

Puolustusvaliokunta

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta (HE 63/2022 vp): Asia on saapunut puolustusvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan, hallintovaliokuntaan, liikenne- ja viestintävaliokuntaan, sivistysvaliokuntaan, sosiaali- ja terveysvaliokuntaan, talousvaliokuntaan ja työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- sivistysvaliokunta SiVL 13/2022 vp
- talousvaliokunta TaVL 27/2022 vp
- liikenne- ja viestintävaliokunta LiVL 21/2022 vp
- sosiaali- ja terveysvaliokunta StVL 6/2022 vp
- työelämä- ja tasa-arvovaliokunta TyVL 5/2022 vp
- perustuslakivaliokunta PeVL 29/2022 vp
- hallintovaliokunta HaVL 19/2022 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- oikeusministeri Anna-Maja Henriksson, oikeusministeriö
- sisäministeri Krista Mikkonen
- yksikön päällikkö, hallitusneuvos Arno Liukko, valtioneuvoston kanslia
- yksikön päällikkö Timo Makkonen, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Marietta Keravuori-Rusanen, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Perttu Wasenius, oikeusministeriö
- kansliapäällikkö Kirsi Pimiä, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tiina Ferm, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jenni Herrala, puolustusministeriö
- lainsäädäntöneuvos, yksikön päällikkö Jaakko Weuro, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Kimmo Kiiski, liikenne- ja viestintäministeriö
- valmiusjohtaja Mika Vuorinen, liikenne- ja viestintäministeriö

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp

- hallitusneuvos Kari Klemm, työ- ja elinkeinoministeriö
- oikeudellinen neuvonantaja Päivi Pietarinen, Tasavallan presidentin kanslia
- haavoittuvuuksien ja resilienssisektorin johtaja, kommodori Jukka Savolainen, Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus
- tulosalueen johtaja Kimmo Lehto, Maahanmuuttovirasto
- poliisitarkastaja Sami Kalliomaa, Poliisihallitus
- everstiluutnantti, rajavalvonta- ja valmiusyksikön päällikkö Jussi Napola, Rajavartiolaitos
- asessori, VT OTL Tuija Sundberg, Pääesikunta
- päällikkö Nuutti Nikula, Huoltovarmuuskeskus
- professori Janne Salminen
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- valtiovarainministeriö
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- professori Tuomas Ojanen
- professori Kaarlo Tuori

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valmiuslakia ja asevelvollisuuslakia. Valmiuslain poikkeusolojen määritelmää ehdotetaan täydennettäväksi siten, että määritelmässä otettaisiin nykyistä kattavammin huomioon erilaiset hybridiuhat. Ehdotettu muutos mahdollistaisi lain eräiden toimivaltuuksien käyttöön ottamisen myös muiden kuin voimassa olevassa poikkeusolomääritelmässä jo mainittujen kansallista turvallisuutta, yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia vakavasti ja monialaisesti vaarantavien uhkien ja tapahtumien johdosta. Esityksen tarkoituksena on varmistaa viranomaisten mahdollisuudet vastata tehokkaasti ja oikeasuhtaisesti vallitsevan yhteiskunnallisen tilanteen mukaisesti turvallisuusuhkiin.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Yleistä

(1) Vuonna 2012 voimaan tulleen valmiuslain (1552/2011) tarkoituksena on poikkeusoloissa turvata väestön toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys. Valmiuslain soveltamisala käsittää vain erityisen vakavat kriisit, jotka koskettavat koko kansakuntaa tai ainakin suurta osaa siitä ja vaikuttavat koko yhteiskunnan toimivuuteen. Valmiuslaissa säädetään normaalista poikkeavista toimivaltuuksista esimerkiksi perusoikeuksista poikkeamiseen, valtiontalouden hoitoon ja hallinnon järjestämiseen poikkeusoloissa. Valmiuslain toimivaltuussäännöksiä voidaan soveltaa vain siinä määritellyissä poikkeusoloissa, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp

(2) Oikeusministeriö on käynnistämässä valmiuslain kokonaisuudistuksen, jonka tavoitteena on saattaa valmiuslaki vastaamaan nykyaikaista käsitystä yhteiskunnan kokonaisturvallisuudesta ja sitä uhkaavista tekijöistä sekä erilaisten vaikutuksiltaan vakavien uhka- ja häiriötilanteiden tunnistamisesta. Tavoitteena on johdonmukainen, ajantasainen ja perustuslain kanssa sopusoinnussa oleva sääntelykokonaisuus, joka tarjoaa edellytykset tehdä erilaisten poikkeustilanteiden hallitsemiseksi oikea-aikaiset päätökset sekä sisältää asianmukaiset ja riittävät toimivaltuudet näiden päätösten toteuttamiseksi. Kokonaisuudistus on tarkoitus antaa eduskunnalle viimeistään syysistuntokaudella 2025.

(3) Venäjän hyökkäys Ukrainaun helmikuussa 2022 muutti äkillisesti ja olennaisesti Suomen turvallisuusympäristöä. Muutoksen johdosta oikeusministeriössä päätettiin käynnistää jo ennen edellä mainittua kokonaisuudistusta kiireellinen valmistelu valmiuslain poikkeusoloja koskevan määritelmän tarkistamiseksi erityisen vakavien hybridi-vaikuttamistilanteiden osalta. Esityksen kiireellisen valmistelun takia ei ole ollut mahdollisuutta arvioida valmiuslakia tai sen ajantasaisuutta muilta osin.

(4) Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valmiuslakia ja asevelvollisuuslakia. Valmiuslain 3 §:n poikkeusolojen määritelmää ehdotetaan täydennettäväksi uudella 6 kohdalla siten, että määritelmässä otetaan nykyistä kattavammin huomioon erilaiset hybridiuhat. Lisäksi ehdotetaan, että huomattava osa valmiuslain nykyisistä toimivaltuussäännöksistä voi tulla sovellettavaksi 3 §:n 6 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa ja että lakiin lisätään joitakin uusia toimivaltuuksia. Asevelvollisuuslain 79 §:ää ehdotetaan muutettavaksi niin, että sääntely reserviläisen palveluksesta suur-onnettomuus- ja muussa vakavassa tilanteessa voi tulla sovellettavaksi myös valmiuslain 3 §:n 6 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa.

(5) Valmistelun yhteydessä arvioitiin myös mahdollisuutta säätää valmiuslaissa kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä erityisen laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Asian arviointi päätettiin kuitenkin eriyttää erilliseen toteutettavaan valmisteluhankkeeseen. Välineellistetyn laajamittaisen maahantulon torjuntaan sekä kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämiseen tähtäävään sääntelyyn liittyy erityisesti EU-oikeuden ja Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten kannalta vaikeasti ratkaistavia oikeudellisia kysymyksiä, joiden on katsottu vaativan vielä laajempaa arviointia ja sen selvittämistä, miten se voidaan lainsäädännöllisesti asianmukaisesti ratkaista.

(6) Esityksen perusteluissa todetaan, että jos valmiuslakiin pidetään aiheellisena lisätä laajamittaisen maahantulon torjuntaa ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä koskevia toimivaltuuksia, näitä koskevat säännösehdotukset on tarkoitus sisällyttää tätä esitystä täydentävään hallituksen esitykseen, joka annettaisiin eduskunnan käsiteltäväksi hyvissä ajoin ennen eduskunnan kesätaukoa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tällaista täydentävää esitystä ei eduskunnalle olla antamassa. Valiokunta toteaa, että hallituksen antamassa rajavartiolain muuttamista koskevassa esityksessä (HE 94/2022 vp) on säännösehdotuksia välineellistetyn laajamittaisen maahantulon torjunnasta.

(7) Hallituksen esityksen ja saamansa selvityksen perusteella puolustusvaliokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä tästä mietinnöstä ilmenevin huomauksin ja muutosehdotuksin.

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp

(8) Hallituksen esitys lähetettiin lausunnolle seitsemään erikoisvaliokuntaan, ja erikoisvaliokuntien huomioita esityksestä käydään myöhemmin läpi mietinnössä. Perustuslakivaliokunta esittää lausunnossaan (PeVL 29/2022 vp), että 1. ja 3. lakiehdotukset on käsiteltävä perustuslain 73 §:ssä säädetyssä järjestyksessä ja että 2. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Sisäinen ja ulkoinen turvallisuus murroksessa

(9) Valiokunta toteaa, että Suomen turvallisuutta tulee arvioida kokonaisuutena, ja erityistä huomiota tulee kiinnittää sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden väliseen yhteyteen. Valiokunta on arvioinut kattavasti sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajapintoja muun muassa sisäisen turvallisuuden selonteosta antamassaan lausunnossa (PuVL 8/2021 vp). Sisäinen turvallisuus on osa ulkoista turvallisuutta. Tämä koskee erityisesti uusia, laaja-alaisia uhkia, kuten hybridivaikuttamista tai kyberhyökkäyksiä.

(10) Suomen turvallisuusympäristö on nykyisen valmiuslain voimaantulon jälkeen muuttunut perustavanlaatuisesti. Puolustusvaliokunta arvioi tätä muutosta ajankohtaiselonteosta antamassaan lausunnossa (PuVL 3/2022 vp). Venäjän hyökkäyksellä Ukrainaan sekä Venäjän etupiirijajattelulla on pitkäkestoisia vaikutuksia Euroopan ja Suomen turvallisuusympäristöön. Valiokunta toteaa, että turvallisuustilanne on epävakaa ja yhä vaikeammin ennakoitavissa. Toimintaympäristötarkastelussa korostuu, että sisäistä ja ulkoista turvallisuutta on yhä vaikeampi erottaa toisistaan. Hybridiuhat ovat yhä monimuotoisempia.

Hybridivaikuttaminen

(11) Turvallisuusympäristön muutoksen myötä viime vuosina ovat vakiintuneet käyttöön hybridivaikuttamisen ja hybridisodankäynnin käsitteet. Puolustuselonteossa (VNS 8/2021 vp) näiden rinnalle tuotiin myös laaja-alaisen vaikuttamisen määritelmä. Valiokunta totesi puolustuselonteosta antamassaan mietinnössä (PuVM 4/2021 vp), että hybridivaikuttaminen ja laaja-alainen vaikuttaminen eivät ole sisällöllisesti ristiriitaisia käsitteitä molempien kattaessa myös sotilaalliset uhat. Laaja-alaiseen vaikuttamiseen liittyy usein suunnitelmallisuus, useiden eri keinojen yhdistäminen, pitkäkestoisuus ja yhteiskunnan haavoittuvuuksien hyödyntäminen jo normaalioloissa.

(12) Hybridivaikuttamisen käsitteelle ei ole olemassa kansainvälisesti hyväksyttyä yhteistä määritelmää. Tämän vaalikauden turvallisuuselonteoissa hybridivaikuttaminen on kuvattu toiminnaksi, jossa valtiollinen tai muu ulkoinen toimija pyrkii vaikuttamaan samanaikaisesti tai jatkumona, suunnitelmallisesti ja eri keinoja käyttäen kohteen haavoittuvuuksiin omien tavoitteidensa saavuttamiseksi.

(13) Hybridivaikuttamiseen kuuluu tyypillisesti laaja keinovalikoima muun muassa poliittisia, taloudellisia ja sotilaallisia keinoja sekä informaatio- ja kybervaikuttamista. Hybridivaikuttamisessa voidaan käyttää myös esimerkiksi järjestäytyneen rikollisuuden ryhmiä, muuttoliikettä 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 vahingoittami-

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp

seen pyrkivästä toiminnasta. Tämän vuoksi toiminnan määrittely 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.

Turvallisuusviranomaisten yhteistyötä koskeva sääntely ja valmiuslain muutostarpeet

(14) Valiokunta toteaa, että Suomella on kaikki ne vahvuudet, joilla monimuotoisiin uhkisiin voidaan vastata uskottavasti. Suomessa viranomaisyhteistyö on perinteisesti ollut hyvin toimivaa. Myös kansalaisten näkökulmasta turvallisuusviranomaiset Suomessa ovat hoitaneet tehtävänsä hyvin. Valiokunta korostaa, että turvallisuusviranomaisten toiminta pitää pystyä takaamaan kaikissa olosuhteissa. Tämä vaatii riittävää resursointia, tiivistä viranomaisyhteistyötä ja keskeisen säädöspohjan ajantasaisuutta.

(15) Turvallisuusviranomaisten välinen tiivis yhteistyö, tiedonvaihto ja mahdollisimman yhtenäinen tilannekuva sekä tätä kokonaisuutta tukeva lainsäädäntö ja riittävät viranomaisresurssit ovat välttämättömiä elementtejä koko Suomen turvallisuuden kannalta. Valiokunta korostaa tarvetta johtosuhteiden selkeyteen ja nopeaan reagointikykyyn erilaisiin uhkakuviin vastaamisessa. Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota hybridiuhkien torjunnassa siihen, ettei viranomaisyhteistyön rajapinnassa saa olla aukkoja toimivaltuuksissa tai epäselvyyksiä johtosuhteissa, joita ulkopuoliset tahot pyrkivät hyödyntämään. Vaikka kaikkien yhteiskunnan eri toimintoihin kohdistuvien hybridiuhkien kohdalla ei ole aina täysin selvää, onko kyseessä sotilaallinen uhka vai ei, uhkien tehokkaan torjunnan näkökulmasta siviili- ja sotilasviranomaisten roolien ja tehtäväjaon on oltava lainsäädännössä mahdollisimman selvästi määritelty.

(16) Valiokunta toteaa, että lainsäädännön aukkoja on erityisesti viime hallituskaudella paikattu ja viranomaisten toimivaltuuksia tarkennettu. Siviili- ja sotilastiedustelua koskevat uudet lait sekä rajavartiolain niin sanottuja hybridiliitännäisiä uhkia koskevat lakimuutokset (HaVM 16/2017 vp - HE 201/2017 vp) ovat merkittävästi parantaneet tilannekuvaa ja viranomaisten toimintakykyä. Viime vaalikaudella muutettiin myös aluevalvontalakia (PuVM 5/2017 vp — HE 56/2017 vp). Keskeistä uudessa aluevalvontaa koskevassa sääntelyssä on, että sen avulla aluevalvontaviranomaisilla on mahdollisuus ryhtyä viivytyksettä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin valtakunnan turvallisuutta välittömästi ja vakavasti vaarantavan vihamielisen toiminnan torjumiseksi myös silloin, kun kysymyksessä on tunnuksen sotilaallinen uhka. Valiokunta pitää tärkeänä myös uutta lakia Puolustusvoimien virka-avusta poliisille (342/2022), joka on tullut voimaan 15.6.2022.

(17) Poliisilla on keskeinen rooli sisäisen turvallisuuden varmistamisessa. Valiokunta korostaa tarvetta turvata poliisille riittävät resurssit normaalioloissa toimimiseen. Valiokunta huomauttaa, että poliisilla, toisin kuin Puolustusvoimilla ja Rajavartiolaitoksella, ei ole omaa reserviä, vaan se operoi kaikkina aikoina niillä resursseilla, jotka ovat käytössä jo normaalioloissa. Koronapandemian aikaiset poikkeusolot, Uudenmaan sulkua sekä Vastaamon tietomurto ovat valiokunnan mielestä konkreettisesti osoittaneet, ettei liikkumavaraa pitkäkestoisiin ja yllättäviin tehtäviin juuri-

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp

kaan ole. Laajempi tai pitkäkestoinen hybridiuhkatilanne aiheuttaa poliisin varautumisen näkökulmasta selviä ongelmia. Muilta viranomaisilta saatavan virka-avun varaan poliisin toimintaa ei voida rakentaa. Laajassa hybridiuhkatilanteessa muiden turvallisuusviranomaisten kyky tukea poliisia virka-apuperusteisesti on joka tapauksessa rajallinen niiden keskittyessä omiin ydintoimintoihinsa.

(18) Viime vaalikaudella eduskunnalle annettiin esitys noin 1 000 hengen suuruisen reservipoliisin perustamisesta (HE 137/2018 vp). Vaikka esitys raukesi siinä ilmenneiden selvien puutteiden vuoksi (ks. PeVL 72/2018 vp, PuVL 18/2018 vp), valiokunnan näkemyksen mukaan myös poliisilla on selkeä tarve omaan reserviin, joka toimisi sekä poliisin omana valmiuden säätelyvälineenä että osaltaan myös yhteiskunnan kokonaisturvallisuuteen liittyvänä varautumismekanismina. Sisäministeriö on 14.4.2022 käynnistänyt esiselvityksen poliisin reservien mahdollisesta toteuttamisesta. Esiselvityksessä tarkastellaan sekä lainsäädännöllisiä että toiminnallisia edellytyksiä poliisin reservin muodostamiselle. Työn on määrä valmistua marraskuun loppuun mennessä 2022. Valiokunta pitää välttämättömänä, että selvitystyön tulosten perusteella käynnistetään tarvittavat toimet poliisin reservin luomiseksi.

(19) Erittäin tärkeä viranomaisten hybridiuhkiin vastaamista parantava hanke on hallituksen esitys rajavartiolaitain muuttamisesta (HE 94/2022 vp), joka annettiin eduskunnalle 9.6.2022. Puolustusvaliokunta toteaa esityksessä olevan merkittäviä liittymäkohtia tässä mietinnössä käsiteltävään valmiuslakikokonaisuuteen. Rajavartiolaitosta koskevan esityksen tavoitteena on vahvistaa rajaturvallisuutta parantamalla Rajavartiolaitoksen mahdollisuuksia varautua ja vastata normaaliolojen häiriötilanteisiin. Muutoksilla parannettaisiin myös Rajavartiolaitoksen varautumista poikkeusoloihin.

(20) Tavoitteena on tehdä rajavartiolaitain kiireellisimmiksi katsotut muutokset muun muassa muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridi vaikuttamiseen varautumiseksi. Rajavartiolaitain lisätäisiin nimenomainen sääntely rajanylitysliikenteen rajoittamisesta (16 §:n 2 momentti). Kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämällä Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan olisi tarkoitus ohjata maahantulijoita tekemään kansainvälistä suojelua koskeva hakemus sellaisessa paikassa, jossa se on viranomaisten resurssien näkökulmasta tarkoituksenmukaisinta. Etenkin laajamittaisessa maahantulossa tai silloin, jos toinen valtio käyttää muuttoliikettä hybridi vaikuttamisen välineenä, voi olla tarve keskittää hakemusten tekeminen paikkaan, jossa viranomaisilla on riittävät resurssit käsitellä hakemukset asianmukaisesti. Ehdotetulla sääntelyllä ei kuitenkaan estettäisi ketään hakemasta kansainvälistä suojelua Suomesta.

(21) Pykälän perustelujen mukaan vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon ei kuitenkaan tarvitsisi säännöksen mukaan olla laajamittaista, jotta valtioneuvosto voisi tehdä päätöksen kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä. Olennaista olisi arvio siitä, että keskittäminen on välttämätöntä vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvasta maahantulosta aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi. Päätöksen tarkoituksena olisi tällaisessa tilanteessa pyrkiä keskeyttämään vieraan valtion vaikuttamistoimet jo alkuvaiheessa ja estää muuttoliikkeen välineellistämisen vaikutusten laajentuminen sellaisiksi, jotka täyttävät valmiuslain poikkeusolojen määrittämän ja edellyttäisivät valmiuslain lisätoimivaltuuksien käyttöönottoa. Valiokunta pitää esitettyä sääntelyä erittäin tarpeellisena.

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp

(22) Rajavartiolain esityksessä ehdotetaan myös täydentäviä säännöksiä esteiden rakentamisesta (50 §). Esteet voisivat olla pysyviä tai tilapäisiä. Lähtökohtaisesti esteet koostuisivat aidasta, kulku-urasta ja valvontatekniikasta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan pysyvien esteiden rakentaminen edellyttäisi käytännössä poliittista päätöstä siihen tarvittavan lisärahoituksen vuoksi. Rajavartiolaitos valmistelee parhaillaan tarkempia suunnitelmia siitä, minkälaisia esteitä olisi tarkoituksenmukaista rakentaa. Puolustusvaliokunta pitää rajaesteiden rakentamista koskevaa sääntelyehdotusta tarpeellisenä ja välttämättömänä ja näkee esteiden rakentamismahdollisuuden olevan tärkeä osa sitä työkalupakkia, jolla voidaan estää erityisesti välineellistettyä maahanmuuttoa. Valtioneuvostolla pitää olla valmius esteiden pikaiseen rakentamiseen, mikäli tilanteen arvioidaan sitä vaativan.

(23) Rajavartiolain muuttamista koskevan hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että osana muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen varautumista koskevaa sisäministeriön selvitystä (sisäministeriön julkaisuja 2022:20) selvitettiin, millaisia lainsäädännöllisiä ratkaisuja muut unionimaat ovat mahdollisesti jo hyväksyneet muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen varautumiseksi erityisesti turvapaikkahakemusten vastaanottamisen osalta. Vertailuun valittiin EU:n jäsenvaltiot, joilla on maarajallaan unionin ulkoraja.

(24) Kyselyyn vastanneiden valtioiden kansallinen lainsäädäntö ei nimenomaisesti mainitse hybridivaikuttamista. Yksikään valtioista ei kertonut säätäneensä tai valmistelevansa erityistä lainsäädäntöä tai lainsäädäntömuutosta nimenomaan muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen varautumiseksi. Yhdenkään vastanneen valtion kansallinen lainsäädäntö ei mahdollista sitä, että turvapaikkahakemuksia ei otettaisi lainkaan vastaan tai että vastaanotettavien turvapaikkahakemusten lukumäärää rajoitettaisiin. Alueellisia rajoituksia turvapaikkahakemusten jättämiselle voidaan tehdä. Muutama valtio ilmoitti helpottaneensa tiettyjä prosessuaalisia vaatimuksia laajamittaisen maahantulon yhteydessä. Osalla valtioista on olemassa hätätilalainsäädäntöä, joka mahdollistaa tiettyjä poikkeuksia ja jolla voidaan tietyin keinoin vastata laajamittaiseen maahantuloon ja muuttoliikkeen hallintaan.

(25) Virossa on edellä mainitun selvityksen teon jälkeen annettu parlamentin käsiteltäväksi lakiehdotus, jonka mukaan laajamittaisen maahantulon aiheuttaman hätätilan vuoksi rajavartioviranomainen voisi palauttaa valtakunnanrajan laittomasti ylittäneen ulkomaalaisen takaisin lähtövaltioonsa ilman erillistä hallinnollista päätöstä. Ulkomaalainen voisi riitauttaa palauttamisen, mutta se ei kuitenkaan estäisi palauttamisen täytäntöönpanoa. Ulkomaalaisen maahanpääsy voitaisiin kuitenkin hyväksyä humanitaarisista syistä. Esityksen mukaan laajamittaisen maahantulon aiheuttaman hätätilan vuoksi rajavartioviranomainen voisi kieltäytyä vastaanottamasta kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen muualla kuin lailla tähän tarkoitukseen osoitetussa paikassa.

(26) Valiokunta toteaa, että hybriditoimintaympäristössä vaikuttaja pyrkii toimimaan tavalla, joka ei vielä johda lisätoimivaltuuksien ottamiseen käyttöön esimerkiksi valmiuslain kautta. Valmiuslain 4 §:n mukaan viranomaiset voidaan oikeuttaa poikkeusoloissa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia. Toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden. Pykälän 2 momentin mukaan lain mukaisia toimivaltuuksia voidaan lisäksi käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa vi-

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp

ranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Säännös ilmentää siten valmiuslain toimivaltuuksien viimesijaisuutta suhteessa normaalioloissa käytettävissä oleviin toimivaltuuksiin. Valiokunta huomauttaa, että normaalisuusperiaatteen mukaisesti valmiuslakiin ei tule sisällyttää selaista sääntelyä, joka on mahdollista säätää normaaliolojen lainsäädäntöön.

(27) Valiokunta korostaa, että poikkeusololainsäädäntöä pitäisi ylipäättään käyttää vasta sitten, kun viranomaisten tavalliseen lakiin sisältyvät toimivaltuudet eivät riitä. Tällöin tarkasteluun tulee se, miten normaaliolojen lainsäädäntöä voitaisiin edelleen kehittää niin, että tavanomaisten perusoikeusrajoitusten puitteissa lakeihin sisällytettäisiin uusia viranomaistoimivaltuuksia. Valiokunta huomauttaa, että merkittävä osa esimerkiksi energian tuotanto-, siirto- ja jakelujärjestelmiä, vesi- ja jätevesihuoltoa, liikenne- ja logistisia palveluja sekä liikenneverkkoja, digitaalisia tietojärjestelmiä sekä viestintäverkkoja ja -palveluja koskevista toimivaltuuksista voisi olla sisällytettävissä myös niitä koskevaan normaaliolojen lainsäädäntöön tavanomaisten perusoikeusrajoitusten puitteissa. Kaikki nämä alat ovat jo nykypäivänä verraten intensiivisesti säänneltyjä, ja niihin liittyy esimerkiksi pitkälle meneviä viranomaistoimivaltuuksia.

(28) Valiokunnan mielestä on kuitenkin selvää, että heikentyneessä turvallisuustilanteessa on välttämätön tarve tarkastella myös valmiuslain ajantasaisuutta ja lain kautta poikkeusoloissa viranomaisille annettavia lisätoimivaltuuksia ja niiden riittävyttä. Puolustusvaliokunta on jo pitkään nähnyt tarpeen valmiuslain uudistamiselle, ja valiokunta totesi muun muassa edellisellä vaalikaudella puolustuselonteosta antamassaan mietinnössä (PuVM 4/2017 vp) seuraavaa: "Valiokunta pitää tarpeellisena, että valtioneuvosto käynnistää mahdollisimman nopeasti selvitystyön, jossa arvioidaan valmiuslain mahdolliset täydennystarpeet. Tässä selvityksessä tulee erityisesti varmistaa, että valmiuslaki huomioi kattavasti erilaiset hybridiuhat."

Valtioneuvoston ja presidentin rooli valmiuslain käyttöönnotossa

(29) Valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönottomenettelystä säädetään lain 2 luvussa. Käyttöönottomenettelyä ei esitetä tässä esityksessä muutettavaksi. Ennen valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottoa valtioneuvoston on yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa todettava, että maassa vallitsevat poikkeusolot. Valmiuslaissa ei säännellä tarkemmin yhteistoiminnan muotoa, mutta käytännössä asiaan vaikuttavat tilanteen luonne ja kiireellisyys. Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee yleisenä asiana valmiuslain 3 §:ssä tarkoitettujen poikkeusolojen toteamisen.

(30) Puolustusvaliokunta totesi valmiuslain kokonaisuudistuksesta vuonna 2010 antamassaan mietinnössä (PuVM 3/2010 vp) pitävänsä välttämättömänä valtioneuvoston ja tasavallan presidentin tiivistä yhteydenpitoa valmiuslain mukaisten poikkeusolojen toteamisessa. Kriisitilanteissa päätöksenteon nopeuden kannalta on tärkeää, että päätöksentekomenettelyt ovat selkeät ja yhtenäiset. Menettelyjen eriyttäminen esimerkiksi eri poikkeusolotyyppien mukaan ei valiokunnan mielestä ole luontevaa.

(31) Puolustusvaliokunnan näkemyksen mukaan valtioneuvoston ja tasavallan presidentin kanssakäymisen muodot voivat vaihdella kulloisenkin tilanteen luonteen ja kiireellisyyden mukaan. Erityisesti valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa poikkeusolojen toteamista on syytä pyrkiä käsittelemään valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp

yhdessä presidentin kanssa. Kiireellisissä tapauksissa, kuten esimerkiksi suuronnettomuustilanteissa, riittää vapaamuotoisempikin yhteydenpito.

Valmiuslain poikkeusolopykälä

(32) Valmiuslain (1552/2011) 3 §:ssä määritellään ne poikkeusolot, joissa valmiuslaki ja sen toimivaltuudet voidaan ottaa käyttöön. Valmiuslain soveltamista keskeisesti määrittää ja rajaa sen 3 §:ssä säädetty poikkeusolojen määritelmä. Pykälän mukaan poikkeusoloja ovat:

(33)

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; sekä
5. vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.

(34) Nyt käsittelyssä olevan hallituksen esityksen tavoitteena on varmistaa, että valmiuslain poikkeusolojen määritelmä kattaa riittävällä tavalla erilaiset hybridiuhkat. Sen uusi määritelmä on valmiuslain 3 §:n 6 kohtaa koskeva ehdotus, joka kuuluu seuraavasti: "Muu julkisen vallan päätöksentekokykyyn, yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin toimivuuteen, rajaturvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen kohdistuva uhka, toiminta, tapahtuma tai näiden yhteisvaikutus, joka erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantaa kansallista turvallisuutta, yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia."

(35) Hallituksen esityksen perustelujen mukaan ehdotetun poikkeusolomääritelmän voisi täyttää yksittäinen uhka, toiminta tai tapahtuma taikka tällaisten yhteisvaikutus. Ehdotetun poikkeusolomääritelmän soveltamisen kannalta merkitystä ei olisi sinänsä sillä, mistä syystä tai minkä tahon toimesta säännöksessä tarkoitettu uhka tai tapahtuma on aiheutunut.

(36) Esityksessä todetaan, että vaikka pykälän voimassa olevien poikkeusoloperusteidenkin voidaan katsoa jo kattavan erilaisia hybridivaikuttamisen muotoja, sääntelyä ei voida pitää riittävän kattavana ottaen huomioon hybridivaikuttamisen lisääntyminen ja monimuotoistuminen nykyisen valmiuslain säätämisen jälkeen. Valmiuslain nykyisiä poikkeusoloperusteita vastaavasti myös ehdotetun poikkeusoloperusteen on tarkoitettu käsittävän vain hyvin vakavat kriisit, jotka koskettavat koko kansakuntaa tai ainakin suurta osaa siitä ja vaikuttavat merkittäväällä tavalla koko yhteiskunnan toimivuuteen. Esityksen tarkoituksena ei siten ole madaltaa poikkeusolojen toteamisen kynnyksiä. Valiokunta korostaa tätä näkökulmaa. Uuden poikkeusoloperusteen lisäämisellä valmiuslakiin ei ole myöskään tarkoitettu miltään osin muuttaa jo voimassa olevien poikkeusoloperusteiden tulkintaa tai korvata niitä.

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp

(37) Valiokunta toteaa, että valmiuslakiin ehdotettuja muutoksia ei voida pitää vähäisinä tai teknisluonteisina. Kaikkiaan ensimmäisessä lakiehdotuksessa ehdotetaan muutettavaksi 51 valmiuslain nykyistä pykälää ja siihen lisättäväksi kuusi uutta pykälää. Lisäksi valmiuslakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset rajaturvallisuuden sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä (17 a luku), joka tulisi sovellettavaksi ainoastaan ehdotetun uuden poikkeusolomääritelmän alakohdan perusteella. Saadun selvityksen mukaan ehdotetun uuden poikkeusoloperusteiden sisällyttäminen valmiuslain poikkeusolomääritelmään merkitsee koko valmiuslain soveltamisalan laajentamista ja siten olennaista muutosta yksittäisten valmiuslain toimivaltasäännösten soveltamisedellytyksiin.

(38) Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan uudelle poikkeusolopykälälle on sinänsä olemassa asianmukaiset perusteet, ja poikkeusolojen määritelmän täydentäminen hybridiuhilla on perusteltua, jopa välttämätöntä ottaen huomioon muun muassa perustuslakivaliokunnan kanta edellisen valmiuslain yhteydessä, jossa valiokunta totesi, että valmiuslain 3 §:n mukaisia poikkeusolon määritelmiä on tulkittava mieluummin supistavasti kuin laajentavasti (PeVL 6/2009 vp).

(39) Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan kriittisen infrastruktuurin käsite, jota käytetään valmiuslakiin lisättäväksi ehdotetussa 3 §:n 6 kohdassa ja jota ei ole lainsäädännössä aiemmin käytetty, on lainsäädännön täsmällisyysvaatimusten kannalta ongelmallinen. Infrastruktuurilla tarkoitetaan yleensä ensisijaisesti sellaisia erityisesti nykyaikaisen talouden, mutta nykyisin myös muun yhteiskunnan kannalta välttämättömiä verkkoja, kuten liikenne-, energia- ja tietoverkot. Käsitettä käytetään hallituksen esityksessä useissa yhteyksissä ja jossain määrin toisistaan poikkeavin tavoin. Yhteistä määritelmille kuitenkin on, että infrastruktuuri laajenee huomattavasti totunnaisen määritelmän ulkopuolelle teolliseen tuotantoon, sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja palveluihin. Ehdotetussa uudessa poikkeusolomääritelmässä käytetään myös kolmea eri turvallisuuden käsitettä: rajaturvallisuus, yleinen järjestys ja turvallisuus ja kansallinen turvallisuus. Valiokunta ottaa tässä mietinnössään myöhemmin kantaa siihen, millä tavalla uutta poikkeusolomääritelmää on tarvetta täsmentää.

Poikkeusolomääritelmien soveltamistilanteet

(40) Ehdotetun 6 kohdan säätämishetvällä on tarkoitus selkeyttää ja täsmentää valmiuslain mahdollista soveltamista siten, että valmiuslain välttämättömät toimivaltuudet voidaan ottaa käyttöön sellaisissa hybridivaikuttamisen tilanteissa, joita on vaikea yksiselitteisesti jäsentää voimassa olevan lain poikkeusolomääritelmien piiriin. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi tilanteet, joissa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja kohtaa häiriötilanne, jota on vaikea yksiselitteisesti määritellä aiheutuvan jonkin tahon hyökkäyksestä. Ehdotetun uuden 3 §:n 6 kohdan säätämishetvällä ei ole tarkoitus muuttaa tai rajoittaa muiden 3 §:n poikkeusolomääritelmien tulkintaa. Tämä vastaisi myös hallituksen esityksessä omaksuttua lähtökohtaa (HE 63/2022 vp, s. 61).

(41) Valiokunnan kuulemat asiantuntijat toivat esille, että valmiuslain 3 §:n 6 kohta sisältää elementtejä, jotka ovat jo sisällä valmiuslain nykyisissä poikkeusolomääritelmissä. Tätä ei sinänsä nähty ongelmana, sillä poikkeusolomääritelmien tietty limittyneisyys tulee selväksi erityisesti hallituksen esityksen perusteluosion kautta. Pällekkäisyyksiä nykyisten poikkeusoloperusteiden kanssa on omiaan lisäämään se, että valmiuslain 3 §:n 1–5 kohtien poikkeusoloperusteita voi-

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp

daan soveltaa samanaikaisesti, toisin sanoen jokin uhka voi samaan aikaan tulla useamman kuin yhden valmiuslain 3 §:n 1—5 kohtien poikkeusolomääritelmien soveltamisalaan. Maaliskuussa 2020 poikkeusolot todettiin paitsi pandemiatilanteita koskevan 3 §:n 5 kohdan myös taloudellisia kriisejä koskevan 3 kohdan nojalla.

(42) Voimassa olevan valmiuslain sanamuodosta ja esitöistä ilmenee, että 1 ja 2 kohdassa tarkoitettu hyökkäys tai sen uhka voi viitata muuhunkin kuin aseelliseen hyökkäykseen. Sikäli kuin ehdotetun 6 kohdan vaikutukset ilmenevät väestön toimeentulon tai maan talouselämän perusteiden järkkymisenä, käsillä on voimassa olevan valmiuslain 3 §:n 3 kohdassa tarkoitettu poikkeusolo. Jos taas hybridihyökkäys tai -uhka kattaa suuronnettomuudeksi tai pandemiaksi luokiteltavan ulottuvuuden, sovellettavaksi tulevat valmiuslain 3 §:n 4 tai 5 kohta.

Eräitä perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyjä huomioita hallituksen esityksestä

(43) Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että hallituksen esityksen tarkoituksena on varmistaa viranomaisten mahdollisuudet vastata tehokkaasti ja oikeasuhtaisesti vallitsevan yhteiskunnallisen tilanteen mukaisesti turvallisuusuhkiin. Perustuslakivaliokunta on tiedustelulakien säätämisen yhteydessä kiinnittänyt huomiota Suomen turvallisuusympäristössä muun muassa hybridi- ja kyberuhkien vuoksi tapahtuneiden muutosten ja epävarmuustekijöiden merkitykseen (PeVM 4/2018 vp, s. 10—11). Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksellä on hyväksyttävät ja painavat perusteet.

(44) Valmiuslaki on säädetty poikkeuslakina perustuslain säätämisjärjestyksessä. Tämä johtuu valmiuslain poikkeusolomääritelmän laajuudesta suhteessa perustuslain 23 §:ään ja lain sisältämistä delegointisäännöksistä, jotka ovat suurelta osin sellaisia, etteivät ne ole olleet saatettavissa vastaamaan perustuslain asettamia lailla säätämisen sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia (PeVL 6/2009 vp, PeVL 20/2011 vp). Perustuslain tilapäisiä perusoikeuspoikkeuksia poikkeusoloissa koskevaa 23 §:ää on sittemmin muutettu, ja nyt annettua hallituksen esitystä on arvioitava perustuslain nykyisen 23 §:n kannalta. Perustuslain muuttaminen ei ole kuitenkaan muuttanut valmiuslain asemaa rajattuna poikkeuksena perustuslaista (PeVM 9/2010 vp, s. 9/I).

(45) Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan erityistä huomiota siihen, että poikkeusoloja koskevan sääntelyn, kuten valmiuslain, perusteella voidaan tehdä sellaisia olennaisia ja syväällekyviä poikkeuksia ihmisten perusoikeuksiin, jotka suoraan tai välillisesti kohdistuvat jopa ihmisarvoisen elämän ja oikeusvaltion olemassaolon perusedellytyksiin (PeVM 11/2020 vp). Valmiuslaki voi tulla sovellettavaksi vain erittäin vakavissa kriiseissä, jotka koskettavat koko kansakuntaa tai ainakin suurta osaa siitä ja vaikuttavat koko yhteiskunnan toimivuuteen (ks. myös HE 3/2008 vp, s. 98—99). Valmiuslain toimivaltuussäännösten soveltaminen on mahdollista vain laissa tarkasti rajatuissa poikkeusoloissa, ja valmiuslain toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jollei tilannetta voida hallita viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Nykyistä tai aikaisempaa valmiuslakia ei ollut ennen covid-19-pandemiaan liittyviä poikkeusoloja koskaan sovellettu (ks. PeVM 11/2020 vp).

(46) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotettu 3 §:n 6 kohdan määritelmä koskee osittain sellaisia poikkeusoloja, joiden voidaan katsoa sisältyvän valmiuslaissa jo oleviin poikkeusolomääritelmiin. Valiokunnan mielestä ei kuitenkaan olisi ongelmatonta laajentaa valmius-

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp

lain poikkeusolomääritelmiä tulkinnallisesti (ks. PeVL 6/2009 vp, s. 4/I). Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotettu sääntely ei myöskään tyhjene jo voimassa olevaan sääntelyyn, ja poikkeusolomääritelmän täydentämistä voidaan siten pitää tältä osin välttämättömänä.

(47) Hallituksen esityksessä (ks. esim. s. 32—33) kuvatun mukaisesti hybridiuhat voivat olla varsin moninaisia ja hankalasti yksilöitäviä. Perustuslakivaliokunta on myös pitänyt tietynlaisen joustavuuden mahdollistavaa poikkeusolomääritelmää valmiuslain 3 §:n 3 kohdan yhteydessä ymmärrettävänä (PeVL 6/2009 vp, s. 4/I). Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että ehdotetun 3 §:n 6 kohdan perusteluissa on asianmukaisesti korostettu, että 6 kohdan on tarkoitettu käsittävän vain hyvin vakavat kriisit, jotka koskettavat koko kansakuntaa tai ainakin suurta osaa siitä ja vaikuttavat merkittäväällä tavalla koko yhteiskunnan toimivuuteen, ja että yhteiskunnan toimivuuteen vain vähäisesti vaikuttavat häiriöt eivät edes yhteisvaikutuksiltaan voisi täyttää ehdotettua poikkeusolon määritelmää.

(48) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan 3 §:n 6 kohdan määritelmä muodostuu kuitenkin laajuutensa ja kaikenkattavuutensa vuoksi ongelmalliseksi perustuslain 23 §:ään sisältyvään lailla säätämisen vaatimuksen kannalta. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että sääntönsöveltoalan hankalan ennakoitavuuden vuoksi on jossakin määrin epäselvää, ovatko 6 kohdassa tarkoitettut poikkeusolot kokonaisuudessaan niin vakavia, että ne ovat perustuslain 23 §:ssä tarkoitettulla tavalla kansakuntaa uhkaavia. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotusta ei sen 3 §:n 6 kohdan vuoksi voida käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

(49) Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluiden (s. 72) mukaan hallitus katsoo olevan perusteltua, että esitys käsiteltäisiin kiireellisenä, mikäli perustuslakivaliokunta katsoo, että käsitellä olevan esityksen hyväksyminen kuitenkin edellyttää perustuslain säätämisyjärjestyksen käyttämistä. Perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaan ehdotus voidaan julistaa kiireelliseksi päätöksellä, jota on kannattanut vähintään viisi kuudesosaa annetuista äänistä. Ehdotusta ei tällöin jätetä lepäämään, ja se voidaan hyväksyä vähintään kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä.

(50) Perustuslakivaliokunta on perustuslain muutosten yhteydessä pitänyt varsin tärkeänä, ettei perustuslain 73 §:n 2 momentissa tarkoitettua kiireellistä muuttamismenettelyä käytetä muutoin kuin välttämättömistä syistä ja pakottavissa tapauksissa (PeVM 10/2006 vp, s. 6). Valiokunnan mielestä sama periaate soveltuu myös pysyväisluonteisten poikkeuslakien säätämiseen (PeVL 6/2009 vp, s. 17). Tämän johdosta nykyinen valmiuslaki säädettiin aikanaan normaalissa perustuslain 73 §:n 1 momentissa säädetyssä perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

(51) Käsiteltäessä perustuslain 10 §:n muuttamista koskevaa perustuslain muutosehdotusta vuoden 2018 valtiopäivillä perustuslakivaliokunta piti poikkeuksellisesti mahdollisena säätää perustuslain muutos kiireellisessä järjestyksessä. Valiokunta antoi merkitystä nopeutetun lainsäätämisyjärjestyksen ja tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen väliselle ajalliselle erolle. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota myös saamiinsa muiden erityisvaliokuntien lausuntoihin, joissa kiinnitettiin huomiota Suomen turvallisuusympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin ja niihin liittyviin epävarmuustekijöihin, jotka korostivat tarvetta tuottaa objektiivisesti varmennettua ja analysoitua tietoa Suomeen kohdistuvista turvallisuusuhista sekä poliittisen päätöksenteon että turvallisuusviranomaisten päätösten tueksi. Tilanne poikkesi valiokunnan aikaisemmin tarkastelemista

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp

perustuslain muutoksista siten, että kiiremenettelyn käytölle oli poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta ja kyseessä oli pakottava tilanne. Ehdotonta valtiosääntöoikeudellista estettä käsitellä perustuslain muutos poikkeuksellisesti perustuslain 73 §:n 2 momentin tarkoittamassa kiireellisessä menettelyssä ei siten ollut (PeVM 4/2018 vp, s. 9—11).

(52) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että nyt arvioitavan ehdotuksen käsittely perustuslain 73 §:n 1 momentissa säädettyssä normaalijärjestyksessä siirtäisi uudistuksen voimaantuloa noin vuodella verrattuna siihen, että ehdotus käsiteltäisiin perustuslain 73 §:n 2 momentissa säädettyssä kiireellisessä menettelyssä. Valiokunnan mielestä ero on merkityksellinen erityisesti ottaen huomioon sääntelyn tavoite. Hallituksen esityksen perustelujen (s. 72) mukaan kansainvälinen turvallisuusympäristö on lyhyellä aikavälillä äkillisesti heikentynyt. Samalla globaalit ja Suomen lähialueilla ilmenevät jännitteet ja epävarmuustekijät ovat lisääntyneet. Nämä lisäävät myös Suomessa riskiä monialaisiin, epäsymmetrisiin ja osin vaikeasti tunnistettaviin yhteiskunnan toimintakykyä vakavasti vaarantaviin uhka- ja häiriötilanteisiin, joita valmiuslain nykyiset poikkeusolomääritelmät eivät yksiselitteisesti käsitä ja joihin myöskään normaaliolojen sääntely ei anna riittäviä toimivaltuuksia. Perustuslakivaliokunnan mielestä estettä ei ole sille, että hallituksen esityksen 1. lakiehdotus käsiteltäisiin perustuslain 73 §:n 2 momentissa säädettyssä kiireellisessä perustuslain sääätämisyjärjestyksessä.

(53) Hallituksen esityksen 3. lakiehdotuksessa ehdotetaan muutettavaksi valmiuslain 109 §:n 1 momenttia, jota ehdotetaan muutettavaksi myös 1. lakiehdotuksessa. Valmiuslain 109 §:n 1 momenttia on muutettu lailla 1233/2020. Momentin muutettu sanamuoto tulee voimaan 1.8.2022. Lakiehdotusta perustellaan sillä, että jos tässä esityksessä ehdotettu muutos tulee voimaan ennen mainittua ajankohtaa, myös momentin tulevaa sanamuotoa on muutettava 3. lakiehdotuksessa esitetyllä tavalla. Perustuslakivaliokunnan mielestä sanottu ratkaisu on luonteeltaan lainsäädäntötekkinen. Ehdotettua sääntelyä on arvioitava asiallisesti osana valmiuslain muuttamista koskevaa esityskokonaisuutta. Myös hallituksen esityksen 3. lakiehdotus on käsiteltävä samassa järjestyksessä kuin hallituksen esityksen 1. lakiehdotus.

Muiden erikoisvaliokuntien huomioita esityksestä

(54) Valmiuslain muuttamista koskeva hallituksen esitys lähetettiin kaiken kaikkiaan seitsemään erikoisvaliokuntaan lausunnonle. Erikoisvaliokuntien lausunnoissa tuettiin voimakkaasti hybridisäännöksen sisällyttämistä poikkeusolomääritelmiin.

(55) Hallintovaliokunta pitää lausunnossaan (HaVL 19/2022 vp) uutta poikkeusolojen määritelmää kannatettavana. Ehdotettu määritelmä vastaa niitä tarpeita, joita valmiuslain uudistustyöhön liittyneessä Turvallisuuskomitean selvityksessäkkin on esitetty. Selvityksessä on painotettu ilmiölähtöisyyteen ja kriisin vaikutusten vakavuuteen perustuvaa lähestymistapaa. 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 realisointu minen sitä välttämättä edellyttäisi. Tähän liittyen hallintovaliokunta ei myöskään pidä perusteluna tunnusmerkistötyypistä sääntelyä.

(56) Valmiuslain 17 a luku sisältää toimivaltuudet rajaturvallisuuden sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Luku sisältää kolme uutta pykälää, jotka koskevat kuljetuspalve-

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp

lujen suorittamisvelvollisuutta (122 a §), muiden kuin vakituksessa asumiskäytössä olevien rakennusten ja huoneistojen luovutusvelvollisuutta (122 b §) sekä liikkumis- ja oleskelurajoitusta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi (122 c §). Hallintovaliokunta toteaa lausunnossaan pitävänsä säännöksiä tarpeellisina lausunnosta ilmi käyvin perustein (s. 7).

(57) Hallintovaliokunta tarkastelee lausunnossaan myös EU-oikeuden ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön merkitystä, erityisesti suhteessa välineellistettyyn maahanmuuttoon. Puolustusvaliokunta toteaa, että eduskunnassa lopullisen arvion hallituksen esityksen perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin tekee eduskunnan perustuslakivaliokunta. Perustuslakivaliokunta on antanut lausunnon rajavartiolakia koskevasta hallituksen esityksestä (PeVL 37/2022 vp).

(58) Hallintovaliokunta toteaa lausunnossaan, että valtiolla on suvereniteettiinsa 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.

(59) Hallintovaliokunta toteaa, että 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 reunaehdot asettavat myös YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (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.

(60) Hallintovaliokunta arvioi, että 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 kuvatusta 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.

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp

(61) Hallintovaliokunta toteaa, että 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 luvallisia 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, onko maahan pyrkijällä sopimusvaltion syyksi luettava, painava syy olla käyttämättä tätä laillista keinoa.

(62) Hallintovaliokunta huomauttaa, että 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 pakolaissopimuksen, tulkintaa koskevista tulkinnoista vastaavat sopimusten omat tulkintaelimet.

(63) 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 hallintovaliokunnan mielestä 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 maanpuo-

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp

lustuksen alaan eli ei EU:n ja komission toimivaltaan. Olennaista on osoittaa, että kyseessä on välineellistetty maahantulo.

(64) Hallintovaliokunta tuo lausunnossaan myös esiin, 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. Hallintovaliokunta huomauttaa, että Suomen ensisijaiset velvoitteet kohdistuvat Suomen oikeuspiiriin kuuluviin, ja julkisella valalla on perustuslain 22 §:n mukaan velvollisuus taata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

(65) Puolustusvaliokunta toteaa, että hallintovaliokunnan valmiuslaista antamassa lausunnossa (HaVL 19/2022 vp) esiin nostettu huomio säännöksestä, jolla kansainvälisen suojelun haku voidaan väliaikaisesti ja poikkeuksellisen äärimmäisessä tilanteessa keskittää muualle kuin vieraan valtion vastaiselle rajanylityspaikalle, on mukana rajavartiolain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 94/2022 vp). Rajanylityspaikkoja ovat maarajan rajanylityspaikat, nimetyt lentoasemat, satamat ja merivartioasemat. Puolustusvaliokunta yhtyy hallintovaliokunnan näkemykseen tällaisen säännöksen tarpeellisuudesta, sikäli kun se ei ole ristiriidassa kansainvälisen oikeuden kanssa.

(66) Hallintovaliokunta kiinnittää erityistä huomiota siihen, että välineellistetty maahantulo voi kohdistua laillisten rajanylityspaikkojen sijaan maastorajalle, jonka ylittäminen on Suomen lain mukaan kielletty. Välineellistettyyn maahantuloon vastaamisen kannalta merkityksellisiä ovat viranomaisten voimankäyttövaltuudet 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.

(67) 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 hallintovaliokunnan saaman selvityksen mukaan voimakeinojen tarpeellisuuden ja puolustettavuuden vaatimukset lähtökohtaisesti täytyisi. Hallintovaliokunnan kuulemisissa on tullut esiin, etteivät viranomaisten voimankäytön toimivaltuudet ole riittävät tilanteessa, jossa vieras valtio käyttäisi maahantuloa painostamiseen välineenä. Tältä osin hallintovaliokunta palaa mahdollisiin lainsäädännön muutostarpeisiin rajavartiolain käsittelyn yhteydessä.

(68) Sivistysvaliokunta totesi lausunnossaan (SiVL 13/2022 vp) pitävänsä tärkeänä, että normaaliolojen lainsäädännössä on riittävät ja ajantasaiset säännökset erilaisten poikkeus- ja häiriötilanteiden varalta. Talousvaliokunnan lausunnossa (TaVL 27/2022 vp) toivotaan jatkossa arvioitavan mahdollisuutta eräiden valmiuslaissa säädettyjen toimivaltuuksien käytön ulottamista koskemaan myös joitakin normaaliolojen häiriötilanteita. Esimerkiksi mahdollisuus priorisoida tietoliikennevirtoja voisi olla sellainen toimi, jonka avulla voitaisiin ehkäistä esimerkiksi maksu-

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp

järjestelmän häiriöiden kärjistymistä siten, että valmiuslain käyttöönotto olisi välttämätöntä. Talousvaliokunta kiirehtii lausunnossaan myös sellaisten muutosten tekemistä lainsäädäntöön, jotka tunnistavat ja ehkäisevät esimerkiksi organisoidun, laajamittaisen maahantulon käyttämisen hybridivaikuttamisen välineenä.

(69) Talousvaliokunta toivoo lausunnossaan puolustusvaliokunnan selventävän 122 a ja b §:n osalta (Kuljetuspalvelun tarjoajan velvollisuus suorittaa kuljetuksia & Velvollisuus luovuttaa rakennuksia ja huoneistoja) tarvittaessa ehdotettua sääntelyä siten, että haltuunotto- ja käyttövaltuudet ovat toteutettaessa vain, mikäli näitä hyödykkeitä tai palveluja ei ole hankittavissa markkinoilta kohtuullisin ehdoin.

(70) Puolustusvaliokunta 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.

(71) Puolustusvaliokunta korostaa, että 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. Tämän vuoksi ehdotettua sääntelyä ei ole tarvetta täsmentää.

(72) Talousvaliokunta toivoo lausunnossaan puolustusvaliokunnan myös selventävän, 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. Puolustusvaliokunta toteaa vastauksena talousvaliokunnan huomioon, että ehdotetussa 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, on vähimmäistoimeentulon turvaamiseen liittyvä, eikä siinä ole kysymys vaihtoehtoisesta keinosta korvata käteisen tai laajemmin sähköisen tilirahan saatavuuden tai käytettävyyden varmistamista osana yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista.

(73) 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 toistuvaissuoritusten sekä korttimaksamisen infrastruktuuri ja korttivarmentukset myös sil-

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp

loin, 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.

(74) Edellä todettuun viitaten puolustusvaliokunta katsoo, 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.

(75) Talousvaliokunta muistuttaa lausunnossaan myös, että eräät valmiuslain mukaisista toimivaltuuksista ovat alistaisia Euroopan keskuspankin antamalle suostumukselle, eikä ehdotetulla sääntelyllä ole tarkoitus muuttaa tätä lähtökohtaa. Puolustusvaliokunta toteaa, 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.

(76) Liikenne- ja viestintävaliokunnan lausunnossa (LiVL 21/2022 vp) tuodaan muun muassa esiin, että yhteiskunnan kriittiseen infrastruktuuriin ja ihmisten terveyden tai turvallisuuden kannalta välttämättömiin palveluihin luetaan esityksen mukaisesti yhteiskunnan kriittisten toimialojen viestintäverkot ja tietojärjestelmät sekä yhteiskunnallisesti kriittiset liikenne- ja kuljetuspalvelut.

(77) Liikenne- ja viestintävaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota myös ehdotettuun 122 a §:ään todeten, että valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille tarve huomioida maksettavien korvausten osalta kuljetusyritysten lisäksi myös mahdolliset kuljetusyritysten asiakkaille aiheutuvat vahingot. Saamansa selvityksen perusteella puolustusvaliokunta 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.

(78) Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan lausunnossa (StVL 6/2022 vp) todetaan valiokunnan pitävän erittäin tärkeänä, että valmiuslain kehittäminen jatkuu ja että eduskunnalle mahdollisimman pian annetaan esitys tarvittavista kiireellisistä muutoksista, kuten sellaisista, jotka tunnistavat ja ehkäisevät organisoidun, laajamittaisen maahantulon käyttämisen hybridivaikuttamisen välineenä. Valiokunta toteaa myös, että koska esitys on kiireellisenä valmisteltu hyvin nopeassa aikataulussa eikä siitä ole järjestetty lausuntokierrosta, valmiuslain uudistuksen jatkovalmistelussa on edelleen arvioitava myös nyt ehdotettujen muutosten toimivuutta ja kattavuutta. Samalla on syytä arvioida muun normaaliolojen lainsäädännön muutostarpeita turvallisuushkiin varautumisen kannalta. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta toteaa lausunnossaan, että eduskunnalle on annettu hallituksen esitys HE 56/2021 vp (sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen lainsäädäntöön sekä eräihin muihin lakeihin tehtävistä muutoksista hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali-

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp

ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevasta lainsäädännöstä joh-
tuun, ns. sote 100), jossa ehdotetaan muutoksia osittain samoihin valmiuslain säännöksiin kuin
nyt käsiteltävässä esityksessä (88 ja 126 §). Sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa, että laki-ehdo-
tukset on yhteensovittettava valiokuntakäsittelyssä. Puolustusvaliokunta toteaa, että sote 100 -
muutokset olisivat HE:n mukaan tulossa voimaan vasta 1.1.2023 (voimaantuloaikaan ei tosin vie-
lä ole vahvistettu). Hallituksen on syytä antaa 88 ja 126 §:stä esitys, jossa yhteensovitetään sään-
nöksen eri versiot.

(79) Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnossa (TyVL 5/2022 vp) tuodaan esiin tarve kii-
rehtiä lainsäädäntöä, jossa edistetään ihmisoikeuksien toteutumista tunnistamalla ja ehkäisemäl-
lä organisoidun ja laajamittaisen maahantulon käyttäminen hybridiuikuttamisen välineenä. Va-
liokunta pitää tärkeänä, että valmiuslain sisällöstä järjestetään hybridiuhkatilanteiden varalle kes-
keisten toimijoiden henkilöstölle riittävä koulutus lakimuutosten tultua hyväksytyksi, jotta eri
osapuolilla on selkeä ja yhtenäinen käsitys lain tarkoituksesta ja vaikutuksista henkilöstön ase-
maan kriisitilanteissa. Puolustusvaliokunta yhtyy näkemykseen viranomaisille järjestettävän
koulutuksen tarpeellisuudesta.

Yhteenveto

(80) Valiokunta toteaa, että valmiuslain mukaiset toimivaltuudet muodostavat vain osan viran-
omaisten käytössä olevista toimivaltuuksista erilaisten vakavien ja poikkeuksellisten häiriötilan-
teiden hallitsemiseksi. Valmiuslain kehittämisessä on huomioitava, että se on luonteeltaan poik-
kihallinnollinen toimivaltuuslaki. Vaikka valmiuslakiin liittyy merkittäviä valtiosääntöoikeudel-
lisia ja sen erityiseen säätämisympäristöön liittyviä kysymyksiä, muodostavat valmiuslain eri lu-
kujen toimivaltuudet osan ministeriöiden ja hallinnonalojen viranomaisten häiriönhallinnan ope-
ratiivisesta työkalupakista. Tämän vuoksi on tärkeää varmistaa, että valmiuslain toimivaltuus-
sääntelyä kehitetään tiiviissä yhteistyössä kaikkien ministeriöiden ja eri hallinnonalan
viranomaisten kesken.

(81) Valiokunta korostaa, että valmiuslain toimivaltuudet ovat luonteeltaan viimesijaisia häiri-
önhallintaa koskevia säännöksiä, joilla voidaan pyrkiä rajoittamaan tai sallimaan tiettyjä toimin-
toja jo aiheutuneen vakavan häiriön estämiseksi, korjaamiseksi tai häiriöstä toipumiseksi. Viran-
omaisten poikkeuksellisillakaan toimivaltuuksilla ei voida kuitenkaan sellaisenaan korjata esi-
merkiksi kriittiselle infrastruktuurille aiheutunutta vauriota. Tämän vuoksi on ensisijaisen tär-
keää, että käytettävissä on riittävät varajärjestelmät, enakkoon suunnitellut ja harjoitellut toi-
mintatavat ja viranomaisilla riittävät toimivaltuudet ohjata myös yksityisten toimijoiden etukä-
teen tapahtuvaa varautumista. Turvallisuusympäristön muutos vaikuttaa osaltaan siihen, että
ennakkovarautumisaika vakaviinkin kriisitilanteisiin lyhenee, mikä edellyttää sekä viranomaisil-
ta että kriittisillä sektoreilla toimivilta yrityksiltä entistä suurempia panostuksia ennalta tapahtu-
vaan varautumiseen.

(82) Valiokunta painottaa, että olennaista on varmistaa normaaliolojen lainsäädännön ajantasai-
suus, sillä normaaliolojen lainsäädäntö on viranomaisten käytössä myös poikkeusoloissa. Valio-
kunta viittaa tässä yhteydessä valmiuslain 12 §:ään (Varautumisvelvollisuus), jossa säädetään,
että valtioneuvoston, valtion hallintoviranomaisten, valtion itsenäisten julkisoikeudellisten lai-
tosten, muiden valtion viranomaisten ja valtion liikelaitosten sekä kuntien, kuntayhtymien ja

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp

muiden kuntien yhteenliittymien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluun sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa.

(83) Valiokunta katsoo, että valmiuslain tyyppiseen sääntelyyn asetetaan ylipäätään liikaa odotuksia. Tämä on osittain seurausta siitä suomalaisesta perinteestä, että erilaisiin kriisityyppeihin pyritään myös sääntelyssä mahdollisimman pitkälle varautumaan. Valiokunta huomauttaa, että perustuslaki ei sinänsä edellytä, että kriisejä varten olisi jokin tietty valmiuslaki, vaan perustuslain 23 § mahdollistaa sen, että myös kriisitilanteessa säädetään 23 §:n nojalla uutta lainsäädäntöä. Näin toimittiin pandemiapoikkeusoloissa.

(84) Valiokunta korostaa uuden poikkeusolomääritelmän tarpeellisuutta. Julkisessa keskustelussa on tarkasteltu lähes yksinomaan välineellistettyä maahanmuuttoa ja siihen liittyvää sääntelyä, mutta uusi poikkeusolomääritelmä on laadittu niin, että se antaa viranomaisille toimivaltuuksia ja työkaluja vastata hyvin erityyppisiin hybridiuhkiin. Nykyisessä turvallisuusympäristössä uuden valmiuslainsäädännön välttämättömyys ja kiireellisyys korostuu. Nyt ehdotetun sääntelyn lisäksi valiokunta kiirehtii valmiuslain kokonaisuudistusta, jolle on ilmeinen tarve.

(85) Valiokunta toteaa, että valmiuslain ja rajavartiolaitoksen muutosesitykset sekä valmisteilla oleva EU:n lainsäädännön mahdollistaman niin sanotun rajamenettelyn käyttöönottoon liittyvä ulkomaalaislain (301/2004) muutos muodostavat kokonaisuuden, jonka tavoitteena on merkittävästi vahvistaa rajaturvallisuutta ja Rajavartiolaitoksen kykyä vastata muuttoliikettä välineellistävään hybridivaikuttamiseen poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

3 §. Poikkeusolojen määritelmä. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että 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 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 turvallisuuskäsitettä: rajaturvallisuus, yleinen järjestys ja turvallisuus sekä kansallinen turvallisuus.

Puolustusvaliokunta toteaa, että 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). 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 val-

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp

tion itsemääräämisoikeudella tarkoitetaan valtion suvereenisuutta suhteissa ulkovaltioihin ja oikeutta muista riippumattomalla tavalla käyttää ylintä valtaa omien rajojensa sisällä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä merkityksellistä on, että valmiuslain toimivaltuussäännösten soveltaminen on mahdollista vain laissa tarkasti rajatuissa poikkeusoloissa ja valmiuslain toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jollei tilannetta voida hallita viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. 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. Täsmentäminen voidaan siten tehdä esimerkiksi määrittelemällä uuden poikkeusoloperusteen perusmuodon tunnusmerkistöä, mitä voidaan täydentää maininnalla perusmuodon tunnusmerkistöön vakavuudeltaan rinnastettavasta muusta uhasta. Ongelmallisiksi katsottuja käsitteitä, erityisesti avointa kriittisen infrastruktuurin käsitettä, on syytä pyrkiä välttämään.

Edellä todetun johdosta puolustusvaliokunta ehdottaa 3 §:n 6 kohtaa täsmennettäväksi ja rajattavaksi jäljempänä esitetyllä tavalla. Valiokunta huomauttaa, että poikkeusolomääritelmän sisällössä ja kirjoitustavassa on kuitenkin otettava huomioon se, ettei hybridi vaikuttamisessa 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 turvallisuushuille on nimenomaisesti tyypillistä se, ettei niille ole olemassa vastaavia yksiselitteisiä tunnusmerkistöjä kuin valmiuslaissa jo tunnistetuille perinteisemmille turvallisuushuille. Sääntelyn kohteena olevan toiminnan luonne on siten pystyttävä ottamaan huomioon myös sääntelytekniikassa.

Hybridi vaikuttamisen luonteesta johtuen ehdotettua 3 §:n 6 kohtaa ei puolustusvaliokunnan näkemyksen 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. Hybridi vaikuttamisen perusmuotoa tai konkreettista kuvausta ei ole olemassa. Säännöstä olisi sen sijaan puolustusvaliokunnan mukaan mahdollista perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla täsmentää ja rajata seuraavasti:

3 § Poikkeusolojen määritelmä

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

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp

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-g -alakohdat on sen sijaan tarkoitettu korvaamaan esityksessä ehdotetusta poikkeusolomääritelmästä ilmenevä "kriittisen infrastruktuurin" käsite. Kyseiset alakohdat käsittäisivät esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa luetellut kriittisen infrastruktuurin alaan kuuluvat toiminnot. Valiokunta huomauttaa, että esityksen perusteluista poiketen täsmennyksen säännösehdotuksen ulkopuolelle rajautuisivat lakiteknisistä syistä kuitenkin vaarallisten aineiden tuotantoon ja varastointiin liittyviin toimintoihin kohdistuvat uhkat. Tällaisiin uhiin reagointi 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 rinnastettavista muista uhkista. Säännösehdotuksesta on poistettu kansallisen turvallisuuden käsite vastauksena perustuslakivaliokunnan huomautukseen säännöksessä esiintyvistä useasta turvallisuuskäsitteestä ja niiden epäselvästä suhteesta.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että puolustusvaliokunnan on syytä tarkastella myös ehdotettujen uusien 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 valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, koska niiden välttämättömyys tarkoitetuissa poikkeusoloissa voi olla hankalasti perusteltavissa (PeVL 29/2022 vp, s. 7).

Edellä todettuun viitaten puolustusvaliokunta toteaa, että 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 välttämätöntä esimerkiksi sähkön, veden tai polttoaineen jakelun vakavasti vaarantuessa hybridivaikuttamisen johdosta.

5 §. Suhde kansainvälisiin velvoitteisiin (Uusi). Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota myös valmiuslain 5 §:n 2 momentin sanamuotoon. Valiokunta toteaa, että 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

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp

6/2009 vp, s. 3/II). Säännöksen muotoilun perusteella vaikuttaa, että siinä sanonnallisesti kavennettaisiin ilmoitusvelvollisuutta verrattuna ihmisoikeussopimusten mukaisiin velvollisuuksiin ilmoittamalla sopimusvelvoitteista poikkeamisesta. Sääntelyä on syytä muuttaa esimerkiksi informatiiviseksi viittaukseksi ihmisoikeussopimusten poikkeuksista ilmoittamista koskeviin määräyksiin.

Puolustusvaliokunta 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) sopimusvaltiolle 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."

Tehtävä muutos pykälän 2 momenttiin on huomioitava myös lain johtolauseessa.

57 a §. Väestön maksukyvyyn ja toimeentulon turvaaminen. Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota väestön toimeentulon turvaamiseen liittyvään uuteen valmiuslain 57 a §:ään todeten, että 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. 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 maksutusta 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.

Puolustusvaliokunta 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. Valiokunta huomauttaa, että säännöksellä nimenomaisesti varmistettaisiin, että myös vakavan maksuliikennehäiriön tilanteessa jokainen voisi hankkia välttämättömät hyödykkeet ihmisarvoisen elämän turvaamiseksi. Lisäksi sosiaalihuoltolain mukaiset heikoimmassa asemassa olevien asemaa turvaavat säännökset ovat voimassa myös poikkeusolojen aikana.

Puolustusvaliokunta ehdottaa 1. lakiehdotuksen 57 a §:ää täsmennettäväksi lisäämällä otsikkoon sana "maksukyky" sekä pykälän 1 momentin sanamuotoja tarkennettavaksi niin, että subjektiivinen oikeus tukeen käy selvästi ilmi säännöksestä. Lisäksi 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp

sanat "ihmisarvoisen elämän kannalta" sekä toteamus siitä, että tuki ei vaikuta oikeuteen saada muita etuuksia.

86 §. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden toiminta (Uusi).

Ks. 87 §n perustelut.

87 §. Muu terveydenhuollon ohjaaminen (Uusi). Sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa lausunnossaan, että hallituksen esityksen säännöskohtaisten perustelujen mukaan (s. 45) uuden poikkeusolomäärityksen aktivointimahdollisuuden piiriin kuuluisivat valmiuslain 11 luvun toimivaltuudet sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamisesta. Esityksen perustelujen ja sosiaali- ja terveysvaliokunnan saaman selvityksen mukaan tarkoituksena on ollut ulottaa sääntely koko 11 lukuun. Esityksen 1. lakiehdotuksessa täydennystä ehdotetaan kuitenkin vain 88 §:ään. Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa, että 1. lakiehdotusta täydennetään lisäämällä myös valmiuslain 86 ja 87 § niiden säännösten joukkoon, jotka on mahdollista aktivoida ehdotetun 3 §:n 6 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa.

Puolustusvaliokunta pitää sosiaali- ja terveysvaliokunnan huomiota aiheellisena ja ehdottaa nykyisen valmiuslain 86 ja 87 §:n lisäämistä uuden poikkeusolomäärityksen kautta sovellettaviin säännöksiin. Näihin pykäliin viittaaminen aiheuttaa tarpeen korjata myös 1. lain johtolausetta.

109 §. Opetus ja koulutus. 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). Puolustusvaliokunta ehdottaa tällaisen korjauksen tekemistä.

122 c §. Liikkumis- ja oleskelurajoitukset yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. 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.

Puolustusvaliokunta toteaa, että säännöksen sanamuoto ei vastaa sitä säännöksen perusteluista ilmenevää tarkoitusta, että 122 c §:ssä säädetty liikkumis- ja oleskelurajoitus on tarkoitettu alueelliselta soveltamisalaltaan rajatummaksi kuin lain 118 §:ssä säädetty liikkumis- ja oleskelurajoitus. Säännösehdoituksessa tarkoitetuissa tilanteissa on hallituksen esityksen perusteluissa katsottu olevan kyse lähinnä paikallisesti ilmenevästä joukkoliikkehinnästä aiheutuvista uhkista, joiden ei ehdotetussa 3 §:n 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa voitaisi katsoa laajamittaisinaakaan edellyttävän liikkumis- ja oleskelurajoituksen ulottamista tiettyä paikkakuntaa laajemmalle alueelle. Puolustusvaliokunta ehdottaa, että säännöksen 1 momenttia korjataan vastaamaan sitä tarkoitusta, joka ilmenee hallituksen esityksen perusteluista, eli määritelmä "alueella" korvataan ilmaisulla "osassa".

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp

Valiokunta toteaa 122 c §:n osalta myös sen, että säännöksen tarkoituksena ei ole säätää siitä, কেন liikumista sen perusteella olisi mahdollista rajoittaa, vaan rajoituksen yksityiskohdat perustuisivat aina tapauskohtaiseen harkintaan ja siihen, mikä kulloisessakin tilanteessa olisi valmiuslain 4 §:ssä tarkoitettulla tavalla välttämätöntä. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, ettei 122 c §:n toimivaltuutta tai muitakaan valmiuslain toimivaltuuksia käytetä tavalla, joka aiheuttaisi yhteiskunnallista polarisaatiota.

Hallintovaliokunta kiinnittää huomiota säännöksessä käytettyyn sanaan "paikkakunta". Joissain yhteyksissä sen voidaan tulkita tarkoittavan kuntaa, mutta ei välttämättä kaikissa tilanteissa. Kun kyse on toimivaltuuksien alueellisen ulottuvuuden määrittelystä, hallintovaliokunta katsoo, että säännöstä tulee myös tältä osin tarkentaa tai ainakin määritellä, mitä paikkakunnalla valmiuslaisa tarkoitetaan. Puolustusvaliokunta toteaa, että liikkumisrajoituksia koskevassa valmiuslain 118 §:ssä käytetään jo nykyisin paikkakunnan käsitettä, ja käsitettä on valmiuslain näissä säännöksissä tulkittava yhtenevästi. Puolustusvaliokunnan käsityksen mukaan paikkakunnan käsite ei ole muodollisesti lainsäädännössä sidottu hallinnolliseen aluejakoon, mutta sillä viitataan asiayhteydestä riippuen lainsäädännössä yleensä kuntaan tai tätä pienempään alueeseen (kaupunki, taajama).

131 a §. Maksukyvyn ja toimeentulon turvaamiseksi myönnetyn tuen takaisinperintä. Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota myös 57 a §:ssä tarkoitettun tuen takaisinperintää koskevaan 131 a §:ään. 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.

Puolustusvaliokunta ehdottaa, ottaen huomioon myös 57 a §:n otsikkoon esitetty muutos, 131 a §:n säännöksen otsikon tarkentamista sekä pykälän 1 momentin loppuun lisättäväksi: "Takaisinperinnästä on luovuttava, jos se johtaisi toimeentulotuen tarpeeseen."

Säätämisyjärjestys

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti puolustusvaliokunta esittää, että 1. ja 3. lakiehdotukset on käsiteltävä perustuslain 73 §:ssä säädettyssä järjestyksessä ja että 2. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Puolustusvaliokunnan päätösehdotus:

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 63/2022 vp sisältyvän 2. lakiehdotuksen.

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 63/2022 vp sisältyvät 1. ja 3. lakiehdotuksen. (**Valiokunnan muutosehdotukset**)

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki

valmiuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 73 §:ssä säädetyllä tavalla, muutetaan valmiuslain (1552/2011) 3, 5 §:n 2 momentti, 17, 19, 20, 29–34, 36, 37, 39–42, 45, 56, 57, 60–63, 65–68, 74–85 ja 86–88 §, 93 §:n 2 momentti, 94 §:n 4 momentti sekä 95, 103, 104, 109, 116, 118, 126, 128 ja 133 §,

sellaisina kuin niistä ovat 29 § osaksi laissa 1083/2018, 79 § osaksi laissa 353/2018, 88 § osaksi laissa 1322/2014 ja 103 § osaksi laissa 330/2020, sekä lisätään lakiin uusi 57 a §, 17 a luku ja 131 a § 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 muu julkisen vallan päätöksentekokykyyn, yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin toimivuuteen, rajaturvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen kohdistuva uh-

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp

ka, toiminta, tapahtuma tai näiden yhteisvaikutus, joka erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantaa kansallista turvallisuutta, yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia.

- 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.

5 §

Suhde kansainvälisiin velvoitteisiin (Uusi)

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.

17 §

Varojen vastaanoton, luotonannon ja sijoitustoiminnan rajoittaminen

Väestön toimeentulon, valtion maksuvalmiuden tai välttämättömän taloudellisen toiminnan turvaamiseksi 3 §:n 1–3 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa:

1) luotto- ja rahoituslaitokset, vakuutus- ja eläkelaitokset sekä sijoituspalveluyritykset saavat antolainauksessaan periä korkoa ja muuta korvausta siten, että korkokanta tai muu korvaus ei ylitä eikä alita valtioneuvoston asetuksella säädettävää määrää;

2) edellä 1 kohdassa tarkoitettut yhteisöt saavat myöntää luottoja ja antaa luotonantoon liittyviä takauksia tai niihin verrattavia sitoumuksia vain niihin tarkoituksiin, niille luotonhakijaryhmille sekä sellaisilla ehdoilla ja sellaisia hakijakohtaisia enimmäismääriä kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään;

3) talletuksia, asiakasvaratilleille vastaanotettuja varoja, jäsensijoituksia tai muita takaisinmaksettavia varoja koskevien sopimusehtojen estämättä on noudatettava valtioneuvoston asetuksella

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp

tarkemmin säädettäviä varojen nostoa koskevia nostettavaa määrää, nostojen ajoitusta ja nostokertoja koskevia ehtoja;

4) sen estämättä, mitä muualla laissa säädetään, luotto- ja rahoituslaitokset, vakuutus- ja eläkelaitokset, sijoituspalveluyritykset ja rahastoyhtiöt eivät saa vähimmäisvarantovelvoitteisiin perustuvia sijoituksiaan lukuun ottamatta sijoittaa muihin kohteisiin, muunlaisia määriä eivätkä muina ajankohtina kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään.

Jos 1 momentin 4 kohdan mukaiset toimet osoittautuvat riittämättömiksi valtion maksuvalmiuden turvaamiseksi, kohdassa tarkoitettut yhteisöt ovat velvollisia sijoittamaan valtion liikkeeseen laskemiin velkasitoumuksiin sen mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään.

Suomen Pankki ja Finanssivalvonta huolehtivat omilla toimialoillaan 1 ja 2 momentin nojalla annettujen asetusten täytäntöönpanosta.

19 §

Arvopaperitoiminnan rajoittaminen

Valtion maksuvalmiuden, maan talouselämän perusteiden kannalta välttämättömän taloudellisen toiminnan turvaamiseksi 3 §:n 1–3 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa sekä arvopaperi- tai vakuutusmarkkinoiden häiriöttömän toiminnan turvaamiseksi 3 §:n 1–3 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa:

1) arvopapereita saa laskea liikkeeseen yhteiseltä raha-arvoltaan, laadultaan tai lajiltaan rajoitetusti taikka ainoastaan tietyssä tarkoituksessa vain sen mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään;

2) arvopaperipörssissä tai muilla markkinapaikoilla saa käydä kauppaa vain valtioneuvoston asetuksella erikseen säädettävillä arvopapereilla;

3) arvopaperikaupan selvitystoimintaa ja arvopaperikeskuksen toimintaa saa harjoittaa vain valtioneuvoston asetuksella säädettävällä sellaisella tavalla, joka ei vaaranna selvitysjärjestelmien tai arvo-osuusjärjestelmän toimintaa eikä aiheuta vakavaa uhkaa rahoitusmarkkinoiden toiminnalle tai sijoittajien lakisääteisille eduille;

4) voidaan myöntää vain valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettyjä sijoitussidonnaisia henkivakuutuksia.

Finanssivalvonta huolehtii 1 momentin nojalla annettujen asetusten täytäntöönpanosta.

20 §

Maksuliikkeen rajoittaminen

Maksuliikkeen sekä sitä koskevien selvitysjärjestelmien häiriöttömän toiminnan turvaamiseksi 3 §:n 1–3 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa tilisiirtoja ei saa tehdä määrällisesti enempää, raha-arvoltaan suurempina eikä pienempinä taikka laadultaan tai lajiltaan muunlaisina kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään. Tilisiirron suorittamiselle muualla laissa säädettyjen tai muuten velvoittavien määräaikojen sijasta sovelletaan valtioneuvoston asetuksella säädettäviä pitempiä määräaikoja.

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp

Häirinnälle alttiiden maksutapojen käyttö on kielletty. Häirinnälle alttiit maksutavat määritellään valtioneuvoston asetuksella.

Suomen Pankki ja Finanssivalvonta huolehtivat omilla toimialoillaan 1 ja 2 momentin nojalla annettujen asetusten täytäntöönpanosta.

29 §

Valvonta- ja ilmoitusvelvollisuus

Väestön toimeentulon turvaamiseksi 3 §:n 1–3 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa elinkeinonharjoittaja on velvollinen pyynnöstä ilmoittamaan työ- ja elinkeinoministeriölle, Kilpailu- ja kuluttajavirastolle sekä aluehallintovirastolle tiedot sellaisten päivittäistavara- ja palveluspiiriin kuuluvien kulutushyödykkeiden kysyntä- ja tarjontatilanteesta, joilla on huomattava merkitys väestön toimeentulolle ja kansanterveydelle. Lisäksi elinkeinonharjoittajan on pyydytyssä laajuudessa ilmoitettava hyödykkeen hinta tai hinnoitteluperuste ja niiden muutokset, jos se on hintavalvontaa varten välttämätöntä.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin ilmoitusmenettelyn toteuttamisesta sekä määritellään ilmoitusmenettelyn alaiset hyödykkeet.

30 §

Polttonesteen säännöstelyn kohdistaminen

Polttonesteen saannin varmistamiseksi väestön toimeentulon, sotilaallisen puolustusvalmiuden ja yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömiin tarkoituksiin 3 §:n 1–3 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa valtioneuvoston asetuksella säädetään määrästä, jolla polttonesteen kulutusta on vähennettävä sekä vähennyksen kohdistumisesta liikenteeseen, maatalouteen, energiantuotantoon, teollisuuteen ja lämmitykseen.

31 §

Maatilatalouden alkutuotannon ohjaaminen ja säännöstely

Maatilatalouden toimintaedellytysten ja elintarvikehuollon turvaamiseksi poikkeusoloissa elinkeinonharjoittaja saa maatilatalouden alkutuotantoa varten myydä tai muutoin luovuttaa valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettyjä lannoitteita, rehuja, torjunta-aineita ja eläinten lääkitsemiseen tarkoitettuja lääkkeitä vain sellaiselle maatilatalouden alkutuotannon harjoittajalle, jolla on tämän lain mukainen ostolupa. Maatilatalouden alkutuotannossa käytettävää polttoöljyä saa 3 §:n 1–3 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa myydä tai muutoin luovuttaa vain ostolupaa vastaan.

Jos alkutuotannossa käytettävän hyödykkeen hankkiminen edellyttää 1 momentin mukaan ostolupaa, maatilatalouden alkutuotannon harjoittaja saa käyttää tällaista hyödykettä vain elintarviketuotannon turvaamiseksi välttämättömään tuotantoon. Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset siitä, millaista tuotantoa kulloinkin pidetään elintarviketuotannon turvaamiseksi välttämättömänä.

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp

Kunnan maaseutuelinkeinoviranomainen myöntää ostoluvan. Sitä myönnettäessä otetaan erityisesti huomioon maatilatalouden alkutuotannon harjoittajan aikaisemman tuotannon määrä.

Metsähallituksen hallinnassa olevilla alueilla harjoitettavaan metsätalouteen käytettävistä lannoitteista, torjunta-aineista ja polttoöljystä päättää maa- ja metsätalousministeriö.

32 §

Vähittäiskaupan säännöstely

Väestön toimeentulon turvaamiseksi 3 §:n 1–3 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa elinkeinonharjoittaja saa luovuttaa väestön toimeentulolle välttämättömiä kulutushyödykkeitä kuluttajalle vain ostolupaa vastaan. Säännöstelyn alaisista kulutushyödykkeistä ja säännöstelyssä noudatettavasta menettelystä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Säännöstelyn ohjaus ja toimeenpano kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle, aluehallintovirastolle ja kunnille. Kunnat myöntävät ostoluvat, vastaavat alueellaan ostolupahallinnosta ja tiedottavat ostolupamenettelystä.

33 §

Muun kaupan säännöstely

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi 3 §:n 1–3 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa elinkeinonharjoittajan on pidettävä muun elinkeinonharjoittajan ja julkisyhteisöjen saatavana ostolupaa vastaan heille yleisesti markkinoimaansa, valtioneuvoston asetuksella tarkemmin määriteltävää hyödykettä.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään säännöstelyn alaisista hyödykkeistä sekä säännöstelyssä noudatettavasta menettelystä. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa tässä pykälässä tarkoitettujen kaupan yleisestä säännöstelystä ja säännöstelyn valvonnasta. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus myöntää toimialueellaan 1 momentissa tarkoitettujen ostolupien.

34 §

Teollisuustuotannon säännöstely

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta välttämättömän hyödyketuotannon turvaamiseksi 3 §:n 1–3 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa elinkeinonharjoittaja saa käyttää valtioneuvoston asetuksella tarkemmin määriteltäviä metalleja, metalliseoksia, kemikaaleja, lääke- ja keraamika-aineita, elektroniikkakomponentteja, maataloustuotteita, elintarviketeollisuuden käyttämiä tavaroita, energiantuotannon raaka- tai polttoaineita tai muita teollisuustuotannon välttämättömiä materiaaleja tai hyödykkeitä vain siten kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään.

Työ- ja elinkeinoministeriö sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus vastaavat teollisuustuotannon säännöstelystä ja valvonnasta.

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp

36 §

Sähkön käytön rajoittaminen

Yhteiskunnan toimivuuden turvaamiseksi 3 §:n 1–3 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa valtioneuvosto voi päätöksellään rajoittaa sähkön käyttöä tai kokonaan kieltää sähkön käytön valtioneuvoston asetuksella tarkemmin määriteltäviin muihin kuin huoltovarmuuden kannalta välttämättömiin tarkoituksiin.

Rajoituksen tai kiellon noudattamista valvovat työ- ja elinkeinoministeriön ohjeiden mukaisesti Energiavirasto ja sähkömarkkina-alueissa (588/2013) tarkoitettu verkonhaltija.

37 §

Sähkön kulutuskiintiö

Maan talouselämän tai väestön toimeentulon turvaamiseksi 3 §:n 1–3 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa sähköä saa käyttää vain valtioneuvoston asetuksessa säädetyn prosenttimäärän sähkökäyttäjän normaalin vuosikulutuksen mukaisesta kulutuksesta.

Verkonhaltija määrittää kulutuskiintiön kunkin sähkösopimuksen perusteella edellisenä kalenterivuonna toimitetun sähkön määrän perusteella. Jos tätä perustetta ei voida käyttää, kulutuskiintiö määritetään vastaavan sähkökäyttäjän tavanomaisen kulutuksen tai luotettavan selvityksen perusteella. Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset kulutuskiintiön laskennasta.

39 §

Sähkötoimituksen keskeyttäminen

Maan talouselämän, väestön toimeentulon tai puolustusvalmiuden turvaamiseksi 3 §:n 1–3 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa verkonhaltija voi tilapäisesti keskeyttää sähkötoimituksen, jos sähkön kulutuksen vähentämiseksi tämän lain nojalla toteutetut toimenpiteet eivät vähennä sähkön kulutusta sähköverkon toimintakyvyn ylläpitämiseksi riittävästi. Sähkötoimitusta ei kuitenkaan saa ilman pakottavaa syytä keskeyttää huoltovarmuuden kannalta tärkeältä sähkökäyttäjältä.

Verkonhaltijan on pidettävä sähkötoimituksen keskeytykset kullakin alueella mahdollisimman lyhytkestoisina ja noudatettava tasapuolisuutta keskeytysten kohdistamisessa. Sähkötoimituksen keskeytysten perusteita ja tasapuolista kohdistamista valvoo Energiavirasto.

Tämän lain nojalla toteutettuun sähkötoimituksen keskeytykseen ei sovelleta sähkömarkkina-alueen säännöksiä vakiokorvauksesta verkkopalvelun keskeytymisen vuoksi.

40 §

Kaukolämmön käytön rajoittaminen

Maan talouselämän, väestön toimeentulon tai puolustusvalmiuden turvaamiseksi kaukolämpöä saa 3 §:n 1–3 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ottaa jakeluverkosta kiinteistöjen

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp

lämmitystä varten vain valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettävän määrän. Julkisten tilojen sisälämpötilaa ei saa lämmittämällä nostaa yli valtioneuvoston asetuksella säädettävän lämpötilan. Kaukolämmön myyjä tai muu toimittaja on velvollinen toteuttamaan säännöstelytoimenpiteiden vaatimat tarpeelliset säädöt sekä sinetöimään säätölaitteet muissa kuin kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa. Kaukolämmön jakeluverkosta ottamisen rajoitukset eivät koske huoltovarmuuden kannalta välttämätöntä lämmön käyttöä.

Energiavirasto ja kunnat valvovat rajoitusten noudattamista.

41 §

Lämmityspolttoöljyn säännöstely

Maan talouselämän, väestön toimeentulon tai puolustusvalmiuden turvaamiseksi 3 §:n 1–3 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa kevyttä ja raskasta polttoöljyä saa toimittaa lämmitystaroitukseen vain valtioneuvoston asetuksessa säädetyn prosenttimäärän asiakkaan normaalista vuosikulutuksesta. Vuosikulutuksena pidetään kahden kuluvaan vuotta edeltäneen kalenterivuoden kulutuksen keskiarvoa. Keskiarvon laskee öljyn myyjä. Jos keskiarvon laskemiseen tarvittavia tietoja ei ole käytettävissä, vuosikulutus arvioidaan kiinteistön omistajan antaman luotettavan selvityksen perusteella.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi hakemuksesta myöntää luvan ylittää kiintiö, jos se on välttämätöntä väestön terveyden tai turvallisuuden varmistamiseksi. Perusteista ylittää kiintiö säädetään tarkemmin työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella.

Asiakkaan on ilmoitauduttava öljyn myyjän asiakasrekisteriin sekä annettava viipymättä öljyn myyjän tai tämän vähittäismyyntiverkostoon kuuluvan myyjän pyytämät säännöstelyn toimeenpanon kannalta välttämättömät tiedot.

Tarkemmat säännökset lämmityspolttoöljyn säännöstelyn toimeenpanosta annetaan valtioneuvoston asetuksella. Työ- ja elinkeinoministeriö sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus vastaavat säännöstelyn valvonnasta.

42 §

Maakaasun käytön rajoittaminen

Väestön toimeentulon turvaamiseksi 3 §:n 1–3 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa maakaasun käyttö jakeluputkistosta on sallittu vain välttämättömään tarkoitukseen.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset määrittävät toimialueillaan ne tarkoitukset, joihin maakaasun käyttö on 1 momentin nojalla sallittu.

Rajoituksen noudattamista valvovat työ- ja elinkeinoministeriön ohjeiden mukaisesti Energiavirasto, maakaasumarkkina-alueissa (587/2017) tarkoitettu verkonhaltija sekä toimialueellaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus.

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp

45 §

Puun ja turpeen saannin turvaaminen

Maan talouselämän, energiahuollon ja välttämättömän rakentamisen turvaamiseksi 3 §:n 1–3 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi päätöksellään velvoittaa maanomistajan, puutavaran tai turpeen omistajan taikka puun hakkuu- tai turpeen otto-oikeuden haltijan luovuttamaan puuta, puutavaraa ja turvetta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle sekä puolustusvoimille.

Metsäkeskus on pyynnöstä velvollinen antamaan tarpeellista virka-apua elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle sekä puolustusvoimille 1 momentissa tarkoitettun päätöksen tekemiseksi ja toimeenpanemiseksi.

56 §

Lakisääteisen vakuutuksen ja etuuksien muutokset

Väestön toimeentulon ja valtion maksuvalmiuden turvaamiseksi 3 §:n 1–3 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa voidaan työeläkettä, kansaneläkettä, sairaus-, tapaturma-, potilas- tai liikennevakuutusta sekä ansioperusteista työttömyyspäivärahaa, peruspäivärahaa, vuorotteluvapaakorvauksia tai aikuiskoulutustukea koskevien säännösten perusteella suoritettavan etuuden tai kuntoutusrahan taikka vastaavan muun etuuden maksaminen keskeyttää enintään kolmeksi kuukaudeksi tai sitä voidaan lykätä enintään kolmen kuukauden ajan.

Edellä 1 momentissa mainitussa tarkoituksessa voidaan 3 §:n 1–3 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa työeläkettä, kansaneläkettä, sairaus-, tapaturma-, potilas- tai liikennevakuutusta sekä ansioperusteista työttömyyspäivärahaa, peruspäivärahaa, vuorotteluvapaakorvauksia tai aikuiskoulutustukea koskevien säännösten perusteella suoritettava etuus tai kuntoutusraha taikka vastaava muu etuus maksaa enintään kolmen kuukauden ajalta enintään 50 prosentilla alennettuna. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin alennuksen suuruudesta ja alennettujen etuuksien maksukaudesta sekä 1 momentissa tarkoitettun maksamisen keskeyttämisen tai lykkäämisen kestosta.

Edellä 1 momentissa mainittuja eläkkeitä maksetaan kuitenkin niiden alentamisesta, maksamisen keskeyttämisestä ja lykkäämisestä huolimatta aina niin paljon, että etuudensaajan saamat eläkkeet ovat yhteensä vähintään kansaneläkelaisissa (568/2007) tarkoitettun täysimääräisen kansaneläkkeen suuruiset.

57 §

Sosiaalivastustusten muutokset

Väestön toimeentulon ja valtion maksuvalmiuden turvaamiseksi 3 §:n 1–3 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa voidaan äitiysavustuksen, tuen kansainvälisen lapseksiottamisen kustannuksiin, elatustuen, lapsilisän, lasten kotihoidon tuen, lasten yksityisen hoidon tuen, asumistuen, työmarkkinatuen, opintorahan, asumislisän, sotilasavustuksen, sotilasvammakorvauksen, kuntoutusetuuden, maahanmuuttajien erityistuen taikka vastaavan muun etuuden sekä toi-

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp

meentulotuen maksaminen keskeyttää enintään kolmeksi kuukaudeksi tai sitä voidaan lykätä enintään kolmen kuukauden ajan.

Edellä 1 momentissa mainitussa tarkoituksessa voidaan 3 §:n 1–3 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa äitiysavustus, tuki kansainvälisen lapseksiottamisen kustannuksiin, elatustuki, lapsilisä, lasten kotihoidon tuki, lasten yksityisen hoidon tuki, asumistuki, työmarkkinatuki, opintoraha, asumislisä, sotilasavustus, sotilasvammakorvaus, kuntoutusetuus, maahanmuuttajien erityistuki taikka vastaava muu etuus sekä toimeentulotuki enintään kolmen kuukauden ajalta mak-
saa enintään 50 prosentilla alennettuna. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin alennuksen suuruudesta ja alennettujen etuuksien maksukaudesta sekä 1 momentissa tarkoitettun maksamisen keskeyttämisen tai lykkäämisen kestosta.

57 a §

Väestön maksukyvyyn ja toimeentulon turvaaminen

Väestön välttämättömän maksukyvyyn ja toimeentulon turvaamiseksi voidaan 3 §:n 3 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa myöntää myönnetään tukea jokaiselle, joka ei maksuliikenteen häiriön vuoksi voi käyttää varojaan välttämättömien hyödykkeiden hankkimiseen. Tuella on tarkoitus kattaa 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 tarkoitettun 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 määräästä ja maksatuksen järjestämisestä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Hyvinvointialueet huolehtivat niiden henkilöiden toimeentulon turvaamisesta, jotka ovat sosiaalihuoltolaisissa (1301/2014) tarkoitettun 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 tarkoitettun tuen kustannuksista ja korvaa hyvinvointialueille tässä pykälässä tarkoitetuista toimenpiteistä aiheutuvat kustannukset.

60 §

Viestintäverkkoihin ja viestintäpalveluihin kohdistuvat toimenpiteet

Sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien toimivuuden turvaamiseksi ja niihin kohdistuvien tietoturvahäiriöiden torjumiseksi liikenne- ja viestintäministeriö voi 3 §:n 1–3 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa päätöksellään velvoittaa sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa (917/2014) tarkoitettun teleyrityksen:

- 1) tuottamaan verkko- ja viestintäpalveluja sekä antamaan viranomaiselle verkko- ja viestintäpalveluiden käyttöä koskevan tilannekuvan;
- 2) pitämään kunnossa tai rakentamaan taikka jättämään rakentamatta viestintäverkoja;

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp

3) luovuttamaan viranomaiselle tai toiselle teleyritykselle käyttöoikeuden sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 8 luvussa tarkoitettuun omaisuuteen; ministeriö voi myös päätöksellään kumota teleyritykselle sähköisen viestinnän palveluista annetun lain nojalla asetetun käyttöoikeuden luovutusvelvollisuuden;

4) järjestämään kansainväliset verkko- ja viestintäpalveluyhteytensä liikenne- ja viestintäministeriön yksilöimällä tavalla;

5) sopimaan kansallisista tai kansainvälisistä verkkovierailuista liikenne- ja viestintäministeriön osoittamalla tavalla;

6) liittämään viestintäverkon yhteen toisen viestintäverkon kanssa tai purkamaan yhteenliittämisen;

7) katkaisemaan määräajaksi tai toistaiseksi verkko- tai viestintäpalveluyhteydet tiettyyn maahan tai kansainvälisiin verkko- ja viestintäpalveluihin;

8) ylläpitämään järjestelmiä ja palveluita tietyistä paikoista.

Liikenne- ja viestintäministeriö voi poikkeusoloissa lisäksi päättää yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta välttämättömän viestinnän etuoikeudesta yleisissä viestintäverkoissa. Päätös voi kohdistua vain sellaiseen viestintäverkkoon, jossa viestinnän etuoikeus on teknisesti mahdollista toteuttaa.

61 §

Radiotaajuuksiin kohdistuvat toimenpiteet

Sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien toimivuuden turvaamiseksi sekä Suomen sotilaallisen puolustamisen ja alueellisen koskemattomuuden turvaamisen samoin kuin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen kannalta välttämättömän viestinnän häiriöttömyyden varmistamiseksi liikenne- ja viestintäministeriö voi 3 §:n 1–3 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa valtuuttaa Liikenne- ja viestintäviraston:

1) muuttamaan sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa tarkoitettujen radioluvan ehtoja;

2) peruuttamaan radioluvan;

3) keskeyttämään radiolupien myöntämisen;

4) kieltämään sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa tarkoitettujen radiolähettimien tai radiojärjestelmien käytön taikka rajoittamaan niiden käyttöä muulla tavalla.

62 §

Tietoturvaan liittyvät toimenpiteet

Sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien toimivuuden turvaamiseksi ja niihin kohdistuvien tietoturvaohjeiden torjumiseksi liikenne- ja viestintäministeriö voi 3 §:n 1–3 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa päätöksellään velvoittaa sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa tarkoitettua teleyrityksen, lisäarvopalvelun tarjoajan tai muun kuin valtionhallinnon yhteisötilaajan taikka näiden lukuun toimivan henkilön:

1) estämään tilapäisesti sähköpostiviestien, tekstiviestien ja muiden vastaavien viestien tai ver-taisverkkoliikenteen lähettämisen, välittämisen tai vastaanottamisen;

2) salaamaan tai olemaan salaamatta verkko- ja viestintäpalvelunsa;

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp

3) ryhtymään muihin vastaaviin välttämättömiin toimiin tietoturvaloukkausten torjumiseksi ja tietoturvaan kohdistuvien häiriöiden poistamiseksi.

63 §

Tietojärjestelmän käyttöoikeuden yleinen luovutusvelvollisuus

Sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien toimivuuden turvaamiseksi liikenne- ja viestintäministeriö voi 3 §:n 1–3 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa päätöksellään velvoittaa yksityisen henkilön tai muun kuin valtionhallintoon kuuluvan yhteisön luovuttamaan viranomaiselle tai viranomaisen nimeämälle taholle käyttöoikeuden ohjelmistoon, päätelaitteeseen, tietojärjestelmään, radiolähettimeen, varavoimalaitteeseen taikka näiden osiin tai lisävarusteisiin, jos luovutus on välttämätön yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpidossa käytettävien verkko- ja viestintäpalveluiden toiminnan turvaamiseksi.

65 §

Sähköistä viestintää ja postitoimintaa koskevat tekniset määräykset

Sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien toimivuuden ja postipalveluiden saatavuuden turvaamiseksi Liikenne- ja viestintävirasto voi antaa 60–64 §:ssä tarkoitettujen oikeuksien ja velvollisuuksien teknistä toteuttamista koskevia määräyksiä.

66 §

Tietojärjestelmäalan valmiusyksikkö ja sen tehtävät

Sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien toimivuuden turvaamiseksi, niihin kohdistuvien tietoturvaohjeiden torjumiseksi ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi 3 §:n 1–3 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa työ- ja elinkeinoministeriö voi liikenne- ja viestintäministeriön esityksestä perustaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin alueellisia tietojärjestelmäalan valmiusyksiköitä. Tietojärjestelmäalan valmiusyksiköitä johtaa ja valvoo Liikenne- ja viestintävirasto.

Tietojärjestelmäalan valmiusyksikön tehtävänä on:

- 1) pitää yhteyttä läänien johtokeskuksiin tai niiden osiin, puolustusvoimien alueorganisaatioon ja muihin alueellisiin viranomaisiin sekä alueen yrityksiin ja yhteisöihin;
- 2) sovittaa alueellisesti yhteen liikenne- ja viestintäministeriön sekä Liikenne- ja viestintäviraston tämän lain nojalla antamien määräysten ja päätösten täytäntöönpanoa;
- 3) koota ja ylläpitää alueellista tilannekuvaa verkko- ja viestintäpalveluiden tarjontaan ja käyttöön vaikuttavista asioista; ja
- 4) tiedottaa verkko- ja viestintäpalveluiden tarjonnassa tai käytössä tapahtuvista muutoksista.

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp

67 §

Polttonesteen säännöstely liikenteessä

Polttonesteen saannin varmistamiseksi maanpuolustuksen, väestön toimeentulon ja maan talouselämän kannalta välttämättömiin tarkoituksiin 3 §:n 1–3 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella säädetään liikennepolttonesteen 30 §:n mukaisen kokonaissäästön jakautumisesta tie-, rautatie-, vesi- ja lentoliikenteen kesken.

68 §

Tieliikenteen polttonesteen säännöstely

Edellä 3 §:n 1–3 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa tieliikenteen polttonestettä saa myydä ja luovuttaa ainoastaan käyttö- tai ostolupaa vastaan siten kuin tässä luvussa säädetään.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tieliikenteen polttonesteen säännöstelyn toimeenpanoajasta. Liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella annetaan tarkemmat säännökset polttonesteen säästötavoitteista eri kuluttajaryhmille ja kuluttajille myytävän polttonesteen enimmäismäärästä.

74 §

Tiekuljetusviranomaiset

Tässä luvussa tarkoitettuja tiekuljetusviranomaisia ovat liikenne- ja viestintäministeriö sekä liikennetehtäviä hoitavat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Tiekuljetuksia johtaa ja valvoo 3 §:n 1–3 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa liikenne- ja viestintäministeriö valtakunnallisesti ja liikennetehtäviä hoitava elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus toimialueellaan. Ne voivat myös rajoittaa tiekuljetuksia siten kuin 75 §:ssä säädetään.

Liikennetehtäviä hoitavat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset voivat perustaa 3 §:n 1–3 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa kuljetusohjausyksiköitä, jotka toimivat liikenne- ja viestintäministeriön johdon ja valvonnan alaisina.

75 §

Tiekuljetukset ja niiden ohjaaminen poikkeusoloissa

Tiekuljetukset on 3 §:n 1–3 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa hoidettava siten, että varmistetaan yhteiskunnan toimivuuden, sotilaallisen puolustusvalmiuden sekä väestön suojelun, turvallisuuden ja toimeentulon kannalta välttämättömät kuljetukset.

Yhteiskunnan toimivuuden, sotilaallisen puolustusvalmiuden sekä väestön suojelun, turvallisuuden ja toimeentulon kannalta välttämättömien kuljetusten varmistamiseksi 3 §:n 1–3 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa voi tiekuljetusviranomaisen ohjata luvanvaraisessa liikenteessä käytettävän tiekuljetuskaluston käyttöä ja rajoittaa luvanvaraista liikennettä ottaen huomioon yhteiskunnan kuljetustarpeet ja muut liikenteen rajoittamiseen vaikuttavat tekijät. Kulje-

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp

tuksia on rajoitettava mahdollisimman tasapuolisesti ottaen huomioon liikenteenharjoittajien ja niiden asiakkaiden tarpeet.

Julkisen liikenteen turvaamiseksi 3 §:n 4 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa voivat tiekuljetusviranomaiset muuttaa luvanvaraisen henkilöliikenteen aikatauluja ja reittejä sekä ohjata joukkoliikenteessä käytettävää kalustoa tilanteen edellyttämällä tavalla.

76 §

Tieliikenteen rajoittaminen

Poliisi voi 3 §:n 1, 2 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa tiekuljetusviranomaisen pyynnöstä 75 §:n 1 momentissa tarkoitettujen kuljetusten turvaamiseksi rajoittaa muuta moottoriajoneuvoliikennettä tai kieltää sen kokonaan määräajaksi tiekuljetusviranomaisen määräämillä teillä tai alueilla.

Liikennöintirajoitus tai -kielto ei saa estää ketään kulkemasta vakituiselle asunnolleen.

77 §

Liikenteenharjoittajan sekä moottoriajoneuvon omistajan ja haltijan velvollisuudet

Luvanvaraista liikennettä harjoittava liikenteenharjoittaja ja yksityiskäyttöön rekisteröidyn moottoriajoneuvon omistaja tai haltija on 3 §:n 1, 2 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa velvollinen suorittamaan tiekuljetusviranomaisen määräämiä kuljetuksia, jos liikennetarve sitä välttämättä vaatii.

78 §

Moottoriajoneuvon käyttöoikeuden luovutusvelvollisuus

Moottoriajoneuvon omistajan tai haltijan on 3 §:n 1, 2 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa maanpuolustuksen, väestönsuojelun, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tai yhteiskunnan toiminnan turvaamisen kannalta välttämättömien kuljetusten hoitamisen sitä vaatiessa luovutettava omistamansa tai hallinnassaan oleva moottoriajoneuvo tiekuljetusviranomaisen käyttöön.

Tarkemmat säännökset moottoriajoneuvojen käyttöoikeuden luovutuksessa noudatettavasta menettelystä annetaan valtioneuvoston asetuksella.

79 §

Vesikuljetusten turvaaminen

Liikenne- ja viestintävirasto johtaa ja valvoo 3 §:n 1, 2 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa vesikuljetuksia. Liikenne- ja viestintäviraston päätöksellä maanpuolustuksen tai yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen kannalta välttämättömien vesikuljetusten toteuttamiseksi voidaan 3 §:n 1, 2 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa tilapäisesti poiketa voimassa olevista säännöksistä ja määräyksistä, jotka koskevat:

- 1) vesiväylien avaamista tai sulkemista;

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp

- 2) jäänmurron, väyläaluspalveluiden taikka saariston yhteysalusliikenteen hoitamista;
- 3) luotsauspalvelujen käyttämistä tai järjestämistä;
- 4) vesiliikenteen ohjausta.

Liikenne- ja viestintäviraston on ennen 1 momentissa tarkoitetun päätöksen tekemistä kuultava asianomaista sotilasviranomaista, Rajavartiolaitosta ja Väylävirastoa. Tarvittaessa Liikenne- ja viestintäviraston on kuultava ennen päätöksen tekemistä myös asianomaista poliisiviranomaisista. Jos asia on erityisestä syystä ratkaistava viivytyksettä, Liikenne- ja viestintävirasto voi tehdä päätöksen ilman kuulemista. Sen on kuitenkin välittömästi ilmoitettava päätöksestä edellä mainituille viranomaisille.

Satamien sulkemisesta 3 §:n 1, 2 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa päättää valtioneuvosto. Liikenne- ja viestintävirasto voi maanpuolustuksen tai yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen kannalta välttämättömien vesikuljetusten loppuunsaattamiseksi lisäksi määrätä satamien ahtauskaluston sijoittamisesta sekä tilapäisesti, enintään kuukauden ajaksi kerrallaan, määrätä alusten lastaamisessa tai purkamisessa tarvittavan henkilöstön toimimaan muussa satamassa kuin missä heidän vakituinen työpaikkansa on. Valtio vastaa henkilöstölle siirtymisestä aiheutuvista matkakustannuksista ja kohtuullisista elinkustannuksista.

Liikenne- ja viestintäministeriö voi 3 §:n 1, 2 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa yhteiskunnan elintärkeiden vesikuljetusten turvaamiseksi määrätä Liikenne- ja viestintäviraston pidättäytymään enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan poistamasta alusta Suomen liikenneasioiden rekisteristä.

80 §

Merenkulun ja muun vesiliikenteen polttonesteen säännöstely

Maanpuolustuksen tai yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta välttämättömien vesikuljetusten turvaamiseksi 3 §:n 1, 2 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa Liikenne- ja viestintävirasto voi päätöksellään rajoittaa yksityishenkilöiden ja yritysten sekä varustamotoimintaa harjoittavien yritysten ja laitosten oikeutta ostaa polttonestettä asettamalla niille määrällisen kiintiön, jota ne eivät ostoissaan saa tietynä ajanjaksona ylittää. Liikenne- ja viestintävirasto voi kuitenkin myöntää luvan kiintiön ylittämiseen, jos se on välttämätöntä maanpuolustuksen tai yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta tärkeitä kuljetuksia hoitavan yrityksen tai laitoksen toiminnan turvaamiseksi tai jos siihen on muu poikkeusolojen aikaisten vesikuljetusten järjestämisen kannalta painava syy.

81 §

Ilmakuljetusten turvaaminen

Liikenne- ja viestintävirasto johtaa ja valvoo 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ilmakuljetuksia ja liikennettä yhteistoiminnassa ilmavoimien kanssa.

Liikenne- ja viestintävirasto voi yhteiskunnan toimivuuden ja sotilaallisen puolustusvalmiuden turvaamiseksi:

- 1) kieltää siviili-ilmailun tai rajoittaa sitä koko valtakunnan alueella tai sen osassa,
- 2) päättää lentopaikkojen tarkemmasta käyttämisestä ja niiden käyttämisen rajoittamisesta.

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp

Liikenne- ja viestintäviraston on ennen 2 momentissa tarkoitetun päätöksen tekemistä kuultava asianomaista sotilasviranomasta. Jos asia on erityisestä syystä ratkaistava viivytyksettä, Liikenne- ja viestintävirasto voi tehdä päätöksen ilman kuulemistä. Sen on kuitenkin välittömästi ilmoitettava päätöksestä asianomaiselle sotilasviranomaiselle.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää lentoasemien hallinnosta ja niiden toiminnan järjestämisestä 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa.

82 §

Lentoliikenteen polttonesteen sekä varaosien ja tarvikkeiden säännöstely

Ilmakuljetusten turvaamiseksi 3 §:n 1–3 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa Liikenne- ja viestintävirasto voi säännöstellä ilmakuljetuksissa käytettävää lentopetrolia ja lentobensiiniä. Säännöstelyn piiriin eivät kuulu valtion omistamat tai sen käyttöön ottamat ilma-alukset tai valtion tilaamat lennot, ellei valtioneuvoston asetuksella toisin säädetä.

Liikenne- ja viestintävirasto päättää lentoliikenteen harjoittajille myytävästä lentopetrolin ja lentobensiinin kiintiöstä kalenterikuukausittain etukäteen käyttäen laskentaperusteena kiintiön hakijan osoittamaa edellisen vuoden vastaavan ajankohdan Suomessa ostetun polttoaineen määrää. Jos lentoliikenteen harjoittajan toiminta on edellisestä vuodesta merkittävästi muuttunut, kiintiö määrätään vastaamaan toiminnaltaan ja kalustoltaan vastaavan lentoliikenteen harjoittajan kiintiötä.

Liikenne- ja viestintävirasto voi perustellusta syystä antaa luvan ylittää kiintiö tai siirtää kiintiö toiselle lentoliikenteen harjoittajalle osaksi tai kokonaan. Liikenne- ja viestintävirasto voi lisäksi perustellusta syystä sallia polttoaineen jakamisen yksittäistä lentoa varten.

Jos 1 momentissa tarkoitettu polttonesteen säännöstely on otettu käyttöön, lentoliikenteen harjoittaja saa hankkia ilmakuljetusten järjestämiseksi tarpeellisia varaosia ja tarvikkeita vain Liikenne- ja viestintäviraston myöntämää ostolupaa vastaan. Ostolupa myönnetään, jos se on tarpeen maanpuolustuksen tai yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta tärkeiden kuljetusten turvaamiseksi tai jos siihen on muu poikkeusolojen aikaisten ilmakuljetusten järjestämisen kannalta painava syy.

83 §

Rautatiekuljetusten järjestäminen poikkeusoloissa

Rautatiekuljetukset on 3 §:n 1, 2 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa järjestettävä siten, että varmistetaan maanpuolustuksen, yhteiskunnan toimivuuden sekä väestön turvallisuuden ja toimeentulon kannalta välttämättömät kuljetukset sekä hoidetaan muut yhteiskunnan kannalta tarpeelliset kuljetukset.

Yhteiskunnan toimivuuden ja sotilaallisen puolustusvalmiuden kannalta tärkeiden rautatiekuljetusten turvaamiseksi 3 §:n 1, 2 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa liikenne- ja viestintäministeriö voi päätöksellään rajoittaa rautatieyrityksen muuta toimintaa ja velvoittaa rautatieyrityksen hoitamaan yhteiskunnan toimivuuden tai maan talouselämän kannalta välttämättömiä kuljetuksia.

Väylävirasto voi muuttaa rautatielainsäädännön nojalla tehtyä päätöstä ratakapasiteetin myöntämisestä, jos rautatiekuljetusten uudelleen järjestäminen sitä välttämättä vaatii.

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp

84 §

Kiireelliset evakuointikuljetukset

Liikenne- ja viestintäministeriö voi 3 §:n 1, 2 ja 4–6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa määrätä luvanvaraista liikennettä harjoittavan liikenteenharjoittajan, rautatieyrityksen, ilmailutoimintaan oikeuttavan luvan tai hyväksynnän haltijan ja suomalaisen varustamon hoitamaan poikkeusolojen takia välttämättömiä henkilöiden ja omaisuuden evakuointikuljetuksia.

Kuljetukset on hoidettava ilman aiheetonta viivytystä.

85 §

Liikenne- ja viestintäministeriön toimivalta määrätä kuljetuksista

Maanpuolustuksen, väestönsuojelun ja yhteiskunnan toimivuuden turvaamisen sekä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen varmistamisen kannalta välttämättömien kuljetusten turvaamiseksi 3 §:n 1, 2 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa liikenne- ja viestintäministeriö voi antaa viranomaisille määräyksiä eri kuljetusmuotojen yhteistoiminnasta yksilöidyn kuljetuksen tai kuljetusten hoitamiseksi. Ministeriö voi myös päätöksellään velvoittaa luvanvaraista liikennettä harjoittavan liikenteenharjoittajan, rautatieyrityksen, ilmailutoimintaan oikeuttavan luvan tai hyväksynnän haltijan ja suomalaisen varustamon hoitamaan kuljetuksen päätöksessä yksilöidyllä tavalla, jos kuljetusta ei voida hoitaa muulla tavalla.

86 § (Uusi)

Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden toiminta

Väestön sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamiseksi 3 §:n 1, 2, 4–6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa sosiaali- ja terveysministeriö sekä toimialueellaan aluehallintovirasto voi päätöksellään velvoittaa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikön:

- 1) laajentamaan tai muuttamaan toimintaansa;
- 2) siirtämään toimintansa kokonaan tai osaksi oman toimialueensa tai sijaintipaikkansa ulkopuolelle taikka järjestämään toimintaa myös toimialueensa ulkopuolella;
- 3) sijoittamaan hoidon tai huollon tarpeessa olevia henkilöitä toimintayksikköönsä siitä riippumatta, mitä asiasta on säädetty, määrätty tai sovittu;
- 4) luovuttamaan toimintayksikön tai osan siitä hyvinvointialueen tai valtion viranomaisten käyttöön.

87 § (Uusi)

Muu terveydenhuollon ohjaaminen

Väestön terveydenhuollon turvaamiseksi 3 §:n 1, 2, 4–6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa sosiaali- ja terveysministeriö voi päätöksellään velvoittaa lääketehtaan, lääketukkukaupan, apteekkiliikkeen harjoittamiseen oikeutetun sekä sellaisen yhteisön ja yksityisen elinkeinonhar-

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp

joittajan, joka toimittaa terveydenhuollossa käytettäviä tavaroita tai palveluja taikka muuten toimii terveydenhuollon alalla:

- 1) laajentamaan tai muuttamaan toimintaansa;
- 2) siirtämään toimintansa kokonaan tai osaksi oman toimialueensa tai sijaintipaikkansa ulkopuolelle taikka järjestämään toimintaa myös toimialueensa ulkopuolella.

88 §

Sosiaali- ja terveystalvet sekä terveydensuojelu

Väestön sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamiseksi 3 §:n 1 ja 4–6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää, että kunta voi luopua:

- 1) terveydenhuoltolaissa (1326/2010) säädettyjen määräaikojen noudattamisesta kiireettömän hoidon järjestämisessä, jos se on välttämätöntä kiireellisen hoidon järjestämiseksi ja jos määräajan ylittäminen ei vaaranna potilaan terveyttä;
- 2) sosiaalihuoltolain (1301/2014) 36 §:ssä tarkoitetuista palvelutarpeen arvioinneista;
- 3) varhaiskasvatustalain (540/2018) mukaisen varhaiskasvatuksen järjestämisvastuusta, jos lapsen vanhemmat tai muut huoltajat voivat järjestää lapsen hoidon muutoin; 4) terveydensuojelulain (763/1994) mukaisen ilmoituksenvaraiseen toimintaan liittyvien ilmoitusten käsittelystä ja päätöksenteosta sekä asuntojen terveyshaittojen selvittämiseen liittyvistä tehtävistä

93 §

Palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen

Terveydenhuollossa, sosiaalitoimessa, pelastustoimessa, hätäkeskustoiminnassa ja poliisitoimessa palvelussuhteen ehdoista voidaan poiketa 1 momentissa tarkoitettulla tavalla väestön terveydenhuollon, toimeentulon tai turvallisuuden vuoksi myös 3 §:n 4–6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Palvelussuhteen ehdoista voidaan yhteiskunnan toimintakyvyn ja turvallisuuden suojaamiseksi poiketa 1 momentissa tarkoitettulla tavalla 3 §:n 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa myös Rajavartiolaitoksessa, Maahanmuuttovirastossa, julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain (10/2015) 6 §:n 1 momentissa tarkoitettussa yhtiössä, valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain (1226/2013) 5 §:n 1 momentissa tarkoitettussa palvelukeskuksessa, Liikenne- ja viestintäviraston kyberturvallisuuskeskuksessa ja taajuushallinnossa, Ilmatieteen laitoksessa sekä yhtiössä, joka hoitaa lain nojalla luotsausta, ilmaliikennepalvelua taikka Väyläviraston järjestämisvastuulla olevaa liikenteenohjaus- tai hallintapalvelua.

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp

94 §

Irtisanomisoikeuden rajoittaminen

Terveydenhuollossa, sosiaalitoimessa, pelastustoimessa ja hätäkeskustoiminnassa irtisanomisoikeutta voidaan rajoittaa 1–3 momentissa tarkoitettulla tavalla väestön välttämättömän terveydenhuollon, vähimmäistoimeentulon tai turvallisuuden vuoksi myös 3 §:n 4–6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Irtisanomisoikeutta voidaan yhteiskunnan toimintakyvyn turvaamiseksi tai väestön suojaamiseksi 3 §:n 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa rajoittaa 1–3 momentissa tarkoitettulla tavalla myös poliisitoimessa, Rajavartiolaitoksessa, Maahanmuuttovirastossa, julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettussa yhtiössä, valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettussa palvelukeskuksessa, Liikenne- ja viestintäviraston kyberturvallisuuskeskuksessa ja taajuushallinnossa, Ilmatieteen laitoksessa sekä yhtiössä, joka hoitaa lain nojalla luotsausta, ilmaliikennepalvelua taikka Väyläviraston järjestämisvastuulla olevaa liikenteenohjaus- tai hallintapalvelua.

95 §

Työvelvolliset

Jos 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa työnvälityspakko ja irtisanomisoikeuden rajoittaminen eivät ole riittäviä toimenpiteitä maanpuolustuksen, väestön suojaamisen, välttämättömän terveydenhuollon tai vähimmäistoimeentulon taikka huoltovarmuuden kannalta erityisen merkityksellisen tuotannon turvaamiseksi, on jokainen Suomessa asuva, jolla on kotikuntalain (201/1994) mukaan kotikunta Suomessa ja joka on täyttänyt 18 mutta ei 68 vuotta, velvollinen tekemään tämän lain tarkoituksen toteuttamiseksi välttämätöntä työtä.

Lisäksi 3 §:n 4–6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa on jokainen Suomessa asuva, jolla on kotikuntalain mukaan kotikunta Suomessa, joka toimii terveydenhuollon alalla, on saanut koulutusta tällä alalla ja joka on täyttänyt 18 mutta ei 68 vuotta, velvollinen tekemään tämän lain tarkoituksen toteuttamiseksi välttämätöntä työtä terveydenhuollossa. Määräys tällaiseen työhön voidaan antaa korkeintaan kahdeksi viikoksi kerrallaan. Määräys voidaan uusida kerran.

103 §

Työvelvollisuusrekisteri

Työ- ja elinkeinoministeriö perustaa 3 §:n 1, 2 ja 4–6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa työvelvollisuuden täytäntöönpanoa ja työvoiman ohjausta varten työvelvollisuusrekisterin, jonka rekisterinpitäjä on työ- ja elinkeinoministeriö. Rekisterin tietoja käyttävät ja tietoja rekisteriin tallentavat myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä työ- ja elinkeinotoimistot. Näiden viranomaisten on varmistettava tietojen virheettömyys ennen niiden tallentamista.

Työvelvollisuusrekisteri sisältää tietoja työvelvollisista ja työnantajista. Rekisteriin tallennetaan työvelvollisen tunnistetiedot. Rekisteriin voidaan lisäksi tallentaa tietoja työvelvollisen ammatista, koulutuksesta ja työllisyydestä sekä huoltovelvollisuudesta, työkyvystä ja käytettävyy-

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp

destä. Rekisteriin tallennetaan lisäksi tietoja työnantajien nimistä ja tuotanto- tai palvelutoimialoista sekä toimipaikkojen sijainnista. Työkykyyn liittyvät terveydentilaa tai vammaisuutta koskevat tiedot saa tallentaa, jos tietojen käsittely on välttämätöntä niiden huomioon ottamiseksi 99 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla.

Työvoimaviranomaisella on sen estämättä, mitä tietojen salassapidosta säädetään, oikeus saada 1 momentissa tarkoitettua rekisteriä varten tarpeellisia tietoja rekisteröidyn lisäksi myös väestö- ja eläketurvarekistereistä sekä lääkintä- ja terveydenhuollossa työskentelevien henkilöiden tietoja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston rekistereistä. Lisäksi työvoimaviranomaisella on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada muilta viranomaisilta työvelvollisuuden tarkoituksenmukaisen toteuttamisen kannalta tarpeellisia tietoja yritysten tai muiden yhteisöjen merkityksestä maanpuolustukselle tai maan talouselämän jatkuvuuden turvaamiselle.

Työvelvollisuusrekisteristä voidaan sen estämättä, mitä tietojen salassapidosta säädetään, luovuttaa 95 §:n 2 momentissa tarkoitettujen henkilöiden tietoja sosiaali- ja terveysministeriölle sekä aluehallintovirastolle 95 §:n 2 momentissa tarkoitettun työvelvollisuuden suunnittelua ja järjestämistä varten.

Tiedot poistetaan työvelvollisuusrekisteristä kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun tämän lain II osan soveltaminen on päättynyt. Poistettavat tiedot arkistoidaan. Arkistotoimen tehtävistä ja arkistoon siirrettävistä asiakirjoista on voimassa, mitä arkistolaissa (831/1994) tai sen nojalla säädetään tai määrätään.

104 §

Valtion viraston ja laitoksen sekä henkilöstön siirtäminen

Hallintotehtävien hoitamiseksi 3 §:n 1, 2 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa valtioneuvosto voi päättää alaisensa viraston, laitoksen tai valtion liikelaitoksen siirtämisestä tilapäisesti toiselle paikkakunnalle.

Sen estämättä, mitä valtion virkamieslaissa säädetään, ministeriö voi 3 §:n 1, 2 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa päätöksellään velvoittaa valtion palveluksessa olevan henkilön siirtymään hoitamaan tilapäisesti toista virkaa tai tehtävää. Valtion palveluksessa olevan henkilön siirtymisestä hallinnonalalta toiselle päättää kuitenkin valtiovarainministeriö. Tällöin valtiovarainministeriön on ennen siirtämispäätöstä kuultava asianomaisia ministeriöitä.

109 §

Opetus ja koulutus

Edellä 3 §:n 1, 2 ja 4–6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa opetus- ja kulttuuriministeriö voi enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan määrätä perusopetuslaissa (628/1998), lukiolaissa (629/1998), Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetussa laissa (1463/2007), ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (630/1998), ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa (631/1998), vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998), taiteen perusopetuksesta annetussa laissa (633/1998), ammattikorkeakoululaissa (351/2003) ja yliopistolaissa (558/2009) säädetyn opetus- ja muun toiminnan keskeyttäväksi tai siirrettäväksi toiselle paikkakunnalle, jos se on välttämätöntä väestön siirtämisen tai oleskelu- ja liikkumisrajoitusten vuoksi taikka muutoin väestön suojaamiseksi. Jos jonkin alueen väestöä siirretään 121 §:n nojalla muualle,

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp

valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää, että esi- ja perusopetuksen järjestämisestä siirretyille oppilaille vastaa tilapäisesti oppilaan asuinkunnan sijasta se kunta, jonka alueelle oppilas on siirretty.

Edellä 3 §:n 1, 2 ja 4–6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa voidaan välttämättömien opetus- ja koulutuspalveluiden turvaamiseksi rajoittaa 1 momentissa tarkoitetun toiminnan järjestäjälle säädettyä tai määrättyä opetus- tai muun toiminnan järjestämisvelvollisuutta sekä velvollisuutta ateria-, kuljetus- ja majoitusetuuksien järjestämiseen siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö voi ylioppilastutkinnon järjestämisestä annetun lain (502/2019) 4 §:n 1 momentin (~~672/2005) 3 §:n 1 momentin~~ estämättä lykätä ylioppilastutkinnon järjestämistä enintään kuudella kuukaudella kerrallaan.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen toimenpiteiden vaikutukset toiminnan kustannuksiin voidaan ottaa huomioon opetustoimen valtionosuuksia ja -avustuksia myönnettäessä siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään.

116 §

Väestönsuojeluvollisuus

Edellä 3 §:n 1, 2, 4 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa jokainen Suomessa asuva, jolla on kotikuntalain mukaan kotikunta Suomessa ja joka on täyttänyt 18 mutta ei 68 vuotta, on velvollinen suorittamaan sammutus-, pelastus-, ensiapu-, huolto-, raivaus- ja puhdistustehtäviä sekä väestönsuojeluorganisaation johto- ja erityistehtäviä, hätäkeskustehtäviä taikka muita näihin rinnastettavia, väestön suojelemiseksi välttämättömiä tehtäviä.

Määräys väestönsuojelutehtäviin voidaan 3 §:n 4 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa antaa korkeintaan kahdeksi viikoksi kerrallaan ja se voidaan uusida kerran. Väestönsuojeluvollisuutta toimeenpantaessa otetaan huomioon 99 §:ssä tarkoitetut rajoitukset. Väestönsuojeluvollisuuden perusteella tehtävään työhön sovelletaan 101 §:ää. Tarkemmat säännökset väestönsuojeluvollisuuden täyttämisestä annetaan valtioneuvoston asetuksella.

Väestönsuojelun varautumistehtävien rekisteristä säädetään erikseen.

118 §

Liikkumis- ja oleskelurajoitukset väestön suojaamiseksi

Edellä 3 §:n 1, 2 ja 4–6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa valtioneuvoston asetuksella voidaan tilapäisesti, enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan, kieltää oikeus oleskella ja liikkua tietyllä paikkakunnalla tai alueella taikka rajoittaa niitä, jos se on välttämätöntä ihmisten henkeä tai terveyttä uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi.

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp

17 a luku

Rajaturvallisuuden sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen

122 a §

Kuljetuspalvelun tarjoajan velvollisuus suorittaa kuljetuksia

Liikenteen palveluista annetussa laissa (320/2017) tarkoitettu kuljetuspalvelun tarjoaja on 3 §:n 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa velvollinen suorittamaan rajaturvallisuuden tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi välttämättömiä kuljetuksia. Liikenne- ja viestintäministeriö määrää kuljetusten suorittamisesta poliisin, Rajavartiolaitoksen tai Maahanmuuttoviraston esityksestä.

122 b §

Velvollisuus luovuttaa rakennuksia ja huoneistoja

Maahanmuuttovirasto voi vastaanottopalvelujen järjestämistä varten tarvittavien tilojen riittävyyden varmistamiseksi 3 §:n 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa päätöksellään velvoittaa rakennuksen tai huoneiston omistajan tai haltijan luovuttamaan vähintään 30 henkilön yhteismajoittamiseen soveltuvan rakennuksen tai huoneiston Maahanmuuttoviraston käyttöön. Valtioneuvoston asetuksella säädetään, missä kunnissa toimivaltuutta voidaan käyttää.

Edellä 1 momentissa säädetty velvollisuus ei koske vakituksessa asumiskäytössä olevaa huoneistoa eikä rakennuksen osaa. Velvollisuudesta ei saa aiheutua kohtuutonta haittaa rakennuksen tai huoneiston omistajalle tai haltijalle.

122 c §

Liikkumis- ja oleskelurajoitukset yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi

Edellä 3 §:n 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa voidaan valtioneuvoston asetuksella ti-
lapäisesti, enintään kahdeksi viikoksi kerrallaan, kieltää oikeus oleskella ja liikkua tietyllä paik-
kakunnalla 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.

126 §

Tiedotusten julkaisuvelvollisuus

Julkaisija ja ohjelmatoiminnan harjoittaja ovat velvollisia korvauksetta julkaisemaan tai lähettämään valtioneuvoston, ministeriön, aluehallintoviraston, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, kunnanhallituksen, poliisin, Rajavartiolaitoksen sekä sotilas- tai pelastusviranomaisen tämän lain soveltamista tai noudattamista koskevat tiedotukset, jotka tämän lain tarkoituksen saa-

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp

vuttamiseksi on saatettava nopeasti koko väestön tai tietyn alueen asukkaiden tietoon. Tällainen tiedotus on viivytyksettä sellaisenaan julkaistava asianomaisessa aikakautisessa julkaisussa, verkkojulkaisussa tai ohjelmassa.

19 luku

Korvaukset ja oikeusturva

128 §

Korvaus omistusoikeuden tai käyttöoikeuden siirrosta

Jos joku on 33, 34, 44, 45, 60–63, 77 tai 78 §:n, 79 §:n 3 tai 4 momentin, 83–87, 110–113, 117, 119, 122, 122 a tai 122 b §:n nojalla toteutetun toimenpiteen johdosta kärsinyt vahinkoa, jota hänelle ei korvata muun lain nojalla, suoritetaan hänelle vahingosta täysi korvaus valtion varoista.

Jos vahinkoa on vahingon kärsineen varallisuusolot ja muut olosuhteet huomioon ottaen pidettävä vähäisenä tai jos valtionaloudelliset tai kansantaloudelliset syyt sitä vahinkojen suuren määrän vuoksi välttämättä vaativat, suoritetaan vahingosta kohtuullinen korvaus. Sovellettaessa 45 §:ssä tarkoitettua toimivaltuutta 3 §:n 3 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa on vahingosta kuitenkin aina suoritettava täysi korvaus.

Korvausta maksettaessa noudatettavasta menettelystä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

131 a §

Maksukyvyyn 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 tarkoitettun tuen huomioon ottamiseen maksettaessa samalta ajalta myöhemmin 56 §:n 1 momentissa tarkoitettua etuutta sovelletaan, mitä kyseisen etuuden takaisinperinnästä kuittaamalla säädetään.

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp

133 §

Valmiuslakirikkomus

Joka tahallaan tai huolimattomuudesta

1) jättää noudattamatta työnvälityspakkoa koskevan 91 §:ssä säädetyn velvollisuuden, irtisanomista koskevan 94 §:ssä säädetyn velvollisuuden tai työehtoja koskevan 101 §:n 1 momentissa säädetyn velvollisuuden,

2) laiminlyö täyttää 95 §:n nojalla määrätyn työvelvollisuuden tai 116 §:n nojalla määrätyn väestönsuojelovelvollisuuden tai laiminlyö 104 §:ssä säädetyn velvollisuuden siirtä,

3) laiminlyö täyttää 45, 63, 78, 86, 110, 112, 113, 117, 119, 122 tai 122 b §:n nojalla määrätyn luovutusvelvollisuuden taikka 111 tai 122 a §:n nojalla määrätyn suorittamisvelvollisuuden taikka

4) rikkoo 115, 118 tai 122 c §:n nojalla annettua liikkumis- tai oleskelukieltä tai -rajoitusta, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *valmiuslakirikkomuksesta* sakkoon.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain 57 a §:ssä hyvinvointialueille säädettyjen tehtävien hoitamisesta vastaavat 31 päivään joulukuuta 2022 kunnat.

2.

Laki

asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan asevelvollisuuslain (1438/2007) 79 §, sellaisena kuin se on osaksi laissa 1556/2011, seuraavasti:

79 §

Reserviläisen palvelus suuronnettomuus- ja muussa vakavassa tilanteessa

Tasavallan presidentti voi valtioneuvoston esityksestä päättää, että pääesikunta voi määrätä reservissä olevia asevelvollisia lyhyeksi, kuitenkin enintään 14 päivän ajaksi, puolustusvoimissa saamansa erityiskoulutuksen mukaisiin lääkintä-, pioneeri-, viesti-, kuljetus- ja suojelualan sekä

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp

muihin vastaaviin tehtäviin, joihin ei liity sotilaallisten voimakeinojen käyttämistä, jos se on välttämätöntä valmiuslain (1552/2011) 3 §:n 4–6 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa.

Edellä 1 momentissa tarkoitettussa tehtävässä osastoa johtaa sen päälliköksi määrätty sotilas.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

valmiuslain 109 §:n muuttamisesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 73 §:ssä säädetyllä tavalla, muutetaan valmiuslain 109 §:n muuttamisesta annetun lain (1233/2020) 109 §:n 1 momentti seuraavasti:

109 §

Opetus ja koulutus

Edellä 3 §:n 1, 2 ja 4–6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa opetus- ja kulttuuriministeriö voi enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan määrätä perusopetuslaissa (628/1998), lukiolaissa (714/2018), Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetussa laissa (1463/2007), ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (531/2017), tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetussa laissa (1215/2020), vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998), taiteen perusopetuksesta annetussa laissa (633/1998), ammattikorkeakoululaissa (932/2014) ja yliopistolaissa (558/2009) säädetyin opetus- ja muun toiminnan keskeytettäväksi tai siirrettäväksi toiselle paikkakunnalle, jos se on välttämätöntä väestön siirtämisen tai oleskelu- ja liikkumisrajoitusten vuoksi taikka muutoin väestön suojaamiseksi. Jos jonkin alueen väestöä siirretään 121 §:n nojalla muualle, valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää, että esi- ja perusopetuksen järjestämisestä siirretyille oppilaille vastaa tilapäisesti oppilaan asuinkunnan sijasta se kunta, jonka alueelle oppilas on siirretty.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp

Helsingissä 27.6.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Petteri Orpo kok
varapuheenjohtaja Jari Ronkainen ps
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Tuomas Kettunen kesk
jäsen Kimmo Kiljunen sd
jäsen Jukka Kopra kok
jäsen Joonas Könttä kesk
jäsen Markus Mustajärvi vas
jäsen Juha Mäenpää ps
jäsen Riitta Mäkinen sd
jäsen Veijo Niemi ps
varajäsen Mika Niikko ps
varajäsen Tuula Väättäinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp Vastalause

Vastalause

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 mietintö PuVM 2/2022 vp
Vastalause

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

Lakiesityksessä on uutena toimivaltapykälänä tuotu väestön toimeentuloa turvaava 57 a §, jonka tarkoituksena on varmistaa kansalaisten välttämättömyyshyödykkeiden hankinta maksuliikenteen häiriöiden sattuessa. Perussuomalaisten valiokuntaryhmä pitää esitettyä pykälää tarpeellisena 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 lamaannuttavan kyberhyökkäyksen varalta, mutta pykälä ei tule soveltaa laajamittaisen maahantulon tilanteessa, ja tältä osin esitystä on täsmennettävä siten, ettei 56 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 luovat merkittävän kansallisen haavoittuvuuden hybridihyökkäyksiin varautumisessa. Perussuomalaisten valiokuntaryhmän mielestä tämä puute olisi tullut korjata esitetystä 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 122 a—122 b §:ssä esitetään kuljettajayrittäjien velvoittamista suorittamaan kuljetuksia turvapaikkahakemusten rekisteröintipaikoille ja vastaanotokeskuksiin 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 majoit-

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp Vastalause

tuksen järjestämistä. Perussuomalaisten valiokuntaryhmän mielestä lainsäädännön on mahdollistettava viranomaisille tulijavirran pysäyttäminen vastaanotto- ja kuljetuspalveluiden järjestämisen sijaan. Perustuslakivaliokunta on katsonut myös lausunnossaan PeVL 37/2022 vp, että väli-neellistetyn maahantulon tilanteessa valtiolla ei ole oikeudellista estettä päättää rajanylityspaik-kojen määrästä tai niiden sijainnista. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan tällöin ly-hy-taikainen rajan täyssulku voi erittäin poikkeuksellisissa olosuhteissa olla mahdollinen, mikäli tällaisella ajallisesti vain täysin välttämättömään rajatulla toimenpiteellä voidaan turvata maa-hantulomenettelyn asianmukaisuus.

Luvussa 17 a ehdotetaan lisäksi kansalaisten liikkumisvapauden rajoittamista koskevan 122 c §:n lisäämistä valmiuslakiin. Perussuomalaisten valiokuntaryhmä huomauttaa asiantuntijalausun-noista ilmenevin tavoin, että nyt esitetyt sanamuodot antavat vaikutelman, että Suomen kansa-laisten oleskeluun asetettaisiin rajoitteita, jotta he eivät pääsisi tai joutuisi tekemisiin maahantu-lijoiden kanssa. Huomionarvoista on, että valmiuslaissa jo oleva 118 § mahdollistaa viranomai-sille tarvittavien liikkumisrajoitusten asettamisen väestön suojaamiseksi. Näin ollen perussuoma-laisten valiokuntaryhmä pitää esitettyä säännöstä tarpeettomana.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä pitää 17 a luvussa esitettyjä lainkohtia esityksen kokonai-suus huomioon ottaen mahdottomina hyväksyä, ja tämän vuoksi 17 a luku tulee poistaa esityk-sestä. Kansallinen turvallisuus tulee varmistaa ensisijaisesti alueellisen koskemattomuuden tur-vaavalla lainsäädännöllä. Tällä on myös ennalta estävä vaikutus valtiollisten toimijoiden erilai-siin vaikuttamistoimiin. Tältä osin valiokuntaryhmä viittaa myös hallintovaliokunnan lausun-toon HaVL 19/2022 vp, jonka mukaan lainsäädäntöön on lisättävä säännös, jonka mukaan, jos vieras valtio käyttäisi maahantuloa valtakunnanrajallamme Suomen painostamisen välineenä, kansainvälisen suojelun haku voidaan väliaikaisesti ja poikkeuksellisen äärimmäisessä tilantees-sa keskittää muualle kuin vieraan valtion vastaiselle rajanylityspaikalle.

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

Suvereenin valtion toimivalta

Hybridivaikuttaminen on nykyaikaisen sodankäynnin muoto, ja sille on tunnusomaista, ettei voi-massa oleva normaaliolojen lainsäädäntö tai kansainväliset sitoumukset tunnista lainkaan kysei-stä ilmiötä. Asiantuntijalausunnoista käy ilmi, että lakiehdotuksen oikeudellinen arviointi on kyt-kettävä vallitsevaan turvallisuuspoliittiseen tilanteeseen. Nämä turvallisuuspoliittiset realiteetit perustelevat hyvin, miksi nyt käsitellyssä olevan lakiesityksen kannalta valtion suvereniteetin määrittely on keskeisessä roolissa. Käytännössä kansallista turvallisuutta koskevia tilanteita ei ole täysin suljettu EU-oikeuden ulkopuolelle, vaan EU-lainsäätäjät luo liikkumavaraa hyväksy-mällä poikkeuksia, jotka mahdollistavat kansalliseen turvallisuuteen liittyvien näkökohtien huo-mioimisen perustelluissa tapauksissa.

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp
Vastalause

Asiantuntijalausunnoista ilmenee, että komission toimivaltaa tulee arvioida yksittäisten oikeus- tosiseikkojen 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.

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 pakolaissopimuksen, tulkintaa 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 harkintavalta 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 turva- paikkahakemusten vastaanoton väliaikaisesti keskeyttäneille Euroopan unionin ulkorajavaltioille.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä viittaa tässä yhteydessä hallintovaliokunnan antamaan yksimieliseen lausuntoon HaVL 13/2022, jossa todetaan kansallisesta turvallisuudesta muun muassa, että 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. Suomen kansalaisille ja muille maassa oleskeleville kuuluvien erittäin tärkeiden kollektiivisten etujen on joissain poikkeuksellisissa tilanteissa syrjäytettävä maan ulkopuolella olevien henkilöiden yksilölliset edut.

Perus- ja ihmisoikeuksien rajoittaminen on perusoikeuksien rajoitusedellytysten puitteissa sekä ihmisoikeussopimusten määrittelemän edellytyksin mahdollista tietyissä poikkeustilanteissa. Perusoikeusrajoitusten on aina oltava välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen useassa artiklassa mahdollistetaan oikeuden rajoittaminen silloin, kun se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa esimerkiksi kansallisen ja yleisen turvallisuuden turvaamiseksi. Erityisesti välineellistetyn maahantulon tilanteessa on tärkeää, että Suomi tulkitsee kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteitaan muiden EU- ja ETA-maiden kanssa yhteneväisesti.

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp Vastalause

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 reagoitavälineen 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 rajaturvallisuutta 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.

Vastalauseen muutosehdotukset

(7) Hallituksen esityksen ja saamansa selvityksen perusteella puolustusvaliokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä tästä mietinnöstä ilmenevin huomautuksin ja muutosehdotuksin. *Puolustusvaliokunta katsoo, että käsiteltävänä oleva esitys on askel oikeaan suuntaan, mutta ei tarjoa vielä toimivaltaisille viranomaisille riittäviä toimivaltuuksia vakavissa valtiollisen hybridi vaikuttamisen tilanteissa esimerkiksi välineellistettyyn maahantuloon liittyen. Valiokunta viittaa jäljempänä tässä mietinnössä esitettyyn.*

(10) Suomen turvallisuusympäristö on nykyisen valmiuslain voimaantulon jälkeen muuttunut perustavanlaatuisesti. Puolustusvaliokunta arvioi tätä muutosta ajankohtaisselonteosta antamassaan lausunnossa (PuVL 3/2022 vp). Venäjän hyökkäyksellä Ukrainaan sekä Venäjän etupiirijattelulla on pitkäkestoisia vaikutuksia Euroopan ja Suomen turvallisuusympäristöön. Valiokunta toteaa, että turvallisuustilanne on epävakaa ja yhä vaikeammin ennakoitavissa. Toimintaympäristötarkastelussa korostuu, että sisäistä ja ulkoista turvallisuutta on yhä vaikeampi erottaa toisistaan. Hybridiuhat ovat yhä monimuotoisempia. *Riski myös Suomeen kohdistetuista*

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp
Vastalause

hybridioperaatioista on kasvanut. Erityisen suuren uhan muodostaa kyberhyökkäysten lisäksi siirtolaisten käyttö hybridihyökkäysten välineenä.

(13) Hybridivaikuttamiseen kuuluu tyypillisesti laaja keinovalikoima muun muassa poliittisia, taloudellisia ja sotilaallisia keinoja sekä informaatio- ja kybervaikuttamista. Hybridivaikuttamisessa voidaan käyttää myös esimerkiksi järjestäytyneen rikollisuuden ryhmiä, muuttoliikettä 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 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. *Suomen lainsäädäntö ei tällä hetkellä mahdollista missään oloissa turvapaikkahakemusten vastaanoton keskeyttämistä. Turvallisuusviranomaisilta puuttuvat toimivaltuudet estää tarvittaessa siirtolaisten maahantulo luovat merkittävän kansallisen haavoittuvuuden hybridihyökkäyksiin varautumisessa.*

(14) Valiokunta toteaa, että Suomella on kaikki ne vahvuudet, joilla monimuotoisiin uhkiin voidaan vastata uskottavasti. Suomessa viranomaisyhteistyö on perinteisesti ollut hyvin toimivaa. Myös kansalaisten näkökulmasta turvallisuusviranomaiset Suomessa ovat hoitaneet tehtävänsä hyvin. Valiokunta korostaa, että turvallisuusviranomaisten toiminta pitää pystyä takaamaan kaikissa olosuhteissa. Tämä vaatii riittävää resursointia, tiivistä viranomaisyhteistyötä ja keskeisen säädöspohjan ajantasaisuutta. *Kansalaisten luottamuksen saaminen myös jatkossa edellyttää viranomaisilta uskottavaa kykyä taata kansalaisten turvallisuus. Tämän suorituskyvyn edellytyksenä on viranomaisille riittävät toimivaltuudet turvaava lainsäädäntö.*

(20) Tavoitteena on tehdä rajavartiolakiin kiireellisimmiksi katsotut muutokset muun muassa muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen varautumiseksi. Rajavartiolakiin lisätäisiin nimenomainen sääntely rajanylitysliikenteen rajoittamisesta (16 §:n 2 momentti). Kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämällä Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan olisi tarkoitus ohjata maahantulijoita tekemään kansainvälistä suojelua koskeva hakemus sellaisessa paikassa, jossa se on viranomaisten resurssien näkökulmasta tarkoituksenmukaisinta. Etenkin laajamittaisessa maahantulossa tai silloin, jos toinen valtio käyttää muuttoliikettä hybridivaikuttamisen välineenä, voi olla tarve keskittää hakemusten tekeminen paikkaan, jossa viranomaisilla on riittävät resurssit käsitellä hakemukset asianmukaisesti. Ehdotetulla sääntelyllä ei kuitenkaan estettäisi ketään hakemasta kansainvälistä suojelua Suomesta. *Esitetty uudistus on tämän vuoksi puutteellinen, eikä se vastaa nykyisen turvallisuusympäristön asettamiin haasteisiin riittävässä määrin. Valtion on kyettävä takaamaan rajaturvallisuus myös hybridihyökkäysten aikana.*

(21) Pykälän perustelujen mukaan vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon ei kuitenkaan tarvitsisi säännöksen mukaan olla laajamittaista, jotta valtioneuvosto voisi tehdä päätöksen kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä. Olennaista olisi arvio siitä, että keskittä-

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp
Vastalause

minen on välttämätöntä vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvasta maahantulosta aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi. Päätöksen tarkoituksena olisi tällaisessa tilanteessa pyrkiä keskeyttämään vieraan valtion vaikuttamistoimet jo alkuvaiheessa ja estää muuttoliikkeen välineellistämisen vaikutusten laajentuminen sellaisiksi, jotka täyttävät valmiuslain poikkeusolojen määritelmän ja edellyttäisivät valmiuslain lisätoimivaltuuksien käyttöönottoa. Valiokunta pitää esitettyä sääntelyä erittäin tarpeellisena. *Valiokunta pitää esitettyä sääntelyä puutteellisena edellisessä kappaleessa mainituin perustein. Kansallinen turvallisuus tulee varmistaa ensisijaisesti alueellisen koskemattomuuden turvaavalla lainsäädännöllä. Tällä on myös ennalta estävä vaikutus valtiollisten toimijoiden erilaisiin vaikuttamistoiimiin.*

(Uusi) (21a) Lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että esitetty sääntely mahdollistaisi myös laajamittaisen maahantulon tilanteissa valmiuslain 56 §:ssä tarkoitettuihin etuuksiin sekä 57 §:ssä tarkoitettuun sosiaaliturvaan tehtävät väliaikaiset leikkaukset. Esitystä on tältä osin täsmennettävä siten, ettei 56 ja 57 §:ää tule soveltaa 3 §:n 6 kohdassa tarkoitettussa rajaturvallisuuden kohdistuvassa laajamittaisessa maahantulon tilanteessa.

(24) Kyselyyn vastanneiden valtioiden kansallinen lainsäädäntö ei nimenomaisesti mainitse hybridivaikuttamista. Yksikään valtioista ei kertonut säätäneensä tai valmistelevansa erityistä lainsäädäntöä tai lainsäädäntömuutosta nimenomaan muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen varautumiseksi. Yhdenkään vastanneen valtion kansallinen lainsäädäntö ei mahdollista sitä, että turvapaikkahakemuksia ei otettaisi lainkaan vastaan tai että vastaanotettavien turvapaikkahakemusten lukumäärää rajoitettaisiin. Alueellisia rajoituksia turvapaikkahakemusten jättämiselle voidaan tehdä. Muutama valtio ilmoitti helpottaneensa tiettyjä prosessuaalisia vaatimuksia laajamittaisen maahantulon yhteydessä. Osalla valtioista on olemassa hätätilalainsäädäntöä, joka mahdollistaa tiettyjä poikkeuksia ja jolla voidaan tietyin keinoin vastata laajamittaiseen maahantuloon ja muuttoliikkeen hallintaan. *Ennen kaikkea valmiuslain uudistamisella tulisi 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. Valiokunta korostaa, ettei Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ole antanut langettavia tuomioita turvapaikkahakemusten vastaanoton väliaikaisesti keskeyttäneille Euroopan unionin ulkorajavaltioille. Valiokunta kehottaakin selvittämään, millä lainsäädännöllisillä toimenpiteillä esimerkiksi Kreikka, Liettua, Latvia ja Puola ovat voineet keskeyttää turvapaikkahakemusten vastaanoton väliaikaisesti välineellistetyn maahantulon tapauksissa.*

(Uusi) (28a) 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 122 a §—122 b §:ssä 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 tilan-

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp
Vastalause

teessa, jossa ensisijainen toimenpide olisi rajan väliaikainen sulkeminen ja turvapaikkahakemusten vastaanoton väliaikainen keskeyttäminen. Luvussa 17 a ehdotetaan lisäksi kansalaisten liikkumisvapauden rajoittamista koskevan 122 c §:n lisäämistä valmiuslakiin. Huomionarvoista on, että valmiuslaissa jo oleva 118 § mahdollistaa viranomaisille tarvittavien liikkumisrajoitusten asettamisen väestön suojaamiseksi. Näin ollen valiokunta pitää esitettyä säännöstä tarpeettomana.

(37) Valiokunta toteaa, että valmiuslakiin ehdotettuja muutoksia ei voida pitää vähäisinä tai teknisluonteisina. Kaikkiaan ensimmäisessä lakiehdotuksessa ehdotetaan muutettavaksi 51 valmiuslain nykyistä pykälää ja siihen lisättäväksi kuusi uutta pykälää. Lisäksi valmiuslakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset rajaturvallisuuden sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä (17 a luku), joka tulisi sovellettavaksi ainoastaan ehdotetun uuden poikkeusolomääritelmän alakohdan perusteella. Saadun selvityksen mukaan ehdotetun uuden poikkeusoloperusteen sisällyttäminen valmiuslain poikkeusolomääritelmään merkitsee koko valmiuslain soveltamisalan laajentamista ja siten olennaista muutosta yksittäisten valmiuslain toimivaltasäännösten soveltamisedellytyksiin. *Asiantuntijalausunnoissa on tuotu ilmi, että esityksen kannatettavat tavoitteet tulisi turvata normaaliolojen lainsäädäntöön tehtävillä muutoksilla. Hallintovaliokunta toteaa, että esitettyjen poikkeustoimivaltuuksien ala on laaja ja käsittää asiantuntijoiden arvioiden mukaan noin 2/3 valmiuslaissa jo tällä hetkellä olevista toimivaltuuksista. Koska esityksessä ehdotetun uuden poikkeusolomääritelmän säätämisen välttämättömyys on näin ainakin osaksi ongelmallinen, myös ehdotetun verraten laajan valmiuslain toimivaltuuksien aktivointimahdollisuuden välttämättömyys perustuslain 23 §:ssä tarkoitettulla tavalla on ainakin jossain määrin kyseenalainen. Samasta syystä osin kyseenalaiseksi jää ehdotettujen uusien toimivaltuuksien välttämättömyys.*

(Poist. kpl 61) *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 tosiasiainen 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 luvallisia 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, onko maahan pyrkijällä sopimusvaltion syyksi luettava, painava syy olla käyttämättä tätä laillista keinoa.*

(62) Hallintovaliokunta huomauttaa, että 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 harkintavaltaa 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 säänte-

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp
Vastalause

lyn, kuten pakolaissopimuksen, tulkintaa koskevista tulkinnoista vastaavat sopimusten omat tulkintaelimet. *Kysymys komission toimivallasta kieltää Suomea sulkemasta itärajaansa liittyvä siihen, millaisia faktoja tarkastellaan. Jos kyse on Venäjän hybridi vaikuttamisesta siinä merkityksessä kuin hallituksen esityksessä kuvataan, niin hallituksen esityksessä kuvatuin tavoin asia kuuluu Suomen suvereniteetin ytimeen ja maanpuolustuksen alaan eli ei komission toimivaltaan. Komissio ei siten voi kieltää Suomea sulkemasta itärajaansa kokonaan välineellistetyin muuttoliikkeen tilanteessa, jossa rajan yli alkaa tulla suuria määriä siirtolaisia.*

(84) Valiokunta korostaa uuden poikkeusolomäärityksen tarpeellisuutta. Julkisessa keskustelussa on tarkasteltu lähes yksinomaan välineellistettyä maahanmuuttoa ja siihen liittyvää sääntelyä, mutta uusi poikkeusolomääritys on laadittu niin, että se antaa viranomaisille toimivaltuuksia ja työkaluja vastata hyvin erityyppisiin hybridiuhkiin. Nykyisessä turvallisuusympäristössä uuden valmiuslainsäädännön välttämättömyys ja kiireellisyys korostuu. Nyt ehdotetun sääntelyn lisäksi valiokunta kiirehtii valmiuslain kokonaisuudistusta, jolle on ilmeinen tarve. *Ennen kaikkea valmiuslain uudistamisella tulisi varautua vihamielisen valtion aikeisiin käyttää siirtolaisia hybridiuhkityksen välineenä horjuttaakseen kohteena olevan valtion yhteiskuntajärjestystä. Puolustusvaliokunta pitää perusteltuna hallintovaliokunnan kantaa, 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.*

(Uusi) (85a) Suomen lainsäädäntö ei tällä hetkellä mahdollista missään oloissa turvapaikkahakemusten vastaanoton keskeyttämistä. Nyt esitetyt säännökset eivät lisää viranomaisten toimivaltuuksia tältä osin. Esitetty uudistus on tämän vuoksi puutteellinen, eikä se vastaa nykyisen turvallisuusympäristön asettamiin haasteisiin riittävässä määrin. Valtion on kyettävä takaamaan rajaturvallisuus myös hybridiuhkitysten aikana. Tähän liittyen puolustusvaliokunta viittaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 37/2022 vp, jonka mukaan välineellistetyin maahantulon tilanteessa valtiolla ei ole oikeudellista estettä päättää rajanylityspaikkojen määrästä tai niiden sijainnista. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan tällöin lyhytaikainen rajan täyssulku voi erittäin poikkeuksellisissa olosuhteissa olla mahdollinen, mikäli tällaisella ajallisesti vain täysin välttämättömään rajatulla toimenpiteellä voidaan turvata maahantulomenettelyn asianmukaisuus. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan laajamittaiseen maahantuloon liittyvien uusien toimivaltuusehdotuksien tarkoituksena on kuitenkin ainoastaan helpottaa maahantulijoiden kuljetusten ja majoituksen järjestämistä. Edellä mainittujen seikkojen vuoksi valiokunta 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. Valiokunta esittää, että valmiuslakia täsmennetään siten, ettei 56 ja 57 §:ää tule soveltaa 3 §:n 6 kohdassa tarkoitettussa rajaturvallisuuteen kohdistuvassa laajamittaisessa maahantulon tilanteessa. Lisäksi 17 a luku on poistettava esityksestä ja tilalle on säädettävä ensisijaisesti rajavartiolaikiin mahdollisuus keskeyttää turvapaikkahakemusten vastaanottaminen laajamittaisen tai välineellistetyin maahantulon tilanteessa. Kansainvälisen suojelun haku on voitava keskeyttää siirtolaisten välineellistämistilanteissa jo normaaliajan lainsäädännössä. Valiokunta katsoo lisäksi, että valmiuslain ja rajavartiolain muutokset kytkeytyvät niin olennaisella tavalla toisiinsa, että esitetyt lait tulisi hyväksyä yhtäaikaisesti.

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp
Vastalause

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 ja 57 §:ää tule soveltaa 3 §:n 6 kohdassa tarkoitettussa rajaturvallisuuteen kohdistuvassa laajamittaisessa maahantulon tilanteessa. Lisäksi 17 a luku on poistettava esityksestä ja tilalle on säädettävä ensisijaisesti rajavartiolakiin 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.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että 2.—3. lakiehdotus hyväksytään valiokunnan mietinnön mukaisina,

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisena paitsi 122 a, 122 b ja 122 c § poistetaan ja 56, 57, 128 ja 133 § hyväksytään muutettuina (Vastalauseen muutosehdotukset) ja

että valiokunnan mietinnön perusteluja muutetaan (Vastalauseen muutosehdotukset).

Vastalauseen muutosehdotukset

56 §

Lakisääteisen vakuutuksen ja etuuksien muutokset

Väestön toimeentulon ja valtion maksuvalmiuden turvaamiseksi 3 §:n 1-3 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa, lukuun ottamatta 6 kohdassa tarkoitettua rajaturvallisuuteen kohdistuvaa laajamittaista maahantuloa, voidaan työeläkettä, kansaneläkettä, sairaus-, tapaturma-, potilas- tai liikennevakuutusta sekä ansioperusteista työttömyyspäivärahaa, peruspäivärahaa, vuorotteluvapaakorvauksia tai aikuiskoulutustukea koskevien säännösten perusteella suoritettavan etuuden tai kuntoutusrahan taikka vastaavan muun etuuden maksaminen keskeyttää enintään kolmeksi kuukaudeksi tai sitä voidaan lykätä enintään kolmen kuukauden ajan.

Edellä 1 momentissa mainitussa tarkoituksessa voidaan 3 §:n 1—3 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa, lukuun ottamatta 6 kohdassa tarkoitettua rajaturvallisuuteen kohdistuvaa laajamittaista maahantuloa, työeläkettä, kansaneläkettä, sairaus-, tapaturma-, potilas- tai liikennevakuutusta sekä ansioperusteista työttömyyspäivärahaa, peruspäivärahaa, vuorotteluvapaakorvauksia tai aikuiskoulutustukea koskevien säännösten perusteella suoritettava etuus tai kuntoutusraha taikka vastaava muu etuus maksaa enintään kolmen kuukauden ajalta enintään 50 prosentilla alennettuna. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin alennuksen suuruudesta ja alennettujen etuuksien maksukaudesta sekä 1 momentissa tarkoitettujen maksamisen keskeyttämisen tai lykkäämisen kestoista.

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp
Vastalause

Edellä 1 momentissa mainittuja eläkkeitä maksetaan kuitenkin niiden alentamisesta, maksamisen keskeyttämisestä ja lykkäämisestä huolimatta aina niin paljon, että etuudensaajan saamat eläkkeet ovat yhteensä vähintään kansaneläkelaiissa (568/2007) tarkoitetun täysimääräisen kansaneläkkeen suuruiset.

57 §

Sosiaaliavustusten muutokset

Väestön toimeentulon ja valtion maksuvalmiuden turvaamiseksi 3 §:n 1-3 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa, lukuun ottamatta 6 kohdassa tarkoitettua rajaturvallisuuteen kohdistuvaa laajamittaista maahantuloa, voidaan äitiysavustuksen, tuen kansainvälisen lapseksiottamisen kustannuksiin, elatustuen, lapsilisän, lasten kotihoidon tuen, lasten yksityisen hoidon tuen, asumistuen, työmarkkinatuen, opintorahan, asumislisän, sotilasavustuksen, sotilasvammakorvauksen, kuntoutusetuuden, maahanmuuttajien erityistuen taikka vastaavan muun etuuden sekä toimeentulotuen maksaminen keskeyttää enintään kolmeksi kuukaudeksi tai sitä voidaan lykätä enintään kolmen kuukauden ajan.

Edellä 1 momentissa mainitussa tarkoituksessa voidaan 3 §:n 1-3 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa, lukuun ottamatta 6 kohdassa tarkoitettua rajaturvallisuuteen kohdistuvaa laajamittaista maahantuloa, äitiysavustus, tuki kansainvälisen lapseksiottamisen kustannuksiin, elatustuki, lapsilisa, lasten kotihoidon tuki, lasten yksityisen hoidon tuki, asumistuki, työmarkkinatuki, opintoraha, asumislisä, sotilasavustus, sotilasvammakorvaus, kuntoutusetuus, maahanmuuttajien erityistuki taikka vastaava muu etuus sekä toimeentulotuki enintään kolmen kuukauden ajalta maksaa enintään 50 prosentilla alennettuna. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin alennuksen suuruudesta ja alennettujen etuuksien maksukaudesta sekä 1 momentissa tarkoitettujen maksamisen keskeyttämisen tai lykkäämisen kestosta.

122 a § (poist.)

~~Kuljetuspalvelun tarjoajan velvollisuus suorittaa kuljetuksia~~

~~Liikenteen palveluista annetussa laissa (320/2017) tarkoitettu kuljetuspalvelun tarjoaja on 3 §:n 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa velvollinen suorittamaan rajaturvallisuuden tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi välttämättömiä kuljetuksia. Liikenne- ja viestintäministeriö määrää kuljetusten suorittamisesta poliisin, Rajavartiolaitoksen tai Maahanmuuttoviraston esityksestä.~~

122 b § (poist.)

~~Velvollisuus luovuttaa rakennuksia ja huoneistoja~~

~~Maahanmuuttovirasto voi vastaanottopalvelujen järjestämistä varten tarvittavien tilojen riittävyyden varmistamiseksi 3 §:n 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa päätöksellään velvoittaa rakennuksen tai huoneiston omistajan tai haltijan luovuttamaan vähintään 30 henkilön yhteisrajoittamiseen soveltuvan rakennuksen tai huoneiston Maahanmuuttoviraston käyttöön. Valtioneuvoston asetuksella säädetään, missä kunnissa toimivaltuutta voidaan käyttää. Edellä 1 momentissa säädetty velvollisuus ei koske vakituudessa asumiskäytössä olevaa huoneistoa eikä raken-~~

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp
Vastalause

~~nuksen osaa. Velvollisuudesta ei saa aiheutua kohtuutonta haittaa rakennuksen tai huoneiston omistajalle tai haltijalle.~~

122 c § (poist.)

~~Liikkumis- ja oleskelurajoitukset yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi Edellä 3 §:n 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa voidaan valtioneuvoston asetuksella ti-
lapäisesti, enintään kahdeksi viikoksi kerrallaan, kieltää oikeus oleskella ja liikkua tietyllä paik-
kakunnalla tai 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.~~

128 §

Korvaus omistusoikeuden taikäyttöoikeuden siirrosta

Jos joku on 33, 34, 44, 45, 60-63, 77 tai 78 §:n, 79 §:n 3 tai 4 momentin, 83-87, 110-113, 117, 119 ~~tai 122, 122 a tai 122 b~~ §:n nojalla toteutetun toimenpiteen johdosta kärsinyt vahinkoa, jota hänelle ei korvata muun lain nojalla, suoritetaan hänelle vahingosta täysi korvaus valtion varois-
ta.

Jos vahinkoa on vahingon kärsineen varallisuusolot ja muut olosuhteet huomioon ottaen pidet-
tävä vähäisenä tai jos valtiontaloudelliset tai kansantaloudelliset syyt sitä vahinkojen suuren mää-
rän vuoksi välttämättä vaativat, suoritetaan vahingosta kohtuullinen korvaus. Sovellettaessa 45
§:ssä tarkoitettua toimivaltuutta 3 §:n 3 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa on vahingosta
kuitenkin aina suoritettava täysi korvaus.

Korvausta maksettaessa noudatettavasta menettelystä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

133 §

Valmiuslakirikkomus

Joka tahallaan tai huolimattomuudesta 1) jättää noudattamatta työnvälityspakkoa koskevan 91
§:ssä säädetyn velvollisuuden, irtisanomista koskevan 94 §:ssä säädetyn velvollisuuden tai työ-
ehtoja koskevan 101 §:n 1 momentissa säädetyn velvollisuuden,

2) laiminlyö täyttää 95 §:n nojalla määrätyn työvelvollisuuden tai 116 §:n nojalla määrätyn
väestönsuojelovelvollisuuden tai laiminlyö 104 §:ssä säädetyn velvollisuuden siirtyä,

3) laiminlyö täyttää 45, 63, 78, 86, 110, 112, 113, 117, 119 ~~tai 122 tai 122 b~~ §:n nojalla mää-
rätyn luovutusvelvollisuuden taikka 111 ~~tai 122 a~~ §:n nojalla määrätyn suorittamisvelvollisuuden
taikka

4) rikkoo 115 tai 118 ~~tai 122 c~~ §:n nojalla annettua liikkumis- tai oleskelukieltä tai -rajoitusta,
on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, valmiuslakirikko-
muksesta sakkoon.

**Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp
Vastalause**

Helsingissä 27.6.2022

Jari Ronkainen ps
Veijo Niemi ps
Juha Mäenpää ps