myös hybridiuhkatilanteisiin, jos vain määritelmässä yksilöidyt edellytykset täyttyvät.

Turvallisuuskomitean skenaarioselvityksessä ei ole varsinaisesti yksilöity erilaisten poikkeusolomääritelmien mukaisissa tilanteissa tarvittavia toimivaltuuksia eikä se ollut selvityksen tarkoituksenaan. Siten selvityksen valossa on vaikea ottaa kantaa siihen, miten hyvin ne valmiuslain lisätoimivaltuudet, joita voitaisiin ottaa käyttöön uuden ehdotetun poikkeusolomääritelmän mukaisissa poikkeusoloissa, soveltuvat nimenomaan mainittuihin poikkeusoloihin. Nyt käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa on päädytty esittämään pääosin jo olemassa olevia lisätoimivaltuuksia käytettäväksi myös uuden määritelmän mukaisissa poikkeusoloissa. Ratkaisua on pidettävä perusteltuna ottaen huomioon koko akuutin päivitystarpeen taustan ja hankkeelle asetetun kiireellisen aikataulun.

Käsiteltävänä olevalla ehdotuksella, uudella ehdotetulla poikkeusolomääritelmällä ja siihen liitettäväksi ehdotetuilla toimivaltuuksilla ei välttämättä kyetä vastaamaan kaikkiin kuviteltavissa oleviin ongelmatilanteisiin täydellisesti. Eräisiin tilanteisiin joudutaan mahdollisesti erikseen etsimään ratkaisuja, joissa eri vaihtoehtoihin voi liittyä juridisia ongelmia. Selvää kuitenkin on, että ehdotus olisi toteutuessaan merkittävä askel oikeaan suuntaan kokonaisturvallisuuteen olennaisesti liittyvän varautumisen lainsäädännön kehittämiseksi.

Lopuksi on syytä korostaa sitä Turvallisuuskomitean skenaarioselvityksessäkin esiintuvaa seikkaa, ettei ongelma normaaliolojen häiriötilanteissa tai edes poikkeusoloissa aina ole viranomaisten toimivaltuuksien riittämättömyydessä. Hyvälläkään lainsäädännöllä ei sellaisenaan voida luoda vielä todellisuutta. Toimivaltuuksien lisäksi viranomaisilla on oltava riittävät toimintaedellytykset toimivaltuuksien asianmukaiseen käyttämiseen demokraattisen oikeusvaltion toiminnan turvaamiseksi myös häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Timo Kerttula
hallitusneuvos
Turvallisuuskomitean sihteeristö

Jakelu Eduskunta / hallintovaliokunta