

Talousvaliokunta

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

Puolustusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Perttu Wasenius, oikeusministeriö
- osastopäällikkö Päivi Heikkinen, Suomen Pankki
- johtava asiantuntija Tarvo Siukola, Energiavirasto
- päällikkö Nuutti Nikula, Huoltovarmuuskeskus
- johtava asiantuntija Markku Rajamäki, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- johtava asiantuntija Mika Linna, Finanssiala ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- johtaja Teija Tiilikainen, Euroopan hybridituhkien torjunnan osaamiskeskus

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Energiateollisuus ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Lainsäädännön lähtökohdat. Valmiuslain (1552/2011) tarkoituksena on turvata väestön toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys poikkeusoloissa. Lain soveltamisala ulottuu vain erityisen vakaviin kriiseihin. Valmiuslain toimivaltuussäännöksiä voidaan soveltaa vain siinä määritellyissä poikkeusoloissa ja jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.

Valiokunnan lausunto TaVL 27/2022 vp

Hallituksen esityksessä ehdotetaan valmiuslakiin lisättäväksi uusi erityisesti hybridiuhkatilanteisiin tarkoitettu poikkeusoloperuste, joka täydentäisi voimassa olevan lain mukaisia poikkeusoloperusteita.

Vaikka voimassa olevan pykälän mukaisten poikkeusoloperusteidenkin voidaan katsoa jo nytkin kattavan erilaisia hybridivaikuttamisen muotoja, sääntelyn nykytilaa ei voida pitää riittävänä ottaen huomioon hybridivaikuttamisen lisääntyminen ja monimuotoistuminen.

Ehdotetun muutoksen tavoitteena on varmistaa, että lain tarkoittama poikkeusolojen määritelmä kattaa riittäväällä tavalla erilaiset uhkatilanteet. Ehdotetun poikkeusolomääritelmän kannalta merkitystä ei olisi sillä, mistä syystä tai minkä tahon toimesta säännöksessä tarkoitettu uhka tai tapahtuma on aiheutunut.

Talousvaliokunta on arvioinut ehdotettua sääntelyä oman toimialansa kannalta ja pitää sitä taroituksenmukaisena ja tarpeellisena seuraavin huomautuksin.

Toimivaltuudet. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että siltä osin kuin viranomaisten haltuunotto- tai käyttövaltuudet poikkeusoloissa kohdistuvat yritysten omaisuuteen tai toimintaan, varmistetaan, ettei näistä johtuva luovutusvelvollisuus ole ristiriidassa niiden velvoitteiden kanssa, joita yrityksillä voi olla huoltovarmuuden turvaamiseen liittyen. Samankaltainen velvoitteiden keskinäinen ristiriita voi syntyä sovellettaessa ehdotettua asevelvollisuuslain 79 §:ää huoltovarmuuskriittisissä työtehtävissä toimiviin henkilöihin.

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

Talousvaliokunta muistuttaa, että eräät valmiuslain mukaisista toimivaltuuksista ovat alisteisia Euroopan Keskuspankin antamalle suostumukselle. Ehdotetulla sääntelyllä ei muuteta tätä lähtökohtaa.

Käteisen saatavuuden turvaaminen. Ehdotetussa 1. lakiehdotuksen 57 a §:ssa säädetään tuesta jokaiselle, joka ei maksuliikenteen häiriön vuoksi voi käyttää varojaan välttämättömien hyödykkeiden ostamiseen. Talousvaliokunta ehdottaa puolustusvaliokunnan selventävän mietinnössään, että säännöksen 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. Ottaen huomioon rahoitusmarkkinoiden arvoketjujen rajatylittävä luonne ja toimijoiden tekninen ja taloudellinen ristiinkytkeytyneisyys kansallisesti toteutettu, maamme rajojen sisäpuolella toimiva varajärjestelmä ei välttämättä täyttäisi sille asetettuja tavoitteita.

Energia. Voimassa olevan sääntelyn mukaan sähkön, maakaasun sekä kaukolämmön käyttöä voidaan rajoittaa valmiuslain mahdollistamalla tavalla vain silloin, kun Suomeen kohdistuu vähintään huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka. Ennen valmiuslain mukaisten toimenpiteiden käyttöönottoa mahdollisuus rajoittaa energian käyttöä

Valiokunnan lausunto TaVL 27/2022 vp

on varsin rajattua. Nykytilanteessa kattavimmat rajoittamismahdollisuudet liittyvät sähkön käyttöön. Sähköjärjestelmän käyttövarmuuden ollessa uhattuna järjestelmävastaavalla kantaverkonhaltijalla on oikeus ohjata sähkön käyttöä, tuotantoa, tuontia ja vientiä ottamalla huomioon yhteiskunnan yleiset elintärkeät tarpeet, mahdolliset viranomaismääräykset, voimassa olevat vakavan tehopulan hallintaa ja vakavien häiriöiden selvittämistä koskevat suunnitelmat ja velvoitteet sekä vallitsevat olosuhteet. Sähköpulatilanteessa jakeluverkonhaltijat irrottavat verkosta sähkönkulutusta kantaverkonhaltijan ohjeistaman tehomäärän enimmillään parin tunnin ajaksi kultakin asiakkaalta kerrallaan. Tämä toimintatapa on kuitenkin tarkoitettu odottamattomiin häiriötilanteisiin, joissa sähköjärjestelmän tehotasapainoa ei muutoin saada ylläpidettyä. Ehdotetut valmiuslain mukaiset keinot tarjoaisivat nykyistä toimivampia vaihtoehtoja toteuttaa käytön rajoituksia.

Kriittinen infrastruktuuri. Talousvaliokunta pitää selvitettyinä, ettei kriittisen infrastruktuurin käsitettä ole tarkoituksenmukaista määritellä yksityiskohtaisesti valmiuslaissa. Lainsäädäntöön tarkasti kirjattu määritelmä olisi omiaan myös luomaan olettaa määritelmän tyhjentävyydestä. Toimintaympäristön muuttuessa jatkuvasti on ilmeistä, että millä tahansa tavalla muotoiltu tarkka ilmaisu ei enää pian vastaisi sitä, mitä lainsäädännöllä tavoitellaan.

Laki (1390/1992) huoltovarmuuden turvaamisesta ja kulloinkin voimassa oleva valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista (viimeisin ja voimassa oleva 1048/2018) sovittaa huoltovarmuustyön aikaan ja senhetkiseen yhteiskuntaan. Huoltovarmuuslaki kuvaa huoltovarmuustyön tehtäväkentän ja vastuut ja valtioneuvoston päätös ne ajankohtaiset ilmiöt, joihin tehtävillä vastataan. Päätöksen oleelliset osuudet ovat huoltovarmuuden kansalliset tavoitteet sekä näitä tukevat kriittisen infrastruktuurin suojaamisen ja kriittisen tuotannon sekä palveluiden turvaamisen tavoitteet. Valtioneuvoston päätös on luonteeltaan ennakoiva; siinä luonnehditaan, millaisiin globaaleihin kehityskuluihin vastaten huoltovarmuutta tulee kehittää seuraavien vuosien aikana. Päätös on toistaiseksi voimassa oleva, joten sen elinkaaren voidaan katsoa määrittävän se, kuinka pitkään päätöksessä kuvatut kehityskulut näyttyvät todennäköisinä, ja erityisesti se, kuinka pitkään päätöksen asettamat tavoitteet ohjaavat huoltovarmuutta todennäköisten kehityskulkujen läpi.

Päätös huomioi myös digitaalisen infrastruktuurin sekä erilaiset verkostot, joiden varaan yhteiskunnan toiminnot rakentuvat. Materiaalisen varautumisen lisäksi tulee enenevässä määrin tähdätä kriittisen infrastruktuurin toimintakyvyn varmistamiseen. Huoltovarmuustyön tulee myös mukautua toimintaympäristön nopeisiin muutoksiin. Kansainvälisten keskinäisriippuvuuksien ja globaaleiden arvoketjujen vuoksi huoltovarmuuden kannalta kriittisten materiaalien ja resurssien saatavuuden turvaaminen edellyttää aiempaa enemmän rajat ylittävää yhteistyötä. Monimutkautunut ja nopeasti muuttuva toimintaympäristö synnyttävät myös uudenlaisia riskejä, joita tulee hallita sekä kansallisin toimenpitein että syventämällä yhteistyötä kumppanimaiden kanssa.

Talousvaliokunta pitää tarkoituksenmukaisena säilyttää voimassa oleva keskinäinen suhde valmiuslain, huoltovarmuuslain ja valtioneuvoston päätöksen välillä.

Kokoavia huomioita. Valmiuslain mukaiset toimivaltuudet voivat tulla sovellettaviksi ainoastaan poikkeuksellisissa oloissa. Kynnys poikkeusolojen toteamiseen on korkea. Sen vuoksi on tärkeää, että normaalioloissa sovellettava lainsäädäntö tunnistaa riittävällä tavalla ne uhkakuvat, jotka voivat vaarantaa yhteiskunnan toimintaa lievemmin kuin mitä poikkeusolojen toteamisen

Valiokunnan lausunto TaVL 27/2022 vp

edellytyksenä on. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että normaaliolojen lainsäädäntö ottaa erilaiset kriisitilanteet huomioon.

Talousvaliokunta ehdottaa lainsäädännön jatkovalmistelussa arvioitavaksi, että mahdollisuus eräiden valmiuslaissa säädettyjen toimivaltuuksien käyttöön ulotettaisiin koskemaan myös joitakin normaaliolojen häiriötilanteita. Talousvaliokunta huomauttaa, että esimerkiksi mahdollisuus priorisoida tietoliikennevirtoja voisi olla sellainen toimi, jonka avulla voitaisiin ehkäistä esimerkiksi maksujärjestelmän häiriöiden kärjistymistä siten, että valmiuslain käyttöönotto olisi välttämätöntä. Talousvaliokunta kiirehtii lainsäädäntöön sellaisia muutoksia, jotka tunnistavat ja ehkäisevät esimerkiksi organisoidun, laajamittaisen maahantulon käyttämisen hybridivaikuttamisen välineenä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Talousvaliokunta esittää,

että puolustusvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 18.5.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sanni Grahn-Laasonen kok (osittain)
varapuheenjohtaja Hanna Kosonen kesk
jäsen Atte Harjanne vihr (osittain)
jäsen Mari Holopainen vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Matias Mäkyne sd (osittain)
jäsen Raimo Piirainen sd
jäsen Sakari Puisto ps (osittain)
jäsen Janne Sankelo kok
jäsen Hussein al-Tae sd
jäsen Veikko Vallin ps
jäsen Tuula Väätäinen sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas (osittain)
varajäsen Hilikka Kemppi kesk (osittain)
varajäsen Juha Mäenpää ps (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller