

## Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta

Puolustusvaliokunnalle

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta (HE 63/2022 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava puolustusvaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- kansliapäällikkö Pekka Timonen, oikeusministeriö
- yksikön päällikkö Timo Makkonen, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Perttu Wasenius, oikeusministeriö
- kansliapäällikkö Kirsi Pimiä, sisäministeriö
- osastopäällikkö, kontra-amiraali (rajavartio-osasto) Markku Hassinen, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tiina Ferm, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Anne Ihanus, sisäministeriö
- haavoittuvuuksien ja resilienssisektorin johtaja, kommodori Jukka Savolainen, Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus
- johtaja Taito Vainio, Häätäkeskuslaitos
- asiantuntija Sandra Mitts, Maahanmuuttovirasto
- poliisitarkastaja Sami Kalliomaa, Poliisihallitus
- everstiluutnantti, rajavalvonta- ja valmiusyksikön päällikkö Jussi Napola, Rajavartiolaitos
- oikeudellisen osaston päällikkö, hallitusneuvos Sanna Palo, Rajavartiolaitos
- päälakimies Jan Sjöblom, suojelupoliisi
- hallitusneuvos Timo Kerttula, Turvallisuuskomitea
- yksikönpäällikkö Heidi Kivekäs, Kyberturvallisuuskeskus
- erityisasiantuntija Ari Korhonen, Suomen Kuntaliitto
- professori Tomi Voutilainen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- puolustusministeriö
- professori Päivi Leino-Sandberg

## Valiokunnan lausunto HaVL 19/2022 vp

- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- professori Juha Raitio
- professori Janne Salminen
- professori Veli-Pekka Viljanen

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Yleistä*

Hallituksen esityksessä ehdotetun valmiuslain muutoksen (1. lakiehdotus) keskeisenä sisältönä on hybridiuhkien aiheuttamien poikkeusolojen määritelmän lisääminen valmiuslain 3 §:ään sekä hybridiuhkan aiheuttamien poikkeusolojen vallitessa aktivoitavien toimivaltuuksien määrittely.

Suomen turvallisuusympäristö on muuttunut merkittäväällä tavalla. Suomen rajaturvallisuuteen kohdistuvat ulkoiset riskit ovat kasvaneet pitkäaikaisesti. Valtioiden toisiin valtioihin kohdistama hybridivaikuttaminen on määrällisesti lisääntynyt ja keinovalikoimaltaan laajentunut. Tämän vuoksi on tarpeellista kehittää valmiuslakia myös uudenlaisiin uuhkiin varautumiseksi ja niihin vastaamiseksi.

Hallintovaliokunta katsoo, että käsiteltävänä oleva esitys on tarpeellinen, mutta ei tarjoa vielä toimivaltaisille viranomaisille riittäviä toimivaltuuksia vakavissa valtiollisen hybridivaikuttamisen tilanteissa esimerkiksi välineellistettyyn maahantuloon liittyen. Valiokunta viittaa jäljempänä tässä lausunnossa esitettyyn.

Valmiuslaki (1552/2011) on tullut voimaan vuonna 2012. Valmiuslain kokonaisuudistamisesta on käyty keskustelua jo ennen koronapandemiaa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan valmiuslain laajempi ja kokonaisvaltainen tarkastelu on tarkoitus tehdä lähiaikoina käynnistyvän kokonaisuudistuksen yhteydessä. Valiokunta pitää kokonaisuudistusta välttämättömänä ja kiirehtii sen käynnistämistä.

Valiokunta myös korostaa valtioneuvoston velvollisuutta huolehtia valmiuslain 12 §:n mukaisesti viranomaisten normaalilainsäädännön mukaisten toimivaltuuksien riittävydestä ja ajantasaisuudesta. Hybridiuhkien ympäristössä saatetaan toimia monenlaisilla yhteiskunnan toimintakykyä horjuttavilla tavoilla, joihin ei voida vastaisuudessaakaan vastata valmiuslain toimivaltuuksin. Olennaista siten on, että normaaliolojen lainsäädäntö on kunnossa. Normaaliolojen lainsäädäntö on viranomaisten käytössä myös poikkeusoloissa. Valiokunta huomauttaa myös, että hybridiuhkille ja -vaikuttamiselle on ominaista toimiminen mahdollisesti myös lainmukaisin keinoin siten, ettei viranomaisilla ole lähtökohtaisestikaan edellytyksiä toiminnasta aiheutuviin uuhkiin vastaamiseksi.

Lainsäädäntöön on jo aiemmin tehty muutoksia, joiden tavoitteena on ollut parantaa viranomaisten kykyä varautua erilaisiin turvallisuusuhkiin. Esimerkiksi rajavartiolaitoksen ja rajavartiomiehen normaaliolojen toimivaltuuksia täydentäviä muutoksia, jotka ovat osaltaan parantaneet viranomaisyhteistyön mahdollisuuksia ja

## Valiokunnan lausunto HaVL 19/2022 vp

toimintaa myös eräissä hybridivaikuttamistilanteissa (HaVM 16/2018 vp). Uusi tiedustelulainsäädäntö puolestaan mahdollistaa viranomaisten varautumisen kansallisen turvallisuuden uhkiin aiempaa kokonaisvaltaisemmin. Uusi laki Puolustusvoimien virka-avusta poliisille (342/2022) on tullut voimaan 15.6.2022. Valiokunta korostaa, että viranomaisilla on oltava riittävät toimivaltuudet hybridivaikuttamiseen vastaamiseksi jo normaalioloissa. Tämä edellyttää aiemmin tehtyjen muutosten lisäksi myös uutta lainsäädäntöä, jolla voidaan puuttua nykyistä tehokkaammin esimerkiksi muuttoliikkeen käyttämiseen valtiollisen hybridivaikuttamisen välineenä.

Lisäksi valiokunta korostaa, että hyvä lainsäädäntö ei yksin riitä. Toimivaltuuksien lisäksi viranomaisilla on oltava riittävät resurssit ja muut toimintaedellytykset toimivaltuuksien asianmukaiseen käyttämiseen. Monialaisiin hybridiuhkiin varautuminen edellyttää yhteistä ja jaettua tilannekuvaa sekä ennakointitoiminnan kokonaisvaltaista kehittämistä. Hybridioperaatiot tulee kyetä havaitsemaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, jotta ne voidaan tehokkaasti estää. Tämä edellyttää tiivistä yhteistyötä viranomaisten ja muiden toimijoiden välillä ja erityisesti sujuvaa ja oikea-aikaista tiedonvaihtoa. Poikkeusolojakaan ei voi julistaa ilman tarvittavaa tietoa.

### ***Poikkeusolojen uusi määritelmä***

Hallituksen esityksessä valmiuslain 3 §:n mukaisiin poikkeusolojen määritelmiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 6 kohta, jonka mukaan poikkeusoloina pidetään 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 tai väestön elinmahdollisuuksia.

Esityksen perustelujen mukaan poikkeusoloperuste on pyritty rajaamaan sisällöltään mahdollisimman täsmälliseksi ja vain sellaisiin tilanteisiin, joita valmiuslain nykyinen poikkeusolomääritelmä ei yksiselitteisesti käsitä, mutta joiden on arvioitu saattavan johtaa kansallisen turvallisuuden, yhteiskunnan toimintakyvyn tai väestön elinmahdollisuuksien olennaiseen vaarantumiseen sekä edellyttävän valmiuslain toimivaltuuksien välitöntä käyttöönottoa. Määritelmä käsittäisi erityisesti hybridiuhkien vakavimmat ilmenemismuodot.

Hybridivaikuttaminen on perustellusti nostettu esiin kaikissa kuluvalle vaalikaudella käsitellyissä turvallisuusselonteoissa. Niiden perusteella voidaan todeta, että Suomeen kohdistuva hybridivaikuttaminen on lisääntynyt ja monimuotoistunut. Samalla siitä on tullut aiempaa suurempi turvallisuusuhka. Kyse ei ole enää uudesta ilmiöstä. Hybridiuhkien kokonaisuus on ollut laajasti esillä muun muassa sisäisen turvallisuuden selontekoja koskevissa hallintovaliokunnan mietinnöissä (HaVM 5/2017 vp, HaVM 19/2021 vp). Valiokunta on käsitellyt hybridiuhkia viimeksi muun muassa ajankohtaiselonteosta antamassaan lausunnossa (HaVL 14/2022 vp).

Hybridivaikuttamisessa valtiollinen tai muu ulkoinen toimija pyrkii vaikuttamaan samanaikaisesti tai jatkumona, suunnitelmallisesti ja eri keinoja käyttäen kohteen haavoittuvuuksiin omien tavoitteidensa saavuttamiseksi. Kyse on ennalta suunnitelluista toimista, joiden tavoitteena on kohdevaltion toimintakyvyn heikentäminen. Hybridivaikuttamisessa pyritään hyödyntämään erilaisia toimintaympäristön muutoksia laajaa keinovalikoimaa käyttäen sekä etsitään sellaisia mahdollisuuksia häiritä ja vaikuttaa, mitä ei välttämättä ole otettu kaikessa viranomaistoiminnassa tai

## Valiokunnan lausunto HaVL 19/2022 vp

lainsäädännössä vielä huomioon. Tämän vuoksi lainsäädännössä tulee varautua jo ennakkollisesti hyvin erityyppisiin hybridivaikuttamistilanteisiin.

Hallintovaliokunta pitää uutta poikkeusolojen määritelmää kannatettavana. Valiokunnan näkemyksen mukaan ehdotettu määritelmä vastaa niitä tarpeita, joita valmiuslain uudistustyöhön liittyneessä Turvallisuuskomitean selvityksessäkin on esitetty. Selvityksessä on painotettu ilmiölähtöisyyteen ja kriisin vaikutusten vakavuuteen perustuvaa lähestymistapaa. Valiokunta pitää olennaisena, että ehdotetussa määritelmässä on huomioitu erilaisten tilanteiden yhteisvaikutus samoin kuin niiden vaikuttavuus. Kuten esityksen perusteluissa todetaan, hybridiuhkatoimija voi kehittää merkittävän uhan, joka ei sinänsä ylittäisi nykyisen valmiuslain tunnistamia sektorikohtaisia kynnyksiä. Erilaisten toimien yhteisvaikutus voi kuitenkin olla yleisen järjestyksen ja turvallisuuden, kansallisen turvallisuuden tai maanpuolustuksen kannalta vaarallinen. Ehdotetun poikkeusolomääritelmän kriteerit voivat täytyä myös sellaisissa tilanteissa, joissa esimerkiksi tapahtumaa tai uhkaa ei voida osoittaa jonkin tietyn tahon aiheuttamaksi tai edes vihamieliseksi toiminnaksi. 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. 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.

Vaikka säännöksessä mainittuja käsitteitä voidaan pitää limittäisinä ja mahdollisesti osaksi päällekkäisinäkin, on tämä hallintovaliokunnan mielestä perusteltua uuden poikkeusoloperusteen riittävän kattavuuden varmistamiseksi. Valmiuslaissa on jo nykyisin tiettyä päällekkäisyyttä. Hybridiuhkien, niiden käytännön ilmenemismuotojen ja niiden kohdentumisen ollessa vaikeasti ennakoitavia ja alati muuttuvia on poikkeusoloperusteet pyrittävä säätämään mahdollisimman aukottomiksi ja jossain määrin joustaviksi. Eri poikkeusoloperusteiden sisään tai niiden väliin ei saa jäädä sellaisia puutteita tai katveita, jotka estävät valmiuslain käyttöönoton silloin, kun jokin tällä hetkellä vielä tuntemattoman vakavan uhan realisoituminen sitä välttämättä edellyttäisi. Tähän liittyen valiokunta ei myöskään pidä perusteltuna tunnusmerkistötyypistä sääntelyä.

Valiokunta katsoo, että säännöstä tasapainottaa poikkeusolojen varsin korkea kynnyks. Ehdotuksen mukaan hybridiuhan tulee poikkeusolot perustaakseen vaarantaa erityisen vakavasti ja olennaisesti kansallista turvallisuutta, yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia. Poikkeusoloille asetettua kynnystä on pidettävä perusteltuna perustuslain 23 §:n sääntely huomioon ottaen. Vaikuttavuuden ja muiden poikkeusolomääritelmän edellytysten arviointi tapahtuu valmiuslaissa säädetyn mukaisesti. Poikkeusolot toteaa valtioneuvosto yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa. Viime kädessä tilanne tulee eduskunnan arvioitavaksi poikkeusolojen toteamisen jälkeisen käyttöönottoasetuksen antamisen ja siihen liittyvien laissa säänneltyjen mekanismien myötä. Tämä tekee valmiuslaista osaltaan jäykän työkalun esimerkiksi siirtolaisten välineellistämistilanteissa. Korkea soveltamiskynnyks korostaa myös normaaliolojen lainsäädännön kehittämisen välttämättömyyttä.

## Valiokunnan lausunto HaVL 19/2022 vp

### *Määritelmässä käytetyt eräät käsitteet*

Hallintovaliokunta katsoo, että määritelmässä käytetyt turvallisuuskäsitteet ovat perusteltuja ja täsmentävät sääntelyä. Rajaturvallisuus sekä yleinen järjestys ja turvallisuus ovat vakiintuneita kansallisia käsitteitä ja sisältyvät operatiivisia viranomaisia koskevaan lainsäädäntöön. Yleinen järjestys ja turvallisuus on ollut pitkään poliisin tehtäväkuvauksen keskeisin käsite. Poliisilain (872/2011) 1 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan poliisin tehtävänä on muun muassa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen. Rajavartiolaain (578/2005) 3 §:n mukaan Rajavartiolaitoksen tehtävänä on rajaturvallisuuden ylläpitäminen. Rajavartiolaissa rajaturvallisuuden ylläpitämisellä tarkoitetaan kotimaassa ja ulkomailla suoritettavia toimenpiteitä, joilla pyritään estämään valtakunnanrajan ja ulkorajan ylittämistä annettujen säännösten rikkominen ja rajat ylittävistä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhat, torjumaan rajat ylittävää rikollisuutta sekä varmistamaan rajanylityksen turvallisuus (2 §:n 6 kohta).

Esityksen perustelujen mukaan kansallisen turvallisuuden käsite saa sisältönsä perustuslain 10 §:n muuttamiseen johtaneesta hallituksen esityksestä ilmenevästä kansallisen turvallisuuden määritelmästä (HE 198/2017 vp, s. 35) 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 suverenisuutta suhteissa ulkovaltioihin ja oikeutta muista riippumattomalla tavalla käyttää ylintä valtaa omien rajojensa sisällä.

Hallintovaliokunta kiinnittää huomiota määritelmään sisältyvään yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin käsitteeseen. Esityksen perustelujen mukaan yhteiskunnan kriittisellä infrastruktuurilla tarkoitettaisiin säännöshdotuksessa jokseenkin samaa kuin huoltovarmuuden tavoitteista annettuun valtioneuvoston päätökseen (1048/2018) sisältyvässä kriittisen infrastruktuurin määritelmässä. Sen mukaan kriittinen infrastruktuuri käsittää yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi välttämättömät perusrakenteet, palvelut ja niihin liittyvät toiminnot. Esityksen perustelujen mukaan ehdotetussa yhteydessä kriittiseen infrastruktuuriin katsottaisiin sääntelyn merkityksen vuoksi kuuluvan myös vaarallisten aineiden, kuten vaarallisten kemikaalien, räjähteiden ja säteilyvaarallisten aineiden, tuotanto tai varastointi. Lisäksi kriittinen infrastruktuuri on tarkoitettu ehdotetussa yhteydessä käsittämään ihmisten terveyden tai turvallisuuden kannalta välttämättömät palvelut. Kriittiseen infrastruktuuriin kuuluvat myös edellä tarkoitettujen toimintojen ylläpitämisen ja jatkuvuuden turvaamisen kannalta välttämättömät tieto- ja viestintätekniset palvelut sekä tietojärjestelmät. Tällaisia olisivat myös ylimpien valtioelinten työskentelyn ja valtion johtamisen sekä ihmisten terveydestä ja turvallisuudesta vastaavien viranomaisten päätöksenteko- ja toimintakyvyn mahdollistavat tieto- ja viestintätekniset palvelut sekä tietojärjestelmät.

Kun lakiehdotus tai muu lainsäädäntö ei sisällä tässä yhteydessä tarkoitettua yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin määritelmää, mainittu käsite ja käytännössä myös peruste poikkeusoloihin siirtymiselle jää säännöksen perusteluissa esitetyn varaan. Tämän tulisi kuitenkin ilmetä laista. Valiokunta katsoo, että ehdotettua sääntelyä tulisi tältä osin tarkentaa ja täsmentää esimerkiksi säännöksellä siitä, mitä tässä yhteydessä yhteiskunnan kriittisellä infrastruktuurilla tarkoitetaan.

## Valiokunnan lausunto HaVL 19/2022 vp

### *Uuteen poikkeusoloperusteeseen esitetyt toimivaltuudet*

Esityksen perustelujen mukaan ehdotetun poikkeusoloperusteeseen toteamisen johdosta aktivoitaviksi mahdollistettavat toimivaltuudet on pyritty rajaamaan vain sellaisiin valmiuslain II osan säännöksiin, joilla voidaan perustellusti arvioida voitavan tehokkaasti torjua tai hallita säännösehdoituksessa tarkoitettuja uhkia ja joiden osalta viranomaisten säännönmukaiset toimivaltuudet ovat tähän riittämättömiä.

Valtaosa niistä toimivaltuuksista, jotka olisi mahdollista ottaa käyttöön ehdotetun 3 §:n 6 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa, sisältyy jo voimassa olevaan valmiuslakiin. Valmiuslakiin esitetään lisäksi muutamia uusia toimivaltuussäännöksiä, jotka liittyvät nimenomaan uuteen poikkeusoloperusteeseen. Valmiuslakiin esitetään lisättäväksi 17 a luku, joka sisältää rajaturvallisuuden sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä koskevat toimivaltuudet. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 57 a § väestön toimeentulon turvaamisesta poikkeusoloissa. Eräitä 13 luvun julkis- ja yksityisoikeudellisia palvelussuhteita koskevia toimivaltuuksia esitetään laajennettavaksi kattamaan hybridiuhkatilanteessa olennaisia toimijoita.

Hallintovaliokunta pitää hybridiuhkien kirjo huomioon ottaen perusteltuna, että myös mahdollisten poikkeustoimivaltuuksien ala on laaja. Ehdotetun sääntelyn avulla tulee pystyä vastaamaan hyvin erityyppisiin uhkiin. Asiantuntijalausunnoista ilmenee, että noin kaksi kolmasosaa valmiuslain nykyisistä toimivaltuuksista esitetään kytkettäväksi uuteen poikkeusoloperusteeseen. On syytä huomata, että valmiuslaissa säädettyjä toimivaltuuksia voidaan valmiuslain 6 §:n 1 momentin mukaan käyttää vain, jos valtioneuvosto, yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, on todennut maassa vallitsevan poikkeusolot. Lisäksi valtioneuvoston käyttöönottoasetuksella on säädettävä, miltä osin poikkeusvaltuuksia voidaan käyttää. Kaikki toimivaltuudet eivät siten tule automaattisesti aktivoinnin piiriin.

Viranomaistoiminnan kannalta olennaista on myös valmiuslain 4 §:n sääntely, jonka mukaan viranomaiset voidaan oikeuttaa poikkeusoloissa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia lain 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.

Lisäksi valmiuslaissa säädettyjä toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Lähtökohtana on siten viranomaisten normaalivaltuuksien käyttäminen. Lisäksi edellytyksenä on konkreettinen arvio, jossa otetaan huomioon hybridiuhkan erityispiirteet ja niiden edellyttämät toimivaltuudet.

### *Valmiuslain uusi 17 a luku*

Valmiuslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 17 a luku, joka sisältää toimivaltuudet rajaturvallisuuden sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Luku sisältää kolme uutta pykälää, jotka koskevat kuljetuspalvelujen suorittamisvelvollisuutta (122 a §), muiden kuin vakituisessa asumiskäytössä olevien rakennusten ja huoneistojen luovutusvelvollisuutta (122 b §) sekä

## Valiokunnan lausunto HaVL 19/2022 vp

liikkumis- ja oleskelurajoitusta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi (122 c §). Valiokunta pitää säännöksiä tarpeellisina.

Ehdotetussa 122 a §:ssä säädettäisiin kuljetuspalvelun tarjoajan velvollisuudesta suorittaa välttämättömiä kuljetuksia rajaturvallisuuden tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Kuljetuksen suorittamisesta määräisi liikenne- ja viestintäministeriö poliisiin, Rajavartiolaitoksen tai Maahanmuuttoviraston esityksestä. Esityksen taloudellisia vaikutuksia koskevien perustelujen mukaan laajamittaiseen maahantuloon liittyvät uudet toimivaltuusehdotukset helpottaisivat kuljetusten ja majoituksen järjestämistä. Antamalla Maahanmuuttovirastolle, poliisille ja Rajavartiolaitokselle lisävaltuuksia toimintaa voitaisiin nopeuttaa ja tehostaa. Esimerkkinä mainitaan, että vuonna 2016, jolloin turvapaikanhakijoita oli poikkeuksellisen paljon, vastaanoton kustannukset olivat noin 65 € vuorokaudessa turvapaikanhakijaa kohden. Vastaava luku oli vuonna 2021 noin 48 €. Perusteluista voidaan päätellä, että poikkeuksellisen laajamittaisen maahantulon tilanne, jossa viranomaisella ei pysty henkilömäärän suuruuden vuoksi järjestämään turvapaikanhakijoiden kuljetuksia normaalilainsäädännön puitteissa, voi aiheuttaa tarpeen kuljetusten järjestämiselle. Saadun selvityksen mukaan myös poliisilla ja Rajavartiolaitoksella saattaa olla tarve henkilöstön ja materiaalin siirtämiseen sekä rajaturvallisuuden ylläpitoa tukevien rakennelmien, estelaitteiden ja valvontajärjestelmien rakentamiseen. Vastaavasti laajamittaiset häiriöt saattavat aiheuttaa tarpeita määrällisesti suuremman joukon kiinniottoihin ja kiinniotettujen henkilöiden kuljettamiseen säilytystiloihin. Edellä kuvattuihin tilanteisiin tulisi kuitenkin varautua ensisijaisesti normaaliolojen lainsäädännöllä sekä viranomaisten ennakkolisellä varautumisella.

Valiokunta toteaa, että hybridiuhkatilanteet voivat merkittäväällä tavalla tilapäisesti lisätä viranomaisten kuljetustarpeita, joihin viranomaisen oma kalusto ei riitä tai sovellu. Valiokunta kuitenkin korostaa sitä perusteluissakin mainittua seikkaa, että pykälän soveltaminen on aina viimeisjainen keino. Ensisijaisesti poikkeusoloissakin kuljetuspalvelut tulisi tuottaa viranomaisten omin voimavaroin tai hankkimalla tarvittavat palvelut markkinoilta.

Ehdotetulla 122 b §:llä rakennusten ja huoneistojen luovuttamisvelvollisuudesta on tarkoitettu varmistaa, että Maahanmuuttovirastolla on käytettävissään riittävä majoituskapasiteetti poikkeuksellisen laajamittaisen maahantulon tilanteissa. Velvollisuus ei koske vakituksessa asumiskäytössä olevia tiloja. Kyse on ainoastaan käyttöoikeuden tilapäisestä rajoittamisesta, ja se on sidottu välttämättömyyteen. Edellytyksenä on lisäksi, että velvollisuudesta ei ehdotetun 3 momentin mukaan aiheudu kohtuutonta haittaa rakennuksen tai huoneiston omistajalle tai haltijalle. Niin tämän velvoitteen kuin 122 a §:ssä tarkoitettujen kuljetusvelvoitteidenkin kohteella on oikeus saada käyttöoikeuden siirrosta valtion varoista täysi korvaus valmiuslain 128 §:n mukaisesti.

Ehdotetun 122 c §:n mukaan 3 §:n 6 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa voidaan 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. Perustelujen mukaan rajoituksen tarkoituksena on sen mahdollisessa soveltamistilanteessa suojata sen kohteena olevalla alueella yhteiskuntarauhaa sekä ehkäistä siellä oleviin henkilöihin kohdistuvaa väkivaltaa, oikeudenloukkauksia ja omaisuuteen kohdistuvaa huomattavaa vahinkoa. Tavoitteena on myös ehkäistä tilanteen eskaloituminen vii-

## Valiokunnan lausunto HaVL 19/2022 vp

me kädessä 3 §:n 1 tai 2 kohdassa tarkoitetuksi aseelliseen hyökkäykseen rinnastuvaksi poikkeusoloksi.

Hallintovaliokunta kiinnittää huomiota 122 c §:n sanamuodon ja säännöskohtaisten perustelujen eroavaisuuteen. Säännöksen mukaan liikkumis- ja oleskeluoikeus voidaan kieltää tai rajoittaa tietyllä paikkakunnalla tai alueella. Perustelujen mukaan säännös mahdollistaa liikkumisen tai oleskelun kieltämisen tai rajoittamisen tietyllä paikkakunnalla tai sen osassa ja on siten alueelliselta käyttöalaltaan rajatumpi kuin valmiuslain 118 §. Valiokunta katsoo, että säännöksen alueellista ulottuvuutta tulee vielä arvioida ja tarpeen mukaan muuttaa säännöstä tai tarkistaa sen perusteluja. Valiokunta kiinnittää huomiota myös säännöksessä käytettyyn sanaan "paikkakunta". Sana esiintyy jossain määrin lainsäädännössä. Joissakin yhteyksissä sen voidaan tulkita tarkoittavan kuntaa, mutta ei välttämättä kaikissa tilanteissa. Kun kyse on toimivaltuuksien alueellisen ulottuvuuden määrittelystä, valiokunta katsoo, että säännöstä tulee myös tältä osin tarkentaa tai ainakin määrittellä, mitä paikkakunnalla valmiuslaissa tarkoitetaan.

### ***Laajamittainen maahantulo***

#### *Valiokunnan kannanottoja muuttoliikkeen välineellistämiseen*

Valiokunta pitää tärkeänä, että uusi poikkeusoloperuste kattaa muun ohella myös maahantuloa tai muuttoliikettä hyväksikäyttävän hybridivaikuttamisen. Valiokunta on muun muassa turvallisuuspoliittisen ajankohtaisseminaarion yhteydessä todennut, että laajamittaisen maahantulon riski itärajalla on kohonnut, minkä vuoksi viranomaisten valmiuden on oltava korkealla (HaVL 14/2022 vp). Laajamittaisen maahantulon tilanteissa on keskeistä, että tilanne säilyy koko ajan viranomaisten hallinnassa, jotta yhteiskunnan kannalta kielteiset vaikutukset, kuten yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantuminen, jäävät mahdollisimman vähäisiksi. Viranomaisten tulee kyetä reagoimaan kussakin tilanteessa tarkoituksenmukaisella tavalla. Lainsäädännössä tulee olla paitsi keinot laajamittaisen maahantulon tilanteiden hallitsemiseen myös mahdollisuus vaikuttaa jo ennakkollisesti siihen, ettei tällaista tilannetta pääse syntymään. Valiokunnan mielestä on tärkeää, että tunnistetaan, milloin on kyse hybridivaikuttamisesta. Haasteena on kuitenkin se, että hybridivaikuttaminen on tyyppillisesti sellaista, että sitä voi olla vaikea tunnistaa.

Hallintovaliokunta on useissa muissakin lausunnoissaan käsitellyt muuttoliikkeen käyttämistä valtiollisen hybridivaikuttamisen välineenä (esim. HaVL 6/2022 vp ja HaVL 8/2022 vp). EU:ssa on valmisteilla lainsäädäntöä, jolla pyritään antamaan jäsenmaille lisää keinoja muuttoliikkeen välineellistämistilanteiden hallintaan. Valiokunta on asiakokonaisuuteen liittyviä komission ehdotuksia käsitellessään korostanut, että tällaisessa tilanteessa poikkeuksellisesti sovellettavien säännösten on tuotava aidosti lisäarvoa tilanteen hallitsemiseen ns. normaalimenettelyyn verrattuna. Lisäksi hybridivaikuttamiseen vastaamisessa, kuten muissakin kriisitilanteissa, on keskeistä, että EU ja sen jäsenvaltiot pysyvät yhtenäisinä ja ovat valmiita ottamaan yhdessä käyttöön eri keinoja tilanteiden ratkaisemiseksi. Valiokunnan mielestä hybridivaikuttamiseen tulee kyetä vastaamaan mahdollisimman laajalla keinovalikoimalla.

Valiokunta on lisäksi edellä mainituissa lausunnoissaan tähdentänyt, että jäsenvaltioilla tulee olla käytössään riittävän järeät keinot mainitun kaltaiseen toimintaan puuttumiseen, jotta alueellinen koskemattomuus, yleinen järjestys ja turvallisuus sekä kansallinen turvallisuus kyetään kaikissa



## Valiokunnan lausunto HaVL 19/2022 vp

tilanteissa turvaamaan. Valiokunta on pitänyt tärkeänä, että välineellistämiseen kohdistuvissa toimituksissa huomioidaan valtion oikeus päättää ulkorajojensa turvallisuudesta ja siitä, kenellä on pääsy valtion alueelle. Samalla on syytä huomata, että muuttoliikkeen välineellistämisen taustalla voi olla muukin kuin valtiollinen toimija.

Ajankohtaiselonteossa on todettu, että hybridi-vaikuttamiseen vastaaminen edellyttää osin erilaista toimintatapaa kuin maahantulon hallinta. Hybridi-vaikuttaminen voi selonteon kirjauksen mukaan näkyä vakavina yleisen järjestyksen ja turvallisuuden häiriöinä, ja sillä voidaan luoda jännitteitä esimerkiksi maahantulijoiden ja heitä vastustavien ryhmien välille. Selonteon mukaan vakavimmissa tilanteissa kohdemaan on punnittava toimia, joilla turvataan yhteiskunta- ja oikeusjärjestystä, kansallista turvallisuutta, alueellista koskemattomuutta, yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai kansanterveyttä samalla, kun täytetään velvoite tutkia kansainvälistä suojelua koskevat pyynnöt.

Valiokunta on käsitellyt laajamittaiseen maahantuloon liittyviä kysymyksiä myös ihmisoikeuspoliittisesta selonteosta antamassaan lausunnossa (HaVL 13/2022 vp). Valiokunta on todennut, että Suomen turvallisuusympäristö on hyvin nopeasti muuttunut sellaiseksi, että on yhä suurempi vaara, että yksilön perusoikeudet ja yhteiskunnan kaikkein keskeisimmät oikeushyvät voivat joutua keskenään vastakkain. Tällaiseen tilanteeseen voidaan joutua esimerkiksi silloin, jos Suomeen kohdistuu yhtäkkinen paine hyvin laajamittaiseen maahantuloon, tai erityisesti, jos laajamittainen maahantulo on välineellistetty Suomeen vihamielisesti suhtautuvan vieraan valtion toimesta.

On mahdollista, että hybridi- tai laaja-alainen vaikuttaminen kohdistuu Suomeen esimerkiksi siten, että yhteiskunnan perusinfrastruktuuri ja taloudellinen kantokyky eivät enää kestä ja sisäinen turvallisuus heikentyy merkittävästi. Tällaisissa tilanteissa Suomi saattaa menettää kykynsä taata maassa oleskeleville kuuluvat perus- ja ihmisoikeudet. Suomen ensisijaiset velvoitteet kohdistuvat Suomen oikeuspiiriin kuuluviin, ja julkisella vallalla on perustuslain 22 §:n mukaan velvollisuus taata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Hallintovaliokunta on katsonut, että Suomen kansalaisille ja muille maassa oleskeleville kuuluvien erittäin tärkeiden kollektiivisten etujen on joissain poikkeuksellisissa tilanteissa syrjäytettävä maan ulkopuolella olevien henkilöiden yksilölliset edut (HaVL 13/2022 vp).

Hallintovaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on ihmisoikeuspoliittisen selonteon käsittelyn yhteydessä tuotu esiin, että perus- ja ihmisoikeuksien rajoittaminen on perusoikeuksien rajoitusedellytysten puitteissa sekä ihmisoikeussopimusten määrittelemien edellytyksin mahdollista tietyissä poikkeustilanteissa. Perusoikeusrajoitusten on aina oltava välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Esimerkiksi useassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen artiklassa mahdollistetaan oikeuden rajoittaminen silloin, kun se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa esimerkiksi kansallisen ja yleisen turvallisuuden turvaamiseksi. Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että Suomi tulkitsee kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteitaan muiden EU- ja ETA-maiden kanssa yhteneväisesti.

## Valiokunnan lausunto HaVL 19/2022 vp

### *Kansainvälisen ja EU-oikeuden näkökohtia*

Valtiolla on suvereniteettiinsä perustuva oikeus päättää, kuka saa tulla sen alueelle. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kansainvälisten sitoumusten tekeminen kuitenkin rajoittaa kansallista suvereniteettiä. Suomi on siirtänyt EU:lle toimivaltaa maahantulopolitiikan alalla ja hyväksynyt EU-perussopimukset ratifioidessaan, että EU antaa tällä alalla lainsäädäntöä. EU-lainsäädäntö sisältää kuitenkin määräyksiä, jotka lisäävät jäsenvaltion liikkumavaraa sisäisen turvallisuuden ylläpitämisessä.

EU-oikeus kytkeytyy jo primäärioikeuden tasolla vahvasti kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, erityisesti pakolaissopimukseen. EU:n perussopimukset eivät esimerkiksi sisällä itsenäisiä turvapaikan ja pakolaisen määritelmiä vaan viittaavat näiden osalta pakolaissopimukseen. Lisäksi kansainvälinen oikeus tarjoaa suojaa myös sellaisissa tilanteissa, joissa henkilöä uhkaa palautus vaarallisiin olosuhteisiin (toissijainen suojelu). Näiltä osin sekä EU- että kansallisen oikeuden reunaehtoja asettavat myös YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleisopimus (SopS 8/1976, KP-sopimus), YK:n kidutuksen vastainen sopimus (SopS 60/1989) ja Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 63/1999) sekä näitä sopimuksia valvovien elinten tulkintakäytäntö. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kannalta jäsenvaltioille jää verrattain laaja harkintavalta hätätilan ja siten yleisten poikkeusolojen määrittelyyn. Tämä mahdollistaa jäsenvaltioille tietyssä määrin kansainvälisistä sopimuksista poikkeamisen hybridiuhkien torjumiseksi.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artikla mahdollistaa poikkeamisen sopimusvelvoitteista yleisen hätätilan aikana. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännössä valtioille jätetään verrattain laaja harkintavalta yleisen hätätilan ja siten poikkeusolojen määrittelyyn (esim. A ja muut v. UK, 19.2.2009, kohta 177). Kunkin jäsenvaltion päätettävissä on, milloin kansakunnan elämää uhkaa yleinen hätätila (Irlanti v. UK, 18.1.1978, kohta 207). Valtion harkintamarginaali ei silti ole rajoittamaton yleisen hätätilan osalta (Tanska, Norja, Ruotsi ja Alankomaat v. Kreikka, Ihmisoikeustoimikunnan raportti 5.11.1969). Osa hallituksen esityksessä kuvastusta EIT:n oikeuskäytännöstä on melko vanhaa, mikä osaltaan kuvastaa sitä, ettei nyt käsillä olevia hybridiuhkia koskevaa problematiikkaa ole siellä varsinaisesti käsitelty. Kyseessä on uudenlainen tilanne. Hybridivaikuttamisessa kyse on nykyaikaisesta vihamielisen valtiollisen vaikuttamisen muodosta, joka voi toteutua osin muutoin laillisia keinoja käyttäen.

EIT on viimeaikaisessa joukkokarkotuksen kieltoa koskevassa ratkaisussaan (N.D. ja N.T. v. Espanja, 8675/15 ja 8697/15, 13.2.2020) todennut, että niiden sopimusvaltioiden osalta, joiden raja muodostaa myös Schengen-alueen ulkorajan, Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeuksien tehokas toteutuminen edellyttää, että valtiot mahdollistavat laillisia väyliä maahan pääsemiseksi valtion rajalle saapuneille. Tuomioistuimen mukaan näihin keinoihin kuuluu tosiasiallinen mahdollisuus jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Ratkaisun mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräykset eivät estä sopimusvaltiota estämästä maahantuloa myös potentiaalisilta turvapaikanhakijoilta, jotka ovat ilman hyväksyttävää syytä valinneet olla käyttämättä luallisia keinoja maahan pääsemiseksi ja pyrkineet ylittämään rajan muun kuin virallisen rajanylityspisteen kautta käyttäen hyväkseen suurta lukumääräänsä ja voimaa. Tämä edellyttää kuitenkin, että valtion tulee tarjota todellinen ja tehokas keino alueelle pääsemiseksi laillisesti. Mikäli tällainen keino on ollut olemassa, mutta maahan pyrkijä ei ole käyttänyt sitä, tulee arvioitavaksi,

## Valiokunnan lausunto HaVL 19/2022 vp

onko maahan pyrkijällä sopimusvaltion syyksi luettava, painava syy olla käyttämättä tätä laillista keinoa.

Mikäli jäsenvaltio toimii EU-oikeuden vastaisesti, komissiolla on mahdollisuus avata tilanteessa rikkomusmenettely, mutta rikkomuksesta ja sen seurauksista päättää EU-tuomioistuin. Komissiolle on EU-tuomioistuimen tulkintakäytännössä annettu laaja harkintavalta siinä, nostaako se rikkomusmenettelyn ja milloin. Komission asema unionin oikeuden valvonnassa rajoittuu niihin velvollisuuksiin, joita jäsenvaltiolla on EU-oikeuden nojalla. EU-oikeuden tulkinta kuuluu EU-tuomioistuimen toimivaltaan. Kansainvälisen sääntelyn kuten pakolaissopimusta koskevista tulkinnoista vastaavat sopimusten omat tulkintaelimet.

Hallintovaliokunta on saanut selvitystä valtioneuvoston komission kanssa käymistä keskusteluista valmiuslain sisällöstä. Tällaisille komission epävirallisissa keskusteluissa esitetyille tulkinnoille ei ole annettu EU-oikeudessa sitovaa merkitystä. Komission aiemmat tulkinnat eivät myöskään sido sen käsiä käynnistää tai olla käynnistämättä rikkomusmenettelyä. EU-oikeuden näkökulmasta valtioneuvoston komission kanssa käytyjen keskustelujen pohja ja tarkoitus on siten sangen epäselvä.

Sisäisen turvallisuuden kannalta merkityksellinen on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 72 artikla. Artiklan mukaan SEUT V osastoon, joka koskee turvallisuuden, vapauden ja oikeuden aluetta, sisältyvät määräykset eivät vaikuta niihin velvollisuuksiin, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi. EU-tuomioistuimen suuri jaosto on ottanut kantaa tähän esimerkiksi tuomiossaan, joka koski asiaa C-808/18 (komissio vs. Unkari). EU-tuomioistuin katsoi, että kyseistä 72 artiklaa ei voida tulkita siten, että siinä annettaisiin jäsenvaltioille valta poiketa unionin oikeuden määräyksistä ja säännöksistä ainoastaan viittaamalla velvollisuuksiin, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi. Jäsenvaltiot eivät siis voi kukin yksinään määrittellä yleisen järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvien vaatimusten ulottuvuutta ilman unionin toimielinten valvontaa. Niinpä sellaisen jäsenvaltion, joka vetoaa edukseen SEUT 72 artiklaan, on näytettävä toteen tarve turvautua tässä artiklassa määrättyyn poikkeukseen yleisen järjestyksen ylläpitämistä ja sisäisen turvallisuuden suojaamista koskevien velvollisuuksiensa hoitamiseksi (tiivistäen tuomion 215—216 kohta). Hallintovaliokunnan saaman selvityksen mukaan, jos kyse on Venäjän hybridivaikuttamisesta siinä merkityksessä kuin hallituksen esityksen mukaisessa uudessa poikkeusoloperusteessa kuvataan, asia kuuluu Suomen suvereniteetin ytimeen ja maanpuolustuksen alaan eli ei EU:n ja komission toimivaltaan. Olennaista on osoittaa, että kyseessä on välineellistetty maahantulo.

### *Yhteenveto*

Turvallisuusympäristö Euroopassa on muuttunut perustavanlaatuisesti, ja Suomen on varauduttava poikkeuksellisten, laaja-alaisten ja monitahoisten hybridivaikuttamisen keinojen kohteeksi joutumiseen. Nykymuotoisissa konflikteissa hyödynnetään aiempaa enemmän tarkoituksellisesti epäselvää tilannetta sotilaallisten ja ei-sotilaallisten toimien välillä. On myös oletettavaa, että jatkossakin Eurooppaan pyrkiviä ihmisiä on paljon ja että muuttoliikettä tullaan hyödyntämään poliittisen painostamisen ja sodankäynnin keinona. Muuttoliikettä välineellistävään hybridivaikuttamiseen on varauduttava ennakkollisesti selkeällä lainsäädännöllä ja viranomaisten riittävillä, la-

## Valiokunnan lausunto HaVL 19/2022 vp

kiin perustuvilla toimivaltuuksilla. Erityisesti poikkeustilanteissa viranomaisilta edellytetään nopeita ratkaisuja ja toimintaa tilanteen haltuun ottamiseksi, mutta viranomaisilla on oltava riittävät toimivaltuudet ja resurssit jo normaalioloissa voidakseen toimia ennaltaehkäisevästi ja vastata häiriötilanteisiin ennen kuin ne eskaloituvat.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei hallituksen esitykseen sisälly säännöksiä mahdollisuudesta rajoittaa kansainvälisen suojelun hakemista edes vakavissa valtiollisen hybrdivaikuttamisen tilanteissa. Valiokunta on jo ajankohtaisseurauksen yhteydessä (HaVL 14/2022 vp) todennut pitävänsä välttämättömänä, että kansainvälisen suojelun hakemista voidaan rajoittaa tilanteissa, jossa toinen valtio siirtolaisia välineellistämällä painostaa ja uhkaa Suomen kansallista turvallisuutta, vakavasti yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai alueellista koskemattomuutta. Valiokunta katsoo, että lainsäädäntöömme on lisättävä säännös, jonka mukaan, jos vieras valtio käyttäisi maahantuloa valtakunnanrajallamme Suomen painostamisen välineenä, kansainvälisen suojelun haku voidaan väliaikaisesti ja poikkeuksellisen äärimmäisessä tilanteessa keskittää muualle kuin vieraan valtion vastaiselle rajanylityspaikalle. Rajanylityspaikkoja ovat maarajan rajanylityspaikat, nimetyt lentoasemat, satamat ja merivartioasemat.

Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota siihen, että välineellistetty maahantulo voi kohdistua laillisten rajanylityspaikkojen sijaan maastorajalle, jonka ylittäminen on Suomen lain mukaan kielletty. Suomen kyvykkyyden kannalta vastata välineellistettyyn maahantuloon merkityksellisiä ovat siten viranomaisten voimankäytön valtuudet estää laittomat rajanylitykset. Rajavartiolain 35 §:n mukaan voimakeinojen tulee olla tarpeellisia ja puolustettavia. Rajavartiomiehen voimakeinojen puolustettavuutta arvioitaessa on otettava huomioon virkatehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus, käytettävissä olevat voimavarat sekä muut tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tilanteessa, jossa suuri määrä kolmannen maan kansalaisia pyrkisi kerralla väkivalloin valtakunnan rajan yli, Rajavartiolaitoksen olisi mahdollista käyttää voimakeinoja. Sen sijaan tilanteessa, jossa kolmannen maan kansalaisia pyrkii rauhanomaisesti laittomasti maastorajan yli, eivät valiokunnan saaman selvityksen mukaan voimakeinojen tarpeellisuuden ja puolustettavuuden vaatimukset lähtökohtaisesti täytyisi. Valiokunnan kuulemisissa on tullut siten esiin, etteivät viranomaisten voimankäytön toimivaltuudet ole riittävät tilanteessa, jossa vieras valtio käyttäisi maahantuloa painostamisen välineenä. Tältä osin hallintovaliokunta palaa mahdollisiin lainsäädännön muutostarpeisiin rajavartiolain käsittelyn yhteydessä.

Valmiuslakiesityksen lisäksi eduskunnalle on juuri annettu hallituksen esitys laiksi rajavartiolain muuttamisesta (HE 94/2022 vp). Valmisteilla on myös EU:n lainsäädännön mahdollistaman ns. rajamenettelyn käyttöönottoon liittyvä ulkomaalaislain (301/2004) muutos. Valiokunta katsoo, että mainitut säädösehdotukset muodostavat kokonaisuuden, jolla tulee vahvistaa rajaturvallisuutta ja Rajavartiolaitoksen kykyä vastata muuttoliikettä välineellistävään hybrdivaikuttamiseen poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa.

### ***Kyberturvallisuus***

Suomen julkinen hallinto toimii monin osin tietojärjestelmien ja tietoverkkojen varassa. Viimeisen parinkymmenen vuoden aikana tietojärjestelmäpalveluja on keskitetty viranomaisten yhteiseksi palveluiksi. Keskittäminen itsessään voi muodostaa merkittäviä riskejä viranomaisten toi-

## Valiokunnan lausunto HaVL 19/2022 vp

minnalle erityisesti kyberuhkatilanteissa, koska yksittäiseenkin järjestelmään kohdistuvalla kyberiskulla voi olla huomattavan laajat ja lamaannuttavat vaikutukset julkisen hallinnon viranomaistoimintaan. Toisaalta keskittämällä pyritään parantamaan mahdollisuuksia varautua erilaisiin häiriötilanteisiin.

Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että valmiuslain 3 §:n 6 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa mahdollistetaan myös sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien toimivuuden turvaamista koskevan valmiuslain 9 luvun toimivaltuuksien soveltaminen. Näiden säännösten tavoitteena on ylläpitää poikkeusoloissa yhteiskunnan toiminnan kannalta elintärkeiden tieto- ja viestintäjärjestelmien toimintaa.

Poikkeusolosäätely on tarkoitettu erittäin poikkeuksellisiin, ajallisesti pitkäkestoiisiin ja vakaviin yhteiskunnan toiminnan vaarantaviin kriisitilanteisiin. Tietojärjestelmiin tai tietoverkkoihin kohdistuvat kyberuhkat tai kyberhyökkäykset ovat kuitenkin normaalioloihin kuuluvaa viranomaistoimintaa häiritsevää ja haittaavaa toimintaa, jota pitää pystyä torjumaan normaaliolojen toimivaltuuksilla ja menettelyillä. Tätä koskevaa säätelyä sisältyy sekä yleislainsäädäntöön (esim. laki valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä 1226/2013, laki hallinnon sähköisen asioinnin tukipalveluista 571/2016 ja laki julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta 10/2015) että sektorikohtaisiin erityislakeihin (esim. laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä 784/2021). Esimerkiksi edellä mainituissa säädöksissä on myös perussäätelyä poikkeusoloihin varautumiseen. Valiokunta tähdentää, että normaaliolojen säätelyn suhde valmiuslain säännöksiin tulee olla selkeä. Lisäksi valiokunta painottaa, että viranomaisten varautuminen normaaliolojen vakaviinkin tietojärjestelmien häiriötilanteisiin tulee olla hyvin resursoitua ja että viranomaisilla on riittävät, täsmälliset ja tehokkaat toimivaltuudet normaaliolojen häiriötilanteista selviämiseen, mutta myös kybertoimintaympäristön seuraamiseen ja uhkien havaitsemiseen (ks. myös HaVL 7/2018 vp). Valiokunta pitää välttämättömänä, että kyberturvallisuuden lainsäädännön riittävyttä tarkastellaan ja tarpeen mukaan valmistellaan ehdotukset normaaliolojen lainsäädännön täydentämiseksi.

Yhteiskunnan digitalisaation lisääntyessä on välttämätöntä, että yllättäen ja nopeasti syntyvien kyberhäiriötilanteiden hallinnan edellyttämät toimenpiteet kyetään aloittamaan nopeasti. Kyberhäiriötilanteille on luonteenomaista niiden vaikuttavuuden moniulotteisuus, minkä vuoksi on välttämätöntä, että toimivaltaiselle viranomaiselle saadaan käyttöön tarvittaessa mahdollisimman laaja-alainen poikkihallinnollinen tuki. Samalla on kyettävä varmistamaan yhteiskunnan toimivuus tarkoituksenmukaisella tasolla häiriötilanteista huolimatta. Valiokunta on ajankohtaisse-lonteosta antamassaan lausunnossa (HaVL 14/2022 vp) kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, että kyberturvallisuuden toimeenpano on Suomessa varsin hajautunut. Valiokunta pitää tärkeänä, että johtamisrakenteet tukevat riittävästi varautumisen yhteensovittamista ja tilannetietoisuutta. Kyberturvallisuus edellyttää lisäksi korkeatasoista osaamista, ja hallinnon hajanaisuus on haaste myös siitä näkökulmasta, riittääkö osajia kaikkialle. Suomi on pieni maa, ja julkinen hallinto kilpailee myös yksityisen sektorin kanssa.

### ***Muita säännöksiä***

Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että hallituksen esityksessä tarkoitetuissa poikkeusoloissa pystytään toimimaan tehostetusti ja hyödyntämään olemassa olevaa resurssia mahdollisimman te-

## **Valiokunnan lausunto HaVL 19/2022 vp**

hokkaasti. Toiminnallisesti on tärkeää, että esityksessä ehdotetun mukaisesti valmiuslain 93 § palvelussuhteen ehdoista poikkeamiseksi sekä 94 §:n mukainen irtisanomisoikeuden rajoittaminen ovat käytettävissä poliisissa, pelastustoimissa, hätäkeskustoiminnassa, Rajavartiolaitoksessa ja Maahanmuuttovirastossa 3 §:n 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa.

Valiokunta pitää kannatettavana valmiuslakiin ehdotettua 57 a §:ää viimesijaisen toimeentulon turvaamisesta. Valiokunta katsoo, että pykälän 2 momentin sääntelyn osalta tulisi kuitenkin vielä varmistaa, että toimivallan jako Kansaneläkelaitoksen ja kuntien/hyvinvointialueiden välillä on riittävän selkeä.

Hallituksen esitykseen sisältyy myös ehdotus asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta (2. lakiehdotus), jonka mukaan reserviläisiä voitaisiin määrätä palvelukseen myös valmiuslain 3 §:n uuden 6 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa. Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 30 §:n mukaan asevelvollisia ja naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetussa laissa (194/1995) tarkoitettuun asepalvelukseen otettuja voidaan määrätä koulutettavaksi Rajavartiolaitoksessa. Palveluun Rajavartiolaitoksessa noudatetaan soveltuvin osin, mitä palvelusta Puolustusvoimissa säädetään. Säännös koskee siten myös Rajavartiolaitosta. Valiokunnalla ei ole ehdotuksesta huomautettavaa.

### **VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS**

Hallintovaliokunta esittää,

*että puolustusvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

## Valiokunnan lausunto HaVL 19/2022 vp

Helsingissä 15.6.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps  
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok  
jäsen Tiina Elo vihr  
jäsen Eveliina Heinäluoma sd  
jäsen Hanna Holopainen vihr  
jäsen Hanna Huttunen kesk  
jäsen Mika Kari sd (osittain)  
jäsen Mikko Kärnä kesk  
jäsen Mats Löfström r (osittain)  
jäsen Mauri Peltokangas ps  
jäsen Juha Pylväs kesk (osittain)  
jäsen Mari Rantanen ps  
jäsen Piritta Rantanen sd  
jäsen Matti Semi vas  
jäsen Kari Tolvanen kok  
jäsen Heikki Vestman kok  
jäsen Heidi Viljanen sd (osittain)  
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne

## Valiokunnan lausunto HaVL 19/2022 vp Eriävä mielipide

### Eriävä mielipide

#### Perustelut

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valmiuslakia ja asevelvollisuuslakia. Valmiuslakiin esitetään uutta hybridivaikuttamiseen varautuvaa poikkeusolojen määritelmää, jonka nojalla useat jo laissa olevat toimivaltuudet olisi mahdollista ottaa käyttöön. Tämän ohella valmiuslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusia toimivaltuussäännöksiä rajaturvallisuuden sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi myös uusi toimivaltaa koskeva säännös väestön toimeentulon turvaamisesta poikkeusoloissa. Esityksen tarkoituksena on varmistaa viranomaisten mahdollisuudet vastata tehokkaasti ja oikeasuhtaisesti vallitsevan yhteiskunnallisen tilanteen mukaisiin turvallisuusuhkiin. Valmiuslain toimivaltuussäännöksiä voidaan soveltaa vain siinä määritellyissä poikkeusoloissa, jos tilanne ei ole muuten hallittavissa.

#### *Muuttunut turvallisuusympäristö*

Suomen turvallisuusympäristö on nykyisen valmiuslain voimaantulon jälkeen muuttunut perustavanlaatuisesti. Turvallisuustilanne on epävakaa ja yhä vaikeammin ennakoitavissa. Venäjän hyökkäys Ukrainaan sekä Turkin ja Valko-Venäjän tahoillaan masinoima siirtolaisten käyttö osana hybridihyökkäyksiä ovat osoitus tästä. Riski myös Suomeen kohdistetuista hybridioperaatioista on kasvanut. Eriyisen suuren uhan muodostavat kyberhyökkäysten lisäksi siirtolaisten käyttö hybridihyökkäysten välineenä.

Ennen kaikkea valmiuslain uudistamisella tulisikin varautua vihamielisen valtion aikeisiin käyttää siirtolaisia hybridihyökkäyksen välineenä horjuttaakseen kohteena olevan valtion yhteiskuntajärjestystä. Näin on tapahtunut Euroopassa viime vuosina useaan otteeseen. Tällöin Euroopan unionin ulkorajavaltiot ovat poikkeuksellisesti joutuneet sulkemaan rajansa sekä keskeyttämään turvapaikkahakemusten vastaanoton väliaikaisesti puolustaakseen valtiollista suvereniteettiaan.

Esimerkiksi vuonna 2021 Valko-Venäjän suorittaman hybridihyökkäyksen vuoksi kolmessa EU:n jäsenmaassa toteutettiin käytäntö, jossa maastorajan yli väkisin tunkeutuvien tai työnnettyjen henkilöiden hakemuksia ei jokaisessa tapauksessa otettu tutkittavaksi. Asiantuntijalausunnoista ilmenevin tavoin Suomelle koituisi vaikeuksia vastaavasta tilanteesta maastorajalla varsinkin, jos käsiteltävät henkilömäärät ja saapujien potentiaalinen määrä olisivat vielä suurempia.

#### *Tarpeellista lainsäädännön päivittämistä*

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä kannattaa hallituksen esityksestä ilmenevää uutta poikkeusolon määritelmää, jolla pyritään varautumaan erilaisiin ennakoimattomiin uhkatekijöihin. Voimassa oleva lainsäädäntö ei sellaisenaan sovellu riittävän kattavasti ja tehokkaasti turvallisuusympäristön muutoksiin ja alati muuntuviin hybridiuhkien ilmenemismuotoihin. Poikkeusolot mahdollistavan hybridiuhan oikeudelliselta määritelmältä voidaan siksi edellyttää verraten laajaa, riittävän kattavaa ja joustavaa sovellettavuutta, mikä vastaavasti heijastuu sitä koskevan määritelmän muotoilussa. Perustuslain 23 §:ssä säädetyistä johtuen valmiuslain poikkeusoloja koskevan määritelmän tilanteet eivät voi tulla sovellettavaksi erilaisissa yhteiskunnan perusinf-



**Valiokunnan lausunto HaVL 19/2022 vp**  
**Eriävä mielipide**

rastrukturiin kohdistuvissa häiriötilanteissa, jotka ovat ennakoitavissa ja joihin voidaan reagoida viranomaisten normaalioloja koskevien toimivaltuuksien puitteissa.

Lakiesityksessä on uutena toimivaltapykälänä tuotu väestön toimeentuloa turvaava pykälä 57a §, jonka tarkoituksena on varmistaa kansalaisten välttämättömyyshyödykkeiden hankinta maksuliikenteen häiriöiden sattuessa. Perussuomalaisten valiokuntaryhmä pitää esitettyä pykälää tarpeellisenä ja kannattaa tämänkaltaista lainsäädännön päivittämistä.

Sen sijaan perussuomalaisten valiokuntaryhmä kiinnittää huomiota siihen, että esitetty sääntely mahdollistaisi myös laajamittaisen maahantulon tilanteissa valmiuslain 56 §:ssä tarkoitettuihin etuuksiin sekä 57 §:ssä tarkoitettuun sosiaaliturvaan tehtävät väliaikaiset leikkaukset. Valmiuslain 56 §:n mukaisia etuuksia ovat muun muassa työeläke ja kansaneläke. Vastaavasti valmiuslain 57 §:ssä mainittuja sosiaaliavustuksia ovat esimerkiksi lapsilisä, opintoraha ja asumistuki. Perussuomalaisten valiokuntaryhmän mielestä on perusteltua, että valmiuslaissa tulee olla edellä mainitut pykälät esimerkiksi maahan kohdistuneen aseellisen hyökkäyksen tai maksujärjestelmän lomaannuttavan kyberhyökkäyksen varalta, mutta pykälä ei tule soveltaa laajamittaisen maahantulon tilanteessa, ja tältä osin esitystä on täsmennettävä siten, ettei 56 §:ää ja 57 §:ää tule soveltaa 3 §:n 6 kohdassa tarkoitettussa rajaturvallisuuteen kohdistuvassa laajamittaisessa maahantulon tilanteessa.

*Rajaturvallisuutta koskevat pykälät puutteellisia*

Lakiesitys ei ota kantaa turvapaikkahaun käytänteisiin poikkeustilanteissa. Perussuomalaisten valiokuntaryhmä muistuttaa, että Suomen lainsäädäntö ei tällä hetkellä mahdollista missään oloissa turvapaikkahakemusten vastaanoton keskeyttämistä. Turvallisuusviranomaisilta puuttuvat toimivaltuudet estää tarvittaessa siirtolaisten maahantulo luo merkittävän kansallisen haavoittuvuuden hybridihyökkäyksiin varautumisessa. Perussuomalaisten valiokuntaryhmän mielestä tämä puute olisi tullut korjata esitetyssä valmiuslain uudistuksessa. Esitetty uudistus on tämän vuoksi täysin puutteellinen, eikä se vastaa nykyisen turvallisuusympäristön asettamiin haasteisiin riittävässä määrin.

Valmiuslain uudistamisen kenties tärkein päämäärä on lainsäädännön päivittäminen vastaamaan vihamielisen valtion luomaan siirtolaisaseen käytön uhkaan. Tähän uhkaan vastaamiseksi hallituksen esityksessä ehdotetaan valmiuslakiin lisättäväksi uusi rajaturvallisuuden sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä koskeva luku 17 a, joka on tarkoitettu nimenomaan Suomeen kohdistuvan laajamittaisen maahantulon varalle. Edellä mainitussa luvussa olevissa pykälissä 122 a §—122 b § esitetään kuljettajayrittäjien velvoittamista suorittamaan kuljetuksia turvapaikkahakemusten rekisteröintipaikoille ja vastaanottokeskuksiin sekä kansalaisten velvollisuutta luovuttaa rakennuksia ja kiinteistöjä Maahanmuuttoviraston käyttöön. Näin ollen kyseisillä säännöksillä rajoitetaan suomalaisten perusoikeuksia kestävämmällä tavalla tilanteessa, jossa ensisijainen toimenpide olisi rajan väliaikainen sulkeminen ja turvapaikkahakemusten vastaanoton väliaikainen keskeyttäminen.

Valtion on kyettävä takaamaan rajaturvallisuus myös hybridihyökkäysten aikana. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan laajamittaiseen maahantuloon liittyvien uusien toimivaltuusehdotuksien tarkoituksena on kuitenkin ainoastaan helpottaa maahantulijoiden kuljetusten ja majoi-

**Valiokunnan lausunto HaVL 19/2022 vp**  
**Eriävä mielipide**

tuksen järjestämistä. Perussuomalaisten valiokuntaryhmän mielestä lainsäädännön on mahdollistettava viranomaisille tulijavirran pysäyttäminen vastaanotto- ja kuljetuspalveluiden järjestämisen sijaan.

Luvussa 17 a ehdotetaan lisäksi kansalaisten liikkumisvapauden rajoittamista koskevan pykälän 122 c §:n lisäämistä valmiuslakiin. Perussuomalaisten valiokuntaryhmä huomauttaa asiantuntijalausunnoista ilmenevin tavoin, että nyt esitetyt sanamuodot antavat vaikutelman, että Suomen kansalaisten oleskeluun asetettaisiin rajoitteita, jotta he eivät pääsisi tai joutuisi tekemisiin maahantulijoiden kanssa. Huomionarvoista on, että valmiuslaissa jo oleva 118 § mahdollistaa viranomaisille tarvittavien liikkumisrajoitusten asettamisen väestön suojaamiseksi. Näin ollen perussuomalaisten valiokuntaryhmä pitää esitettyä säännöstä tarpeettomana.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä pitää 17 a luvussa esitettyjä lainkohtia esityksen kokonaisuus huomioon ottaen mahdottomina hyväksyä, ja tämän vuoksi 17 a luku tulee poistaa esityksestä. Kansallinen turvallisuus tulee varmistaa ensisijaisesti alueellisen koskemattomuuden turvaavalla lainsäädännöllä. Tällä on myös ennalta estävä vaikutus valtiollisten toimijoiden erilaisille vaikuttamistoimille.

Lisäksi perussuomalaisten valiokuntaryhmä muistuttaa, että viranomaisten toimintaa ohjaa laillisuusperiaate. Ulkomaalaisen maahantulo-oikeus tai sen rajoitukset eivät voi perustua lakia alemman tasoiseen normiin, esimerkiksi asetukseen, saati viranomaisohjeisiin tai poliittisiin päätöksiin. Virkavastuuta koskevan perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan yksittäinen virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Tämän vuoksi lainsäädännön on tosiasiallisesti mahdollistettava viranomaisille riittävät toimivaltuudet torjua vihamielisen valtion Suomea vastaan kohdistama hybridihyökkäys.

*Suvereenin valtion toimivalta*

Hybridivaikuttaminen on nykyaikaisen sodankäynnin muoto, ja sille on tunnusomaista, etteivät voimassa oleva normaaliolojen lainsäädäntö tai kansainväliset sitoumukset tunnista lainkaan kyseistä ilmiötä. Asiantuntijalausunnoista käy ilmi, että lakiehdotuksen oikeudellinen arviointi on kytkettävä vallitsevaan turvallisuuspoliittiseen tilanteeseen. Nämä turvallisuuspoliittiset realiteetit perustelevat hyvin, miksi nyt käsittelyssä olevan lakiesityksen kannalta valtion suvereniteetin määrittely on keskeisessä roolissa. Käytännössä kansallista turvallisuutta koskevia tilanteita ei ole täysin suljettu EU-oikeuden ulkopuolelle, vaan EU-lainsäätäjät luovat liikkumavaraa hyväksymällä poikkeuksia, jotka mahdollistavat kansalliseen turvallisuuteen liittyvien näkökohtien huomioimisen perustelluissa tapauksissa.

Asiantuntijalausunnoista ilmenee, että komission toimivaltaa tulee arvioida yksittäisten oikeusosastoseikkojen valossa, eikä komissiolla ole toimivaltaa tilanteessa, jossa siirtolaisia käytetään hallituksen esityksessä kuvatuin tavoin hybridihyökkäyksen välineenä. Asia kuuluu tällöin Suomen suvereniteetin ytimeen ja maanpuolustuksen alaan eli ei komission toimivaltaan. Kysymys komission toimivallasta liittyykin siihen, millaisia faktoja tarkastellaan. Komissio ei siten voi kieltää Suomea sulkemasta itärajaansa kokonaan välineellistetyn muuttoliikkeen tilanteessa, jossa rajan yli alkaa tulla suuria määriä siirtolaisia.

**Valiokunnan lausunto HaVL 19/2022 vp**  
**Eriävä mielipide**

Myöskään komission valtioneuvoston kanssa käymissä epävirallisissa keskusteluissa esittämille tulkinnoille ei ole annettava oikeudellisesti sitovaa merkitystä. Lisäksi on huomattava, että komission asema unionin oikeuden valvonnassa rajoittuu niihin velvollisuuksiin, joita jäsenvaltiolla on EU-oikeuden nojalla. Kansainvälisen sääntelyn kuten pakolaissopimusta koskevista tulkinnoista vastaavat sopimusten omat tulkintaelimet.

Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden, kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen soveltamisen poikkeusartiklat tarvitsevat soveltamisen tueksi oikeuskäytäntöä. Huomionarvoista on, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö on melko vanhaa ja se soveltuu nykyisenkaltaisten hybridiuhkien juridiseen arviointiin huonosti. Olennaista on, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kannalta jäsenvaltioille jää verrattain laaja harkintavaltia hätätilan ja siten yleisten poikkeusolojen määrittelyyn. Tämä mahdollistaa jäsenvaltioille tietyssä määrin kansainvälisistä sopimuksista poikkeamisen hybridiuhkien torjumiseksi.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä myös korostaa, ettei Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ole antanut langettavia tuomioita turvapaikkahakemusten vastaanoton väliaikaisesti keskeyttäneille Euroopan unionin ulkorajavaltioille.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä viittaa tässä yhteydessä hallintovaliokunnan antamaan yksimieliseen lausuntoon (HaVL 13/2022 vp), jossa todetaan kansallisesta turvallisuudesta seuraavaa:

"On mahdollista, että hybridi- tai laaja-alainen vaikuttaminen kohdistuu Suomeen esimerkiksi siten, että yhteiskunnan perusinfrastruktuuri ja taloudellinen kantokyky eivät enää kestä ja sisäinen turvallisuus heikentyy merkittävästi. Tällaisissa tilanteissa Suomi saattaa menettää kykynsä taata maassa oleskeleville kuuluvat perus- ja ihmisoikeudet. Suomen ensisijaiset velvoitteet kohdistuvat Suomen oikeuspiiriin kuuluviin, ja julkisella vallalla on perustuslain 22 §:n mukaan velvollisuus taata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Hallintovaliokunta katsoo, että Suomen kansalaisille ja muille maassa oleskeleville kuuluvien erittäin tärkeiden kollektiivisten etujen on joissain poikkeuksellisissa tilanteissa syrjäytettävä maan ulkopuolella olevien henkilöiden yksilölliset edut.

Hallintovaliokunnan asiantuntijakuulemisissa on tuotu esiin, että perus- ja ihmisoikeuksien rajoittaminen on perusoikeuksien rajoitusedellytysten puitteissa sekä ihmisoikeussopimusten määrittelyin edellytyksin mahdollista tietyissä poikkeustilanteissa. Perusoikeusrajoitusten on aina oltava välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Esimerkiksi useassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen artiklassa mahdollistetaan oikeuden rajoittaminen silloin, kun se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa esimerkiksi kansallisen ja yleisen turvallisuuden turvaamiseksi. Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että Suomi tulkitsee kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteitaan muiden EU- ja ETA-maiden kanssa yhtenäisesti."

## Valiokunnan lausunto HaVL 19/2022 vp Eriävä mielipide

### *Valmiuslain käyttöönottokynnys korkea*

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä huomauttaa myös, että valmiuslain käyttöönoton kynnys on korkea, minkä lisäksi valmiuslain käyttöönottoa edeltää suhteellisen raskas aktivoimismenettely ja poikkeusolojen toteaminen. Tämä tekee siitä osaltaan huonon reagoitivälineen siirtolaisten välineellistämistilanteessa. Korkea soveltamiskynnys korostaa myös normaaliolojen lainsäädännön kehittämisen välttämättömyyttä.

Hybridihyökkäysten varalta lainsäädännön on varmistettava viranomaisille riittävät ja nopeat keinot reagoida ulkopuolisiin uhkiin. Esimerkiksi laajamittaisen maahantulon tilanteessa valmiuslain käyttöönoton edellytyksenä on asiantuntijalausuntojen perusteella vastaanottokapasiteetin ylikuormitus sekä se, ettei tilanne ole rajaviranomaisten hallinnassa. Suomessa on valmius vastaanottaa kymmeniätuhansia ihmisiä lyhyessä ajassa. Tämän vuoksi turvapaikkahakemusten vastaanoton rajalla keskeyttämisen mahdollistavat säädökset tulee ensisijaisesti sijoittaa rajavartiolaikiin.

Asiantuntijalausunnoista ilmenevin tavoin perusoikeuksien rajoittamista koskevien yleisten rajoitusedellytysten puitteissa lainsäätäjällä on merkittävästi liikkumavaraa varautua hybridiuhkiin tarvitsematta turvautua valmiuslakiin, joka ei edellä mainituin perustein ole välttämättä kaikilta osin luonteva keino erilaisiin hybridiuhkiin varautumisessa. Perussuomalaisten valiokuntaryhmä painottaa sitä, että ensisijaisesti esityksellä tavoiteltavia ja yhteiskunnallisesti erittäin painavina pidettäviä tavoitteita tulee koettaa saavuttaa normaaliolojen lainsäädännön keinoin. Valmiuslakia on tästä huolimatta perusteltua päivittää. Nyt valmiuslakiin ei olla kuitenkaan esittämässä turvapaikanhaun keskeyttävää säädöstä edes hybridiuhkien torjumiseksi, minkä lisäksi esityksessä ehdotettavat rajaturvallisuuksiin koskevat säädökset lähinnä velvoittaisivat avustamaan viranomaisia vastaanottopalveluiden järjestämisessä. Myös uuden poikkeusolomääritelmän soveltamisalaa tulee tarkentaa siten, ettei laajamittainen maahantulo ole peruste laissa mainittujen etuuksien ja sosiaaliturvan alentamiselle.

*Perussuomalaisten valiokuntaryhmä pitää valmiuslain uudistamista koskevaa hallituksen esitystä edellä mainituin tavoin epäonnistuneena esityksessä mukana olleista kannatettavista ehdotuksista huolimatta ja katsoo, ettei edellytyksiä siihen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymiselle ilman muutosten tekemistä ole olemassa. Valiokuntaryhmä esittää, että valmiuslakia täsmennetään siten, ettei 56 §:ää ja 57 §:ää tule soveltaa 3 §:n 6 kohdassa tarkoitettussa rajaturvallisuuksiin kohdistuvassa laajamittaisessa maahantulon tilanteessa. Lisäksi 17 a luku on poistettava esityksestä ja tilalle on säädettävä ensisijaisesti rajavartiolaikiin mahdollisuus keskeyttää turvapaikkahakemusten vastaanottaminen laajamittaisen tai välineellistetyn maahantulon tilanteessa. Valiokuntaryhmä katsoo lisäksi, että valmiuslain ja rajavartiolain muutokset kytkeytyvät niin olennaisella tavalla toisiinsa, että esitetyt lait tulisi hyväksyä yhtäaikaisesti.*

### **Mielipide**

Edellä olevan perusteella esitämme,

että puolustusvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

**Valiokunnan lausunto HaVL 19/2022 vp**  
**Eriävä mielipide**

Helsingissä 15.06.2022

Riikka Purra ps  
Mauri Peltokangas ps  
Mari Rantanen ps