



23.5.2022

Eduskunta
Hallintovaliokunta

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

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriötä kuultavaksi sekä kirjallista asiantuntijalausuntoa.

Turvallisuusympäristön muuttumisen myötä Suomi varautuu poikkeuksellisten, laaja-alaisten ja monitahoisten hybridi vaikuttamisen keinojen kohteeksi joutumiseen. Sisäministeriö on osallistunut tiiviisti poikkeuksellisen pikaisella aikataululla valmisteltuun valmiuslain muutokseen.

Valmiuslain poikkeusolojen määritelmää täydennettäisiin siten, että määritelmässä otettaisiin nykyistä kattavammin huomioon erilaiset hybridiuhat. Esityksen tarkoituksena on varmistaa viranomaisten mahdollisuudet vastata tehokkaasti ja oikeasuhtaisesti vallitsevan yhteiskunnallisen tilanteen mukaisiin uhiin.

Hybridiuhkissa sisäinen ja ulkoinen turvallisuus liittyvät kiinteästi toisiinsa ja usein uhkat asettuvat sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajapintaan. Hybridi vaikuttamisessa yksi toiminnan keskeisistä päämääristä on poliittiseen päätöksentekoon vaikuttaminen ja demokratian heikkouksien hyödyntäminen vakauden horjuttamiseksi. Lainvalvonta- raja- ja pelastusviranomaiset ovat keskeisiä viranomaisia hybridiuhkatilanteessa ja toimivat yleensä ensivasteena hybridiuhan konkretisoituessa toiminnaksi.

Sisäministeriö kannattaa valmiuslain muutosesitystä ja pitää ehdotettua sääntelyä välttämättömänä.

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.

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.

23.5.2022

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.

Ylimpien valtioelinten lisäksi julkisen vallan päätöksentekokykyyn vaikuttavat uhkat voisivat 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.

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 hybridi-vaikuttaminen, laajamittainen onnettomuus tai yhteiskuntajärjestystä vaarantava rikos, kuten terroristi-isku tai sabotaasityyppinen kriittisen infrastruktuurin toimintaan kohdistuva vahingon teko. Laajamittaiseen maahantuloon voi etenkin sen välineellistämisen tilanteissa liittyä väkivaltaista käyttäytymistä tai sillä uhkaamista rajanylityspaikoilla tai maahantulijoita vastaanotettaessa sekä pyrkimys aiheuttaa myös valtion sisäistä epävakautta. Tilanne saattaa kehittyessään tai eskaloituessaan johtaa myös vakaviin levottomuuksiin, jotka eivät ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.

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.

Valmiuslakiin ehdotettaisiin uutta säännöstä kuljetuspalvelun tarjoajan velvollisuudesta suorittaa välttämättömiä kuljetuksia rajaturvallisuuden tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi (122 a §). Esityksen kuljetusten järjestämiseksi voisi tehdä liikenne- ja viestintäministeriölle poliisi, Rajavartiolaitos ja Maahanmuuttovirasto. Kyse olisi käyttöoikeuden tilapäisestä rajoittamisesta ja se olisi sidottu välttämättömyyteen. Velvoitteen kohteena olevalla olisi lisäksi oikeus saada käyttöoikeuden siirroista valtion varoista täysi korvaus valmiuslain 128 §:n mukaisesti.

Kuljetuspalvelun tarjoajan velvollisuus suorittaa kuljetuksia

Hybridiuhkatilanteet voivat merkittäväällä tavalla tilapäisesti lisätä viranomaisten kuljetustarpeita. 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 tarkoitet-

23.5.2022

tuja kuljetuspalvelun tarjoajia. Kuljetuspalvelun piiriin kuuluisi esimerkiksi taksi-, henkilö- ja tavara-liikenneluvan haltijan kuljetustoiminta. Kyse olisi käyttöoikeuden tilapäisestä rajoittamisesta ja se olisi sidottu välttämättömyyteen. Velvoitteen kohteena olevalla olisi lisäksi oikeus saada käyttöoikeuden siirroista valtion varoista täysi korvaus valmiuslain 128 §:n mukaisesti.

Poikkeuksellisiin tilanteisiin vastaamiseksi poliisilla ja Rajavartiolaitoksilla saattaa olla tarve henkilöstö- ja materiaalin siirtämiseen sekä rajaturvallisuuden ylläpitoa tukevien rakennelmien, estelaitteiden ja valvontajärjestelmien rakentamista, mikä voi aiheuttaa merkittäviä kuljetustarpeita. Vastaavasti laajamittaiset häiriöt saattavat aiheuttaa tarpeita määrällisesti suurenkin joukon kiinniottamiselle ja kiinniotettujen henkilöiden kuljettamiseen säilytystiloihin, kuten on ollut tarpeen joidenkin mielenosoitusten aikana normaalioloissakin. Myös poikkeuksellisen laajamittaisen maahantulon tilanne, jossa viranomaisen ei pysty henkilömäärän suuruuden vuoksi järjestämään turvapaikanhakijoiden kuljetuksia normaalilainsäädännön puitteissa, voisi aiheuttaa tarpeen ehdotetun kuljetusten järjestämiselle.

Velvollisuus luovuttaa rakennuksia ja huoneistoja

Maahanmuuttoviraston käyttöön säädettäisiin velvollisuus luovuttaa rakennuksia ja huoneistoja (122 b §). Pykälän tarkoituksena olisi varmistaa, että Maahanmuuttovirastolla olisi käytettävissään riittävä majoituskapasiteetti poikkeuksellisen laajamittaisen maahantulon tilanteissa. Velvoitteen piiristä on ehdotettu rajattavaksi asumiskäytössä olevat tilat, minkä lisäksi säännös kohdentuisi vain suuren ihmismäärän majoittumiseen soveltuviin tiloihin. Edellytyksenä olisi lisäksi, että velvollisuudesta ei ehdotetun 3 momentin mukaan aiheudu kohtuutonta haittaa rakennuksen tai huoneiston omistajalle tai haltijalle. Velvoitteen kohteena olevalla olisi lisäksi oikeus saada käyttöoikeuden siirroista valtion varoista täysi korvaus valmiuslain 128 §:n mukaisesti.

Maahanmuuttovirasto voisi ehdotetun 122 b §:n mukaan vastaanottopalveluiden järjestämistä varten tarvittavien tilojen riittävyyden varmistamiseksi 3 §:n 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa päätöksellään velvoittaa rakennuksen tai huoneiston omistajan tai haltijan luovuttamaan vähintään 30 hengen yhteismajoittamiseen soveltuvan rakennuksen tai huoneiston Maahanmuuttoviraston käyttöön. Kyse olisi käyttöoikeuden tilapäisestä rajoittamisesta ja se olisi sidottu välttämättömyyteen.

Liikkumis- ja oleskelurajoitukset yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi

Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi liikkumis- ja oleskelurajoituksista yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi 122 c §. Hybridiuhkiin liittyy tyypillisesti pyrkimys aiheuttaa yhteiskunnallista epävakautta, mikä lisää merkittävästi riskiä laajamittaisiin, hallitsemattomiin ja väkivaltaisiin sisäisiin levottomuuksiin. Esityksessä on siksi pidetty välttämättömänä varmistaa ehdotetun 3 §:n 6 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa valtioneuvoston edellytykset vastata valmiuslain 118 §:ää käyttöalaa täydentävän liikkumis- ja oleskelurajoituksen keinoin myös erityisen vakaviin ja laajamittaisiin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden häiriötilanteisiin.

Ehdotetun 122 c §:n mukaan 3 §:n 6 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa 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 ja laajamittaisesti vaarantavan uhkan torjumiseksi tai tilanteen hallintaan saattamiseksi. Rajoituksen tarkoituksena olisi sen mahdollisessa soveltamistilanteessa suojata sen kohteena olevalla alueella yhteiskuntarauhaa sekä ehkäistä tilanteen siellä oleviin henkilöihin kohdistuvaa väkivaltaa, oikeudenloukkauksia ja omaisuuteen kohdistuvaa huomattavaa vahinkoa. Ta-

23.5.2022

voitteena olisi myös ehkäistä tilanteen eskaloituminen viime kädessä 3 §:n 1 tai 2 kohdassa tarkoitetuksi aseelliseen hyökkäykseen rinnastuvaksi poikkeusoloksi. Ehdotus kiinnittyisi siten valmiuslain 1 §:n tarkoitukseen väestön suojaamisesta sekä oikeusjärjestyksen, perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien ylläpitämisestä.

Ehdotettu 122 c § mahdollistaisi liikkumisen tai oleskelun kieltämisen tai rajoittamisen tietyllä paikkakunnalla tai sen osassa. Säännös olisi siten alueelliselta käyttöalaltaan rajatumpi kuin valmiuslain 118 §, jonka on katsottu mahdollistavan liikkumis- ja oleskelurajoituksen asettamisen ihmisten henkeä tai terveyttä uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi myös paikkakuntaa suuremmalla alueella. Säännösehdotuksessa tarkoitetuissa tilanteissa on katsottu olevan kyse lähinnä paikallisesti ilmenevästä joukkoliikehdinnästä aiheutuvista uhkista, joiden ei ehdotetussa 3 §:n 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa voitaisi katsoa laajamittaisinaan edellyttävän liikkumis- ja oleskelurajoituksen ulottamista tiettyä paikkakuntaa laajemmalle alueelle. Suuremmalla paikkakunnalla kysymyksen voisi tulla liikkumisen ja oleskelun rajoittaminen lähinnä tietyssä kaupunginosassa. Edellytyksenä kuitenkin olisi, etteivät viranomaisten säännönmukaiset toimivaltuudet ole tilanteen hallitsemiseksi riittäviä. Säännös ei toisaalta estäisi asettamasta liikkumis- ja oleskelurajoitusta samanaikaisesti useammalle paikkakunnalle tai tietyn paikkakunnan useampaan osaan, jos sitä voitaisiin pitää tilanteen vakavuus ja kokonaisarvio huomioon ottaen välttämättömänä.

Ehdotettu 122 c § mahdollistaisi liikkumis- tai oleskelurajoituksen asettamisen vain siltä osin kuin se on välttämätöntä säännöksessä tarkoitettun uhkan torjumiseksi tai tilanteen hallintaan saattamiseksi. Säännösehdotuksessa tarkoitettu rajoitus voisi olla myös esimerkiksi tiettyyn vuorokauden aikaan sidottu ajallinen liikkumisrajoitus.

Muita säännöksiä

Toiminnallisesti on tärkeää, että esityksessä ehdotetun mukaisesti valmiuslain 93 § palvelusuhteen ehdoista poikkeamiseksi sekä 94 §:n mukainen irtisanomisoikeuden rajoittaminen olisivat käytettävissä poliisissa, pelastustoimessa, hätäkeskustoiminnassa, Rajavartiolaitoksessa ja Maahanmuuttovirastossa 3 §:n 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Hybridiuhkatilanteet voivat merkittävällä tavalla kuormittaa sisäisen turvallisuuden viranomaisia, minkä vuoksi palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen ja mahdollisuus irtisanomisoikeuden rajoittamiseen on välttämätöntä.

Ehdotukseen ei sisälly varsinaisia uusia toimivaltuuksia pelastustoimen viranomaisille tai hätäkeskustoiminnasta vastaaville viranomaisille, mutta valtion viraston ja laitoksen sekä henkilöstön siirtäminen (104 §), väestönsuojeluvollisuus (116 §) sekä liikkumis- ja oleskelurajoitukset väestön suojaamiseksi (118 §) koskevat välittömästi myös pelastustoimea ja hätäkeskustoimintaa ja olisivat käytettävissä myös 3 §:n 6 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa.

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.

Sisäministeriö on 19.5.2022 lähettänyt lausuntokierrokselle luonnoksen hallituksen esitykseksi laiksi rajavartiolaitoksen muuttamisesta (SM012:00/2022). Esityksen tavoitteena on vahvistaa rajaturvallisuutta parantamalla Rajavartiolaitoksen mahdollisuuksia varautua ja vastata normaaliolojen häiriötilanteisiin. Muutoksilla parannettaisiin myös Rajavartiolaitoksen varautumista poikkeusoloihin. Tavoit-

23.5.2022

teenä on tehdä rajavartiolaitokseen kiireellisimmiksi katsotut muutokset muun muassa muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen varautumiseksi. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle viikolla 23.