

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Oikeusministeriö

LsN, Timo Makkonen, LsN Marietta Keravuori-Rusanen, NvM Perttu Wasenius

LAUSUNTOVASTINE
8.6.2022

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle

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

Eduskunnan puolustusvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista vastinetta valiokunnalle otsikossa mainitun hallituksen esityksen johdosta annettuihin lausuntoihin. Eduskunnan valiokunnista lausunnon puolustusvaliokunnalle ovat asiassa antaneet:

- liikenne- ja viestintävaliokunta (LiVL 21/2022 vp)
- perustuslakivaliokunta (PeVL 29/2022 vp)
- sivistysvaliokunta (SiVL 13/2022 vp)
- sosiaali- ja terveysvaliokunta (StVL 6/2022 vp)
- talousvaliokunta (TaVL 27/2022 vp)
- työelämä- ja tasa-arvovaliokunta (TyVL 5/2022 vp)

Eduskunnan hallintovaliokunta ei ole tämän vastineen antamishetkellä vielä antanut lausuntoa asiassa puolustusvaliokunnalle.

Lisäksi tässä vastine käsittää puolustusvaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden lausunnot siltä osin, kun ne sisältävät kommentteja, jotka oikeusministeriön käsityksen mukaan edellyttävät vastaamista. Professori Kaarlo Tuorin, professori Janne Salmisen, professori Jukka Viljasen ja professori Tuomas Ojasen lausunnot on oikeusministeriön käsityksen mukaan jo huomioitu perustuslakivaliokunnan lausunnossa, eikä niitä siksi käsitellä tässä lausuntovastineessa.

Vastine on valmisteltu yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön sekä valtiovarainministeriön kanssa niiden toimialaan kuuluvien osa-alueiden osalta.

Oikeusministeriö toteaa vastineenaan kunnioittavasti seuraavan.

1. Yleistä

Sekä eduskunnan valiokuntien että puolustusvaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden lausunnoissa kannatetaan laajasti esityksen tavoitteita. Lausunnoissa on laajasti tunnistettu Suomen äkillisesti ja olennaisesti muuttunut turvallisuuspoliittinen tilanne, jonka vuoksi valmiuslain kiireellistä tarkistamista hybridivaikuttamisen varalta pidetään niissä yleisesti välttämättömänä. Oikeusministeriöllä ei tältä osin ole lausuntoihin lisättävää tai huomioitavaa.

2. Poikkeusolojen määritelmä (1. lakiehdotuksen 3 §:n 6 kohta)

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota ehdotetun 3 §:n 6 kohdan suhteeseen siihen perustuslain 23 §:ään sisältyvään vaatimukseen, että poikkeusolojen tulee olla laissa säädettyjä mm. seuraavasti:

”Nyt ehdotetusta 6 kohdasta puuttuu poikkeusoloa kuvaileva konkreettinen ilmaisu, jollainen on esimerkiksi valmiuslain 3 §:n 1, 4 ja 5 kohdassa (aseellinen hyökkäys, suuronnettomuus, tartuntatauti). Uusi 6 kohta muistuttaa kirjoitustavaltaan ennen muuta valmiuslain 3 §:n 3 kohdan mukaista poikkeusolomääritelmää, jota perustuslakivaliokunta on pitänyt sisällöltään laajana ja jossakin määrin epämääräisenä. Ehdotetun 6 kohdan epätarkkuutta lisää kuitenkin vielä siinä käytettyjen käsitteiden laajuus. Esimerkiksi säännöksessä käytetty ilmaisu ”kriittinen infrastruktuuri” kattaa lainkohdan perustelujen (s. 40—41) valossa hyvin laajasti erilaisia rakenteita, toimintoja ja palveluita, eikä ilmaisulle perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ole vakiintunutta oikeudellista sisältöä. Valiokunta kiinnittää huomiota tältä osin myös siihen, että 6 kohdassa käytetään kolmea erilaista turvallisuus-käsitettä (rajaturvallisuus, yleinen järjestys ja turvallisuus, kansallinen turvallisuus).” (PeVL 29/2022 vp, s. 5)

[...]

”Perustuslakivaliokunnan mielestä merkityksellistä on lisäksi, että valmiuslain toimivaltuussäännösten soveltaminen on mahdollista vain laissa tarkasti rajatuissa poikkeusoloissa ja valmiuslain toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jollei tilannetta voida hallita viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin (ks. esim. PeVM 11/2020 vp). Valiokunnan mielestä poikkeuslain asiallisesta rajattaisuudesta perustuslain 73 §:ssä säädetty tässä sääntelytekstissä edellyttää siten, että ehdotettua valmiuslain 3 §:n 6 kohdan poikkeusolomääritelmää on valtiosääntöoikeudellisista syistä vielä täsmennettävä. Poikkeusolojen olennaisen sisällön on ilmentävä täsmällisemmin määritelmäsäännöksessä ja sen piiri on rajattava koskemaan vain sellaisia laajakantoisia hybridiuhkia, jotka vakavuudeltaan rinnastuvat perustuslain 23 §:n vaatimukset täyttäviin muihin valmiuslain poikkeusoloperusteisiin. Täsmeneminen voidaan siten tehdä esimerkiksi määrittelemällä uuden poikkeusoloperusteen perusmuodon tunnusmerkistöä, mitä voidaan täydentää maininnalla perusmuodon tunnusmerkistöön vakavuudeltaan rinnastettavasta muusta uhasta. Edellä ongelmallisiksi katsottuja käsitteitä, erityisesti avointa kriittisen infrastruktuurin käsitettä, on syytä pyrkiä välttämään.” (PeVL 29/2022 vp, s. 10)

Oikeusministeriö ehdottaa 3 §:n 6 kohtaa perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta täsmennettäväksi ja rajattavaksi jäljempänä esitetyllä tavalla. Määritelmän sisällössä ja kirjoitustavassa on kuitenkin otettava huomioon se, ettei hybridi vaikutamisessa ole kyse samankaltaisesta konkreettisesti määriteltävissä tai konkreettiseen toiminnan perusmuotoon palautettavissa olevasta ilmiöstä kuin perustuslakivaliokunnan vertailukohdaksi nostamissa aseellisessa hyökkäyksessä, suuronnettomuudessa tai tartuntataudissa. Hallituksen esityksen taustalla oleville uudentyyppisille turvallisuusuhkille on nimenomaisesti tyypillistä se, ettei niille ole olemassa vastaavia yksiselitteisiä tunnusmerkistöjä kuin valmiuslaissa jo tunnistetuille perinteisemmille turvallisuusuhkille. Sääntelyn kohteena olevan toiminnan luonne on pystyttävä ottamaan huomioon myös sääntelytekniikassa.

Kuten hallituksen esityksessä kuvataan (s. 4) hybridivaikuttamiseen kuuluu tyypillisesti laaja keinovalikoima muun muassa poliittisia, taloudellisia ja sotilaallisia keinoja sekä informaatio- ja kybervaikuttamista. Hybridivaikuttamisessa voidaan käyttää myös esimerkiksi ekstremistisiä ja järjestäytyneen rikollisuuden ryhmiä, muutoliikettä ja pakolaisia. Keinoja voidaan käyttää samanaikaisesti tai siten, että eri keinot seuraavat toisiaan. Hybridivaikuttamiselle on tyypillistä, että sitä voi olla vaikea tunnistaa. Siihen ryhtyvä toimija ei välttämättä tunnusta toimintaansa eikä ainakaan sitä, että kyse olisi toisen valtion vahingoittamiseen pyrkivästä toiminnasta. Tämän vuoksi toiminnan määrittely esimerkiksi valtioon kohdistuvaksi hyökkäykseksi voi olla vaikeaa, vaikka sen vaikutukset yhteiskuntaan tai esimerkiksi yhteiskunnan kriittiseen infrastruktuuriin olisivatkin vakavia. Uhkaa yhteiskunnan elintärkeille toiminnoille voi olla vaikea tunnistaa myös siksi, että yksittäisellä hallinnonalalla niistä on vain vähäisiä merkkejä ja uhka on havaittavissa vasta hallinnonalat kattavan laajan tilannekuvan avulla. Hybridivaikuttamiseen voi kuulua myös sinänsä laillisten keinojen käyttämistä, mikä edelleen voi vaikeuttaa hybridivaikuttamisen tunnistamista.

Hybridivaikuttamisen luonteesta johtuen ehdotettua 3 §:n 6 kohtaa ei oikeusministeriön käsityksen mukaan ole mahdollista rakentaa poikkeusoloa kuvaavan perusmuodon tunnusmerkistön tai muun poikkeusolon konkreettisen kuvauksen varaan samalla tavalla kuin valmiuslain 3 §:n 1, 4 ja 5 kohdassa tarkoitettuja poikkeusoloja. Hybridivaikuttamisen perusmuotoa tai konkreettista kuvausta ei ole olemassa. Säännöstä olisi sen sijaan oikeusministeriön käsityksen mukaan mahdollista perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla täsmentää ja rajata esimerkiksi seuraavasti:

3 §

Poikkeusolojen määritelmä

Poikkeusoloja tämän lain mukaan ovat:

- 1) Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila;
- 2) Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii tämän lain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista;
- 3) väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat;
- 4) erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkitila;
- 5) vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti; sekä

6) sellainen

- a) julkisen vallan päätöksentekokykyyn;
- b) rajaturvallisuuden tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen;
- c) välttämättömien sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen palvelujen saatavuuteen;
- d) energian, veden, elintarvikkeiden, lääkkeiden tai muiden välttämättömien hyödykkeiden saatavuuteen;
- e) välttämättömien maksu- ja arvopaperipalvelujen saatavuuteen;
- f) yhteiskunnallisesti kriittisten liikennejärjestelmien toimivuuteen; tai
- g) edellä a–f alakohdassa lueteltuja toimintoja ylläpitävien tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tai tietojärjestelmien toimivuuteen

kohdistuva uhka, toiminta, tapahtuma tai näiden yhteisvaikutus, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti ja laajamittaisesti estyvät tai lamaantuvat tai joka muulla näihin vakavuudeltaan rinnastuvalla tavalla erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantaa yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia.

Säännösehdotuksen a ja b alakohdat vastaisivat hallituksen esityksessä ehdotetun 3 §:n 6 kohdan sanamuotoa. Ehdotuksen c–f alakohdat on sen sijaan tarkoitettu asiallisesti korvaamaan esityksessä ehdotetusta poikkeusolomääritelmästä ilmenevän ”kriittisen infrastruktuurin” käsitteen. Kyseiset alakohdat käsittäisivät esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa luetellut kriittisen infrastruktuurin alaan kuuluvat toiminnot. Esityksen perusteluista poiketen vastineessa ehdotetun täsmennetyt säännösehdotuksen ulkopuolelle rajautuisivat lakiteknisistä syistä kuitenkin vaarallisten aineiden tuotantoon ja varastointiin liittyviin toimintoihin kohdistuvat uhkat. Tällaisiin uhiin reagoiminen jäisi siten nykyisten poikkeusoloperusteiden, erityisesti 4 kohdan (suuronnettomuus) varaan.

Perustuslakivaliokunnan edellyttämä poikkeusolomääritelmän sisällöllinen rajausta ehdotetaan toteutettavaksi täsmentämällä säännöksen loppuosaan sisältyvä vakavuusedellytys koskemaan sellaisia uhkia, joiden seurauksena yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömät toiminnot olennaisesti ja laajamittaisesti estyvät tai lamaantuvat. Lisäksi säännöstä ehdotetaan täydennettäväksi maininnalla näihin vakavuudeltaan rinnastettavasta muista uhkista.

Säännösehdotuksesta on poistettu kansallisen turvallisuuden käsite vastauksena perustuslakivaliokunnan huomautukseen säännöksestä esiintyvistä useasta turvallisuuskäsitteestä ja niiden epäselvästä suhteesta. Tällä muutoksella ei katsota olevan soveltamisen kannalta kuitenkaan ratkaisevaa merkitystä.

3. Poikkeusolojen toteamisen kynnyksestä

Liikenne- ja viestintävaliokunnan lausunnon mukaan valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on kiinnitetty huomiota siihen, että esityksestä ei tule selkeästi esille, että verkkohyökkäyksellä uhkaaminen voi ylittää poikkeusolojen kynnyksen vain siinä tapauksessa, että uhka voidaan todentaa todelliseksi ja vakavasti otettavaksi. Valiokunta ehdottaa, että puolustusvaliokunta arvioi säännöksen tai sen tulkinnan täsmentämistarvetta mietinnössään. (LiVL 21/2022 vp, s. 2)

Myös Elinkeinoelämän keskusliitto EK painottaa puolustusvaliokunnalle antamassa lausunnossa, että kun vakavillakin toimilla uhkaaminen on helppoa toteuttaa, tämän kuten muidenkin uhkausten osalta on luonnollisesti edellytettävä, että uhkaus on todellinen ja vakavasti otettava. Vain se, että joku on esittänyt verkkohyökkäykseen liittyvän uhkauksen, ei yksinään voi olla riittävää. Vaikka tämä on kokonaisuus huomioiden selvää, perusteluteksti ei välttämättä kaikilta kohdin riittävästi painota tätä.

Oikeusministeriö toteaa, ettei poikkeusolojen määritelmän täydentämisellä ole tarkoitus madaltaa poikkeusolojen toteamisen kynnystä nykytilaan nähden. Valmiuslain toimivaltuudet on tarkoitettu otettavaksi käyttöön vain kaikkein vakavimmissa kriisitilanteissa.

4. Uuden poikkeusoloperusteen suhde nykyisiin poikkeusoloperusteisiin

Valtiovarainministeriö katsoo puolustusvaliokunnalle antamassaan lausunnossa, että valmiuslain soveltamiskäytännön ohjaamisen kannalta olisi tärkeää, että eduskunnan mietintövaliokuntana toimiva puolustusvaliokunta vahvistaisi selkeyden vuoksi omassa mietinnössään, että ehdotetun uuden 3 § 6 kohdan säätämällä ei ole tarkoitus muuttaa tai rajoittaa muiden 3 §:n poikkeusolomääritelmien tulkintaa. Tämä vastaisi myös hallituksen esityksessä omaksuttua lähtökohtaa (HE 63/2022 vp, s. 61).

Oikeusministeriö yhtyy valtiovarainministeriön lausunnossaan esittämään käsitykseen ja toteaa, että uuden poikkeusoloperusteen lisäämisellä valmiuslakiin olisi tarkoitus miltään osin muuttaa jo voimassa olevien poikkeusoloperusteiden tulkintaa tai korvata niitä. Tämä tuodaan edellä mainitulla tavalla myös hallituksen esityksessä esiin.

5. Uuteen poikkeusolomääritelmään kytkettävistä toimivaltuuksista

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että puolustusvaliokunnan on syytä tarkastella ehdotettujen toimivaltuuksien tarpeellisuutta suhteessa täsmennettyyn poikkeusolomääritelmään (PeVL 29/2022 vp, s. 11). Valiokunta kiinnittää lausunnossaan erityisesti huomiota säännöstelyyn liittyviin toimivaltuuksiin, joiden käyttöönottoon näillä perusteilla voi sen mukaan liittyä valtiosääntöoikeudellista ongelmaa, koska niiden välttämättömyys tarkoitetuissa poikkeusoloissa voi olla hankalasti perusteltavissa (PeVL 29/2022 vp, s. 7).

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotetun 3 §:n 6 kohdan tarkoituksena on kattaa hyvin erilaisia tilanteita, mikä osaltaan vaikeuttaa siihen kytkettävien toimivaltuuksien yksityiskohtaista rajaamista. Kohdan mukaisen poikkeusoloperusteen voisivat yksinään tai yhdessä muiden seikkojen kanssa täyttää esimerkiksi poikkeuksellisen laajamittainen maahantulo, kybertoimintaympäristön vakava häiriö tai liikenneinfrastruktuurin vakava häiriö. Kohdan soveltamisalaan mahdollisesti tulevat tilanteet olisivat siis luonteeltaan keskenään hyvin erilaisia ja edellyttäisivät siksi myös osin erilaisten toimivaltuuksien käyttöönottoa. Valmiuslain 5 ja 10 luvussa säädettyjen säännöstelyä koskevien toimivaltuuksien käyttöönotto voisi olla välttämättömä esimerkiksi sähkön, veden tai polttoaineen jakelun vakavasti vaarantuessa hybridivaikuttamisen johdosta. Oikeusministeriön käsityksen mukaan edellä jaksossa 3 ehdotettu vaihtoehtoinen 3 §:n 6 kohdan muotoilu ei vaikuttaisi uuteen poikkeusoloperusteeseen kytkettäviin toimivaltuuksiin suhteessa hallituksen esityksessä esitettyyn.

6. Toimivaltuussäännösten soveltamisen aloittamisesta ja lopettamisesta tehtävät ilmoitukset (valmiuslain 5 §:n 2 momentti)

Perustuslakivaliokunta nostaa lausunnossaan esiin valmiuslain 5 §:n 2 momentin sanamuodon seuraavasti:

”Valmiuslain II osan toimivaltuussäännösten soveltamisen aloittamisesta ja lopettamisesta tehtävistä ilmoituksista säädetään valmiuslain 5 §:n 2 momentissa, jota ei nyt ehdoteta muutettavaksi. Säännös lisättiin lakiin eduskuntakäsittelyssä perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella (PeVL 6/2009 vp, s. 3/II). Säännöksen muotoilun perusteella vaikuttaa, että siinä

sanonnallisesti kavennettaisiin ilmoitusvelvollisuutta verrattuna ihmisoikeussopimusten mukaisiin velvollisuuksiin ilmoittaa sopimusvelvoitteista poikkeamisesta. Sääntelyä on syytä muuttaa esimerkiksi informatiiviseksi viittaukseksi ihmisoikeussopimusten poikkeuksista ilmoittamista koskeviin määräyksiin.” (PeVL 29/2022 vp, s. 12)

Oikeusministeriö ehdottaa, että mainittu valmiuslain 5 §:n 2 momentti muutettaisiin perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta seuraavaan muotoon:

Tämän lain II osan soveltamisen aloittamisesta ja päättymisestä ilmoitetaan kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 8/1976) sopimusvaltioille Yhdistyneiden Kansakuntien pääsihteerin välityksellä sillä tavoin ja niissä tilanteissa kuin yleissopimuksen 4 artiklan 3 kohdassa määrätään. Euroopan neuvoston pääsihteerille tiedotetaan lain II osan soveltamisen aloittamisesta ja päättymisestä sillä tavoin ja niissä tilanteissa kuin ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (SopS 19/1990) 15 artiklan 3 kappaleessa määrätään.

7. Väestön toimeentulon turvaamista koskeva 1. lakiehdotuksen 57 a §

Perustuslakivaliokunta kiinnittää launnonssaan erikseen huomiota väestön toimeentulon turvaamiseen liittyvään uuteen valmiuslain 57 a §:ään:

”Sääntely on merkityksellistä perustuslain oikeutta sosiaaliturvaan koskevan 19 §:n kannalta. Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on 19 §:n 1 momentin mukaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Kysymyksessä on siten jokaiselle kuuluva subjektiivinen oikeus (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II). Perustuslakivaliokunta katsoi voimassa olevia valmiuslain sosiaaliturvaan liittyviä muutoksia koskevia säännöksiä arvioidessaan (PeVL 6/2009 vp, s. 7—9), että kyseisistä säännöksistä oli väliinpuotoajaryhmien välttämiseksi käytävä yksiselitteisesti ilmi, että kaikille etuuksien saajille turvataan oikeus välttämättömään toimeentuloon — käytännössä vähintään toimeentulotuen perusosaa vastaava määrä sekä välttämättömät asuin- ja terveydenhuoltomenot kattava määrä — myös siltä ajalta, jolloin muiden etuuksien maksaminen on keskeytetty tai maksamista on lykätty. Lakiehdotuksen täsmentäminen tällä tavoin oli edellytys sen käsittelemiselle tältä osin tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Sääntelyä tuli tarkistaa tällä tavoin, vaikka lakiehdotus muista syistä käsiteltäisiin perustuslain säätämisyjärjestyksessä.” (PeVL 29/2022 vp, s. 8)

[...]

”Ehdotetussa 57 a §:ssä ei säädetä yksilön subjektiivisesta oikeudesta säännöksessä tarkoitettuun tukeen, eikä sääntely tältä osin vastaa sille asetettuja tavoitteita välttämättömän toimeentulon viimesijaisesta turvaamisesta. Säännöstä tulee muuttaa niin, että siitä käy yksiselitteisesti ilmi, että kaikille etuuksien saajille turvataan oikeus välttämättömään toimeentuloon. Lisäksi säännöksen suhde valmiuslain 58 §:ssä säädettyihin etuuksien maksatusta ja sen vähimmäismääriä koskeviin säännöksiin tulee selkeyttää siten, että myös 57 a §:ssä tarkoitetun etuuden osalta on mahdollista varmistua myös tuen suuruuden turvaavan perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädetyn ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulon.” (PeVL 29/2022 vp, s. 8)

Oikeusministeriön toteaa, että ehdotetun 57 a §:n soveltamisalaan kuuluisivat kaikki henkilöt, niin etuudensaajat kuin palkansaajatkin riippumatta siitä, onko heillä olemassa varoja ja mikä on heidän toimeentulonsa lähde. Ehdotetussa 57 a §:ssä tarkoitettu tuki tulisi ehdotuksen mukaan maksettavaksi silloin, jos henkilöt eivät voisi käyttää varojaan välttämättömien hyödykkeiden hankintaan johtuen maksuliikenteen vakavasta häiriötilanteesta. Pykälässä tarkoitettu tuki ei korvaisi muita henkilön toimeentulon lähteitä, eikä sitä maksettaisi muiden etuuksien sijaan. Tuella turvattaisiin poikkeusoloissa välttämättömien elinmahdollisuuksien turvaamisen taso. On syytä huomata, että säännöksellä nimenomaisesti varmistettaisiin, että myös vakavan maksuliikennehäiriön tilanteessa jokainen voisi hankkia välttämättömät hyödykkeet ihmisarvoisen elämän turvaamiseksi. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon liittyen on lisäksi otettava huomioon, että sosiaalihuoltolain mukaiset heikoimmassa asemassa olevien asemaa turvaavat säännökset ovat voimassa myös poikkeusolojen aikana.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan 1. lakiehdotuksen 57 a §:ää olisi mahdollista perustuslakivaliokunnan lausunnossaan edellyttämällä tavalla ja edellä lausuttu huomioon ottaen täsmentää esimerkiksi seuraavalla tavalla:

57 a §

Väestön maksukyvyyn ja toimeentulon turvaaminen

Väestön välttämättömän maksukyvyyn ja toimeentulon turvaamiseksi voidaan 3 §:n 3 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa myöntää myönnettään tukea jokaiselle, joka ei maksuliikenteen häiriön vuoksi voi käyttää varojaan välttämättömien hyödykkeiden hankkimiseen. Tuella on tarkoitus katkaa ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömät elintarvikkeet, lääkkeet ja muut vastaavat välttämättömät hyödykkeet. Tuki voidaan suorittaa maksusitoumuksena tai muulla vastaavalla menettelyllä. Tuki ei vaikuta oikeuteen saada muita etuuksia. Tuen takaisinperinnästä säädetään 131 a §:ssä.

Kansaneläkelaitos huolehtii 1 momentissa tarkoitetun tuen myöntämisestä, suorittamisesta ja muusta toimeenpanosta. Tuen hakemiseen ja myöntämiseen, tukiasian käsittelyyn sekä muutoksenhakuun sovelletaan, mitä toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997) säädetään toimeentulotuen hakemisesta ja myöntämisestä, tukiasian käsittelystä sekä muutoksenhausta. Tuen määrästä ja maksatuksen järjestämisestä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Hyvinvointialueet huolehtivat niiden henkilöiden toimeentulon turvaamisesta, jotka ovat sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) tarkoitetun välttämättömän huolenpidon ja toimeentulon turvaamisen tarpeessa.

Jos tuen myöntäminen tai suorittaminen häiriötilanteessa ei ole mahdollista, hyvinvointialueet huolehtivat väestön välttämättömästä toimeentulosta muilla tavoin.

Valtio vastaa 1 momentissa tarkoitetun tuen kustannuksista ja korvaa hyvinvointialueille tässä pykälässä tarkoitetuista toimenpiteistä aiheutuvat kustannukset.

Talousvaliokunta ehdottaa lausunnossaan puolustusvaliokunnan selventävän mietinnössään, että ehdotetun 57 a §:n soveltamisessa tulee tukeutua olemassa oleviin käteisen jakelun ja maksamisen järjestelmiin, jotta säännöstä ei tulkittaisi velvollisuudeksi varautua luomaan pankkien ylläpitämän verkon kanssa rinnakkainen, vain varautumista palveleva järjestelmä.

Oikeusministeriö toteaa vastauksena talousvaliokunnan huomioon, että ehdotuksessa uudessa säännöksessä olisi kysymys sosiaaliturvan piiriin liittyvästä uudesta erityisestä tuesta, joka voisi tulla sovellettavaksi, jos tilisiirtojen tekeminen, sähköisten maksuvälineiden sekä pankki- ja luottokorttien käyttö maksuvälineenä olisi laajamittaisen tieto- ja maksuliikenteen häiriön vuoksi estynyt. Ehdotettu uusi erityinen Kansaneläkelaitoksen toimeenpanema tuki, jota täydentäisi viimesijaisesti ehdotetun säännöksen 3 momentin mukaiset hyvinvointialueiden toimenpiteet ovat vähimmäistoimeentulon turvaamiseen liittyviä toimenpiteitä, eikä niissä ole kysymys vaihtoehtoisesta keinosta korvata käteisen tai laajemmin sähköisen tilirahan saatavuuden tai käytettävyyden varmistamista osana yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista.

Valtioneuvosto on määritellyt huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992) 2 §:n 2 momentin nojalla, että yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömien rahoitusmarkkinapalvelujen jatkuvuus varmistetaan kansallisin varajärjestelyin (VnP huoltovarmuuden tavoitteista 1048/2018). Erityisesti on huolehdittava varajärjestelyistä, joilla turvataan pankkien välinen maksuliikenne, arvopaperien selvitys-, toimitus- ja säilytystoiminta sekä eläkkeiden ja muiden toistuvaisuuksien sekä korttimaksamisen infrastruktuuri ja korttivarmennukset myös silloin, jos näiden toimintojen kannalta kriittiset järjestelmät Suomessa tai maan rajojen ulkopuolella eivät ole käytettävissä. Väestön vähimmäistoimeentulosta huolehtimista laajoissa tietojärjestelmähäiriöissä parannetaan varamenettelyjä kehittämällä. Ehdotetun uuden valmiuslain 57 a §:n säätämällä ei olisi vaikutusta näihin lähtökohtiin.

Oikeusministeriö katsoo edellä mainittuun viitaten, ettei ehdotetun 57 a §:n toimeenpanossa tule tukeutua mihinkään tiettyyn olemassa olevaan maksamisen menetelmään, vaan toimeenpanossa tulisi olla mahdollisuus käyttää erilaisia vaihtoehtoisia maksamisen tapoja. Nykyisin etuuksia voidaan tarvittaessa maksaa henkilöille maksusitoumuksilla. Lisäksi erilaisia uusia maksamisen välineitä kehitetään parhaillaan myös sosiaaliturvaetuuksien toimeenpanoon.

8. Tuen takaisinperintää koskeva 1. lakiehdotuksen 131 a §

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota myös 57 a §:ssä tarkoitettun tuen takaisinperintää koskevaan 131 a §:ään seuraavasti:

”Valmiuslain uudessa 131 a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi 57 a §:ssä tarkoitettun tuen takaisinperinnästä ja takaisinperintää koskevasta menettelystä. Valmiuslain 57 a §:ssä tarkoitettu tuki on hallituksen esityksen perustelujen (s. 53—54) mukaan tavallisista sosiaalietuuksista poiketen lähtökohtaisesti tarkoitettu takaisinperittäväksi. Hallituksen esityksessä ei ole arvioitu ehdotettua takaisinperintää koskevaa sääntelyä perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädetyn kannalta ja sääntelyn vaikutukset julkisen vallan velvollisuuteen turvata ihmisarvoisen elämän edellyttämä toimeentulo jäävät tältä osin epäselviksi. Puolustusvaliokunnan on varmistettava säädösperusteisesti takaisinperintää koskevan sääntelyn yhteensopivuus perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädetyn kanssa. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyssä on otettava huomioon kattavasti erilaiset toimeentulotuen muodot.” (PeVL 29/2022 vp, s. 8)

Oikeusministeriön käsityksen mukaan 1. lakiehdotuksen 131 a §:ää olisi mahdollista perustuslakivaliokunnan lausunnossaan edellyttämällä tavalla täsmentää esimerkiksi seuraavalla tavalla ottaen samalla huomioon edellä ehdotettu 57 a §:n ot-sikon muutos:

131 a §

Maksukyvyn ja toimeentulon turvaamiseksi myönnetyn tuen takaisinperintä

Edellä 57 a §:ssä tarkoitettu tuki peritään takaisin. Tukea myöntänyt viranomainen antaa takaisinperinnästä päätöksen. Takaisinperinnästä voidaan kuitenkin luopua joko kokonaan tai osittain, jos se katsotaan kohtuulliseksi eikä tuen maksaminen ole johtunut etuuden saajan tai hänen edustajansa vilpillisestä menettelystä tai jos maksettu määrä on vähäinen. Takaisinperinnästä voidaan luopua kokonaan takaisinperintää koskevan päätöksen antamisen jälkeen myös, jos takaisinperintää ei etuuden saajan taloudellinen tilanne huomioon ottaen ole enää tarkoituksenmukaista jatkaa tai jos perinnän jatkamisesta aiheutuisi perimättä olevaan etuuden määrään nähden kohtuuttomat kustannukset. **Takaisinperinnästä on luovuttava, jos se johtaisi toimeentulotuen tarpeeseen.**

Takaisinperintäpäätökseen haetaan muutosta 130 §:ssä säädetyllä tavalla. Takaisinperintää koskeva lainvoimainen päätös saadaan panna täytäntöön kuten lainvoimainen tuomio.

Tuki voidaan periä takaisin myös ottamalla se vähennyksenä huomioon samalta ajalta myöhemmin maksettavien 56 §:n 1 momentissa tarkoitettujen etuuksien määrässä. Toimeentulon turvaamiseksi maksetun 57 a §:ssä tarkoitetun tuen huomioon ottamiseen maksettaessa samalta ajalta myöhemmin 56 §:n 1 momentissa tarkoitettua etuutta sovelletaan, mitä kyseisen etuuden takaisinperinnästä kuittaamalla säädetään.

9. Valmiuslain 11 luvun säännösten sovellettavuus

Sosiaali- ja terveysvaliokunta huomauttaa lausunnossaan, että hallituksen esityksen säännöskohtaisten perustelujen mukaan (s. 45) uuden poikkeusolomäärityksen aktivointimahdollisuuden piiriin kuuluisivat valmiuslain 11 luvun toimivaltuudet sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamisesta. Perustelujen ja valiokunnan saaman selvityksen mukaan tarkoituksena on ollut ulottaa sääntely koko 11 lukuun. Esityksen 1. lakiehdotuksessa täydennystä ehdotetaan kuitenkin vain 88 §:ään. Valiokunta esittääkin, että 1. lakiehdotusta täydennetään lisäämällä myös valmiuslain 86 ja 87 § niiden säännösten joukkoon, jotka on mahdollista aktivoida ehdotetun 3 §:n 6 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa. (StVL 6/2022 vp, s. 4–5)

Oikeusministeriö pitää sosiaali- ja terveysvaliokunnan huomiota aiheellisena ja esittää, että puolustusvaliokunta muuttaisi 1. lakiehdotusta sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdottamalla tavalla.

10. 1. lakiehdotuksen 109 §

Sivistysvaliokunta toteaa lausunnossaan, että valmiuslakia koskevan ehdotuksen 109 §:ään on jäänyt vanhentunut viittaussäännös. Pykälän 2 momentin viittaus ylioppilastutkinnon järjestämisestä annetun lain (672/2005) 3 §:n 1 momenttiin tulee korjata viittaukseksi ylioppilastutkinnosta annetun lain (502/2019) 4 §:n 1 momenttiin. (SiVL 13/2022 vp, s. 2)

Oikeusministeriö pitää sivistysvaliokunnan huomautusta aiheellisena ja esittää, että puolustusvaliokunta muuttaisi 1. lakiehdotuksen 109 §:ää sivistysvaliokunnan ehdottamalla tavalla.

11. Kuljetuspalvelujen sekä rakennusten ja huoneistojen luovutusvelvollisuus (1. lakiehdotuksen 122 a ja 122 b §)

Talousvaliokunta esittää lausunnossaan, että puolustusvaliokunta selventäisi, — tarvittaessa ehdotettua säännöstä (1. lakiehdotuksen 122 b §) täydentäen — että haltuunotto- ja käyttövaltuudet ovat toteutettaessa vain, mikäli näitä hyödykkeitä tai palveluja ei ole hankittavissa markkinoilta kohtuullisin ehdoin.

Myös Huoltovarmuuskeskus kiinnittää lausunnossaan huomiota samaan asiaan kuljetuspalvelujen tarjoamisvelvollisuutta koskevan 122 a §:n osalta.

Oikeusministeriö toteaa, että perustuslain 23 §:ssä ja valmiuslain 4 §:ssä säädetty poikkeusolojen toimivaltuuksien käyttöperiaatteet rajaavat ja ohjaavat kaikkien valmiuslain toimivaltuuksien käyttöä. Valmiuslain 4 §:n 1 momentin mukaan viranomaiset voidaan oikeuttaa poikkeusoloissa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia 1 §:ssä säädetyn tarkoituksen saavuttamiseksi. Toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden. Pykälän 2 momentin mukaan valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.

Valmiuslain mukaisten haltuunotto- ja käyttövaltuuksien käyttöönottoa ei voida pitää perustuslain 23 §:ssä ja valmiuslain 4 §:ssä tarkoitetulla tavalla välttämättömänä, jos kyseisiä hyödykkeitä tai palveluja olisi hankittavissa markkinoilta kohtuullisin ehdoin. Talousvaliokunnan lausunnossaan esittämä edellytys johtuu siis jo voimassa olevasta sääntelystä, eikä kriteeriä siksi oikeusministeriön näkemyksen mukaan ole tarpeen tai tarkoituksenmukaista erikseen kirjoittaa auki ehdotettuun 122 a tai 122 b §:ään.

12. Liikkumis- ja oleskelurajoituksia koskeva 1. lakiehdotuksen 122 c §

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota valmiuslakiin ehdotetun 122 c §:n lakitekstin ja perustelujen väliseen suhteeseen. Ehdotettu säännös koskee oleskelun ja liikkumisen kieltämistä ja rajoittamista tietyllä paikkakunnalla tai alueella. Lainkohdan perustelujen (s. 52) mukaan säännös mahdollistaa kuitenkin vain kiellon ja rajoittamisen tietyllä paikkakunnalla tai sen osassa ja on siten alueelliselta käyttöalaltaan rajatumpi kuin valmiuslain 118 §. Puolustusvaliokunnan tulee vielä tarkastella sääntelyn alueellista ulottuvuutta ja tarvittaessa muuttaa säännöstä.

Oikeusministeriö toteaa, että säännöksen 1. lakiehdotuksessa oleva sanamuoto ei vastaa sitä säännöksen perusteluista ilmenevää tarkoitusta, että 122 c §:ssä säädetty liikkumis- ja oleskelurajoitus olisi tarkoitettu alueelliselta soveltamisalaltaan rajatummaksi kuin lain 118 §:ssä säädetty liikkumis- ja oleskelurajoitus. Oikeusministeriö esittääkin, että puolustusvaliokunta korjaisi säännöksen sanamuodon vastaamaan sitä tarkoitusta, joka ilmenee hallituksen esityksen perusteluista:

Liikkumis- ja oleskelurajoitukset yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi

Edellä 3 §:n 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa voidaan valtioneuvoston asetuksella tilapäisesti, enintään kahdeksi viikoksi kerrallaan, kieltää oikeus oleskella ja liikkua tietyllä paikkakunnalla tai **sen osassa alueella** taikka rajoittaa sitä, siltä osin kuin se on välttämätöntä yleistä järjestystä ja turvallisuutta erityisen vakavasti ja laajamittaisesti vaarantavan uhkan torjumiseksi tai tilanteen hallintaan saattamiseksi. Poliisi valvoo rajoituksen noudattamista.

Hybridiuhkien osaamiskeskuksen lausunnon mukaan ehdotetun 122 c §:n ”esitetyt sanamuodot kuitenkin vaikuttavat siltä kuin Suomen kansalaisten oleskeluun asetettaisiin rajoitteita, jotta he eivät pääsisi tai joutuisi tekemisiin maahantulijoiden kanssa. Tämä kohta tulisi selkeyttää tai polarisaatiolle ja hybridioperaatioille jää tilaa.”

Oikeusministeriö toteaa edellä mainittuun liittyen, että ehdotettu 122 c § noudattaisi rakenteeltaan samaa sääntelytekniikkaa kuin valmiuslain jo voimassa olevat liikkumisen ja oleskelun rajoittamista koskevat säännökset (115 ja 118 §). Säännöksen tarkoituksena ei ole säätää siitä, kenen liikkumista sen perusteella olisi mahdollista rajoittaa, vaan rajoituksen yksityiskohdat perustuisivat aina tapauskohtaiseen harkintaan ja siihen, mikä kulloisessakin tilanteessa olisi valmiuslain 4 §:ssä tarkoitettulla tavalla välttämätöntä. Kysymys siitä, ettei 122 c §:n toimivaltuutta tai muitakaan valmiuslain toimivaltuuksia käytetä tavalla, joka aiheuttaisi polarisaatiota tai hybridi-vaikuttamista, on otettava huomioon toimivaltuuksien käyttöönotto-tilanteessa.

13. Valtion korvausvelvollisuudesta

Liikenne- ja viestintävaliokunta kiinnittää launnessaan ehdotettuun 122 a §:ään liittyen puolustusvaliokunnan huomiota myös siihen, että asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille tarve huomioida maksettavien korvausten osalta kuljetusyritysten lisäksi myös mahdolliset kuljetusyritysten asiakkaille aiheutuvat vahingot. (LiVL 21/2022, s. 3)

Oikeusministeriö toteaa, että valmiuslain 128 §:n mukaan, jos joku on pykälässä mainittujen säännösten nojalla toteutetun toimenpiteen johdosta kärsinyt vahinkoa, jota hänelle ei korvata muun lain nojalla, suoritetaan hänelle vahingosta täysi korvaus valtion varoista. Valmiuslain vahingonkorvausta koskevassa säännöksessä ei siten tehdä eroa sen suhteen, missä roolissa vahingonkärsijä on ollut suhteessa toimivaltuutta käyttäneeseen viranomaiseen tai miten vahinko on syntynyt. Pykälää sovellettaisiin ehdotuksen mukaan myös uuden 122 a §:n nojalla toteutettuihin toimenpiteisiin.

14. Euroopan keskuspankin roolista

Talousvaliokunta muistuttaa launnessaan, että eräät valmiuslain mukaisista toimivaltuuksista ovat alisteisia Euroopan Keskuspankin antamalle suostumukselle. Ehdotetulla sääntelyllä ei muuteta tätä lähtökohtaa. (TaVL 27/2022 vp, s. 2)

Oikeusministeriö katsoo tältä osin aiheelliseksi täsmentää, että valmiuslain 27 §:ssä säädetään velvollisuudesta pyytää Euroopan keskuspankilta lausunto ennen

tiettyjen lain 4 luvun toimivaltuuksien käyttöönottoa. Säännöksessä ei kuitenkaan edellytetä Euroopan keskuspankin suostumusta toimivaltuuksien käyttöönotolle.

15. Laajamittaisen välineellistetyn maahantulon sääntelyyn liittyvät lisätoimivaltuudet

Hybridituhkien osaamiskeskus kirjoittaa lausunnossaan seuraavasti:

”Välineellistetyn tai muuten tapahtuvan laajamittaisen laittoman maahantulon osalta hallituksen esityksen tulisi sisältää selkeitä liikkumisrajoituksiin liittyviä lisävaltuuksia. Mahdollisen virran patoamisen kannalta tulisi saada pysäyttää maahantulijat rajan lähelle niin, että taattaisiin heidän saattamisensa rekisteröinnin ja muiden vastaanotto-menettelyjen piiriin. Tämä on vaikeissa tilanteissa välttämätöntä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden säilyttämiseksi ja haavoittuvassa asemassa olevien tulijoiden suojelemiseksi. Virran pysäyttäminen raja-alueelle voisi myös hillitä vielä lähtömaissa olevien hakukkuutta kokeilla kyseistä reittiä kohti Eurooppaa.”

[...]

”Lakiesitys ei ota kantaa turvapaikkahaun käytänteisiin poikkeustilanteissa. Vuonna 2021 Valko-Venäjän tapauksessa toteutettiin käytäntö, jossa maastorajan yli väkisin tunkeutuvien tai työnnettyjen henkilöiden hakemuksia ei jokaisessa tapauksessa otettu tutkittavaksi. Suomelle koituisi vaikeuksia vastaavasta tilanteesta maastorajalla varsinkin, jos käsiteltävät henkilömäärät ja saapujien potentiaalinen määrä olisivat vielä suurempia (Afganistan ja Venäjän rautatieverkko).

Nyt on tärkeää saada hybridituhkatilanteisiin vastaava Valmiuslain muutos nopeasti liikkeelle. Koska turvapaikkamenettelyn poikkeusten oikeudellinen arviointi on erittäin monimutkaista, on tässä vaiheessa perusteltua jättää rajamenettelyt myöhempään käsittelyyn.”

Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että kaikissa valmiuslain muutoksissa noudatetaan ns. normaalisuusperiaatetta, joka ilmaistaan valmiuslain 4 §:ssä ja joka koskee valmiuslain konkreettisen soveltamisen lisäksi myös lainvalmistelua. Pykälän 2 momentin mukaan valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Lainvalmisteluvaiheen näkökulmasta periaate tarkoittaa sitä, ettei valmiuslakiin tule koskaan sisällyttää sellaista sääntelyä, joka on mahdollista sisällyttää normaalioloja koskevaan lainsäädäntöön.

Välineellistettyyn maahantuloon liittyvää lisäsääntelyä valmistellaan parhaillaan kiireellisesti sisäministeriön johdolla ja tätä koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa pian eduskunnalle. Asiaa koskeva sääntely pyritään normaalisuusperiaatteen mukaisesti ensisijaisesti sisällyttämään normaaliolojen lainsäädäntöön – ei valmiuslakiin.

16. Välineellistettyyn maahantuloon liittynyt valmistelu

Valiokuntaneuvos Savola on pyytänyt oikeusministeriötä toimittamaan puolustusvaliokunnalle rajaturvallisuutta ja turvapaikanhakua koskeneen hallituksen esityksen valmistelussa esillä olleen pykäläluonnoksen.

Oikeusministeriö toteaa, että hallitusten esitysten valmistelussa on tavanomaista, että erilaisia pykäläluonnoksia laaditaan useita kymmeniä, jopa satoja, kun erilaisia sääntelymalleja ideoidaan, kommentoidaan ja jatkokehitetään. Osa säännösluonnoksista jää valmistelun kuluessa pois tai niitä muutetaan, tai ne jäävät jatkoselvittelyyn. Näin tehtiin myös esityksen HE 63/2022 vp valmistelussa. Esityksen valmistelussa ja siitä käydyissä keskusteluissa on ollut *luonnosvaiheessa* mukana muun muassa alla siteerattu pykäläluonnos mahdollisena sääntelyvaihtoehtona. Kuten pykäläluonnoksessa käytetyistä hakasulkeistakin ilmenee, pykäläehdotus ei ole ollut tässäkään vaiheessa lopullinen. Lisäksi erityisesti 2 momentissa esitettyyn ratkaisumalliin on jo valmisteluvaiheessa kohdistunut virkamiesten taholta duubioita. Ehdotettuun pykälään ja sen käytännön toimeenpanoon sisältyi kaiken kaikkiaan oikeudellisia epävarmuuksia, joita katsottiin olevan tarpeen vielä jatkoselvittää mm. komission kanssa käytävin keskusteluin. Oikeusministeriö haluaa siksi erityisesti korostaa, että alla olevaa luonnosta ei ole missään vaiheessa liitetty ministeriöstä esiteltyyn ehdotukseen, vaan esitysluonnosta hallituksen neuvottelussa ensimmäistä kertaa esiteltäessä on nimenomaisesti todettu, että kyseisestä asiasta ei ole esittelykelpoista ehdotusta. Säännösluonnosta ei siten myöskään ole poistettu ministeriön ehdotuksesta.

122 c §

Kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen

Valtioneuvosto voi 3 §:n 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa päättää kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan ja kieltää kansainvälistä suojelua hakvien maahanpääsyn muualta [siinä laajuudessa kuin se on välttämätöntä kansalliselle turvallisuudelle aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi]. Keskittämisellä ei saa estää Suomeen saapuvan ulkomaalaisen oikeutta hakea Suomesta kansainvälistä suojelua.

Jos vallitsevan kansainvälispoliittisen tilanteen perusteella on selvää, että maahantuloa käytetään valtakunnanrajalla Suomeen kohdistettuna painostuskeinona, kansainvälisen suojelun hakemisen keskitetyksi paikaksi voidaan nimetä 1 momentissa tarkoitetun rajanylityspaikan lisäksi tai asemesta sellainen ulkomailla sijaitseva Suomen diplomaattinen edustusto tai konsulaatti, josta ulkomaalaisella voidaan katsoa olevan tosiasialliset edellytykset hakea Suomesta kansainvälistä suojelua.

17. Rajavartiolaitoksen lisätoimivaltuudet

Rajavartiolaitoksen esikunta katsoo lausunnossaan, että käsiteltävänä olevaa hallituksen esitystä tulisi täydentää vielä tavaroiden, kuljetusvälineiden, alueiden ja tilojen haltuunottoon sekä liikkumis- ja oleskelurajoituksiin liittyvillä Rajavartiolaitoksen itsenäisillä toimivaltuuksilla.

Oikeusministeriö katsoo, että Rajavartiolaitoksen esikunnan esittämä melko laaja toimivaltuuskokonaisuus edellyttää laajempaa arviointia ja siihen on mahdollista palata asianmukaisesti valmiuslain uudistamisen seuraavassa vaiheessa. Esitetty

toimivaltuuskokonaisuus ei oikeusministeriön käsityksen mukaan liity vain käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen mukaisiin hybridiuhkatilanteisiin, vaan poikkeusoloihin laajemminkin.

18. Valmiuslain jatkokehittämistä koskevat huomiot

Useat valiokunnat ja puolustusvaliokunnan kuulemat asiantuntijat ovat lausunnoissaan nostaneet esiin valmiuslaissa olevan muitakin tarkistustarpeita, joihin on syytä palata mahdollisimman pian valmiuslain jatkovalmistelussa. Tältä osin oikeusministeriö toteaa, että lausunnoissa mainitut muutostarpeet tulevat arvioitavaksi pian käynnistyvän valmiuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Oikeusministeriö korostaa valmiuslain jatkovalmistelun osalta sitä, että kokonaisuudistus tulisi pystyä valmistelemaan huolellisesti, aidosti kokonaisvaltaisesti ja hyvän lainvalmistelutavan vaatimuksia noudattaen. Jokainen kokonaisuudistuksesta mahdollisesti eriytettävä valmiuslain osittaisuudistus viivästyttää väistämättä merkittävästi kokonaisuudistuksen valmistelua ja vaikeuttaa valmiuslain saattamista kokonaisuudessaan ajan tasalle.

Useissa lausunnoissa on myös korostettu normaaliolojen lainsäädännön jatkuvan kehittämisen tarvetta. Oikeusministeriö yhtyy näkemykseen ja korostaa erityisesti valmiuslain toimivaltuuksien viimesijaista luonnetta viranomaisten normaaliolojen toimivaltuuksiin nähden. Normaaliolojen toimivaltuuksien ajantasaisuudesta ja riittävydestä huolehtiminen lainvalmistelussa on keskeinen osa valtioneuvoston varautumisvelvollisuutta. Lähtökohtana ja pääsääntönä tulee olla se, että erilaisia kriisejä ennaltaehkäistään ja niihin puututaan normaaliolojen lainsäädännön keinoin. Valmiuslakiin turvautumisen on syytä olla jatkossakin harvinaista ja tulee kyseeseen vain erittäin poikkeuksellisissa tilanteissa.