



Turvallisuuskomitea  
Säkerhetskommittén  
The Security Committee

# Valmiuslain uudistamistarpeita kartoittava ilmiöpohjainen skenaarioselvitys

# Sisällys

---

1. Johdanto .....	1
2. Ilmiöt.....	3
2.1. Globalisaatio, kompleksisuus ja väestönkasvu.....	3
2.2. Muut tarkasteltavat ilmiöt.....	4
3. Skenaariot.....	5
3.1. Laajamittainen maahantulo.....	5
3.2. Laajavaikutteinen yksittäisestä tapahtumasta alkava häiriö .....	6
3.3. Useista samanaikaisista tapahtumista alkava vakava häiriö.....	6
4. Käytännön havainnot.....	8
4.1. Harjoitustoiminnasta saadut havainnot.....	8
4.2. Valmiuslaista saadut toiminnalliset havainnot .....	9
4.3. Katsaus ulkomaiseen valmiuslainsäädäntöön .....	14
5. Johtopäätökset ja suositukset.....	17
Viitteet .....	22

# 1. Johdanto

---

Turvallisuuskomitea antoi kokouksessaan 8.6.2020 sihteeristönsä tehtäväksi laatia valmiuslain uudistamistyötä tukevan skenaarioselvityksen, jossa hyödynnetään ilmiöpohjaista lähestymistapaa ja huomioidaan koronakriisistä saadut opit.

Selvityksen tarkoituksena on kartoittaa valmiuslain uudistamistarpeita ilmiöpohjaisesta näkökulmasta. Selvitys on kirjoitettu sellaiseen muotoon, että se on hyödynnettävissä mahdollisesti myöhemmin käynnistettävän parlamentaarisen valmiuslain uudistustyön tukena. Selvitystyön aihealueen perusteita käsiteltiin 3.3.2020 Turvallisuuskomitean sihteeristön järjestämässä kriisilainsäädäntöseminaarissa. Turvallisuuskomitean sihteeristö selvitti lisäksi ministeriöiden valmiussihteeereiltä, millaisia ilmiöitä ja seurannaisvaikutuksia nykyinen valmiuslaki ei tunnista. Selvityksessä tuodaan esiin käytännön toiminnassa tunnistettuja tarpeita ja näkemyksiä valmiuslain kehittämistarpeista, joiden tarkempi perustuslaillinen arviointi on tehtävä muutosesitysten tarkentuessa lainvalmisteluprosessissa. Oikeusministeriö on jo vuonna 2018 teettänyt valtiosääntöoikeudellisen kokonaisarvion valmiuslain ja perustuslain 23 § suhteesta (VNTEAS 64:2018), sekä vuonna 2019 selvityksen viranomaisten toimivaltuuksista häiriötilanteissa (OM 2019:18).

Valmiuslaki on tärkeä osa suomalaisen kriisilainsäädännön kokonaisuutta. Valmiuslailla ei ole merkitystä ainoastaan viranomaisille poikkeusoloissa toimivaltuuksia luovana säädöksenä. Toimivalla valmiussääntelyllä voidaan sanoa olevan myös kriisejä ennalta estävää merkitystä ennakoitavuuden ja varautumista koskevien säännösten myötä. Valmiuslaissa on paitsi poikkeusoloja varten tarkoitettuja säännöksiä lisätoimivaltuuksista eri hallinnonalojen viranomaisille, mutta myös yleisiä säännöksiä toimivaltuuksien tarkoituksesta, soveltamisalasta, käyttöönoton edellytyksistä sekä käyttöönottomennettelystä. Perinpohjaisesti valmisteltu lainsäädäntö, jonka soveltamista viranomaiset ja muutkin toimijat ovat yhdessä harjoitelleet, on jo itsessään omiaan luomaan pidäkkeitä ainakin tahallisesti aiheutetuille kriiseille ja häiriötilanteille. Valmiuslaissa viranomaisille on myös säädetty velvollisuus eri tavoin varmistaa toimintansa jatkuminen myös poikkeusoloissa. Valmiuslain normaalioloissakin velvoittavan varautumisvelvollisuuden mukaiset toimet pienentävät vahinkoja tositilanteissa.

Siitä huolimatta, että selvitystä koskeva toimeksianto kytkeytyi nimenomaisesti valmiuslain uudistamistyöhön, lainsäädännön jatkotarkastelussa ei tule rajoittaa ainoastaan poikkeusoloja koskevan valmiuslain tarkasteluun, vaan laajemminkin kriisilainsäädännön arviointiin. On arvioitava myös, miltä osin on mahdollisesti tarpeen uudistaa normaaliolojen häiriötilanteissa sovellettavissa olevaa lainsäädäntöä. Valmiuslain lisätoimivaltuuksien käyttöönoton edellytykset ovat kiinteässä yhteydessä normaalisääntelyn riittävyteen, joka arvioidaan tilannesidonnaisesti. Nykyaikainen kriisi

kehittyy usein alueellisesti ja asteittain, joten tarve tilanteen vakavoitumisen edellyttämien toimenpiteiden ennakoimiselle kokonaisvaltaisesti lainsäädännössä on ilmeinen. Siten normaaliolojen lainsäädäntöä ja sen häiriötilanteiden hallinnassa käytettävissä olevia keinoja ei voi jättää huomiotta myöskään valmiuslain uudistamistarpeita arvioitaessa.

Tarkastelun haastavuutta lisää se, ettei toimivassa yhteiskunnassa ja oikeusvaltiossa normaaliolojen lainsäädännön soveltaminen lakkaa valmiuslainsäädännön toimivaltuuksien käyttöönoton myötä. Näin ollen molemmat tulevat sovellettaviksi rinnakkain. Myös kriisin aikana ja poikkeusolojen toteamisen jälkeen ilmenee hyvin todennäköisesti häiriöitä ja häiriötilanteita, joihin valmiuslain toimivaltuudet eivät joko sovellu tai niitä ei ole tarpeen käyttää, koska normaalioloissa sovellettavassa lainsäädännössä on viranomaisille tarjolla riittävästi toimivaltuuksia tilanteen hallitsemiseksi. Tarkastelun laaja-alaisuudesta huolimatta selvityksessä keskitytään sellaisten vakavien skenaarioiden tunnistamiseen, joiden vaikutukset voisivat ulottua laajalle yhteiskuntaan ja valtion ulkoiseen toimintakykyyn. Valmiuslain arvioinnissa onkin syytä tarkastella turvallisuusympäristön kokonaisuuden kannalta merkittäviä uhkia.

Turvallisuuskomitean sihteeristöstä työskentelyyn osallistuivat hallitusneuvos Timo Kerttula, yleissihteeri Christian Perheentupa ja vanhempi hallitussihteeri Teija Pellikainen. Selvitystyön ohjausryhmään kuuluvat oikeusministeriön kansliapäällikkö Pekka Timonen, oikeusministeriön demokratia- ja julkisoikeusosastolta lainsäädäntöneuvos Timo Makkonen, Eversti Vesa Valtonen ja Turvallisuuskomitean pääsihteeri Petri Toivonen (1.9.2020 alkaen). Saamansa tukipyynnön perusteella Maanpuolustuskorkeakoulu nimesi tutkija HTT Minna Brandersin selvittämään osaltaan kehittämishavaintoja (*lessons indentified, lessons learned*), joiden osalta Branders jatkaa ilmiöpohjaista skenaariotarkastelua erillisessä työssään.

## 2. Ilmiöt

---

Monet yhteiskunnalliset ongelmat ovat monimutkaisia ja keskinäisriippuvuuksia sisältäviä ilmiötä, joita tulisi tarkastella ja pyrkiä ratkaisemaan nykyistä kokonaisvaltaisemmin ja poikkihallinnollisesti, eli ilmiöpohjaisesti (Sitra 2018). Tässä yhteydessä ilmiöpohjaisuus käsitetään tapaustarkastelulla tai tulevaisuuteen suuntautuvien trendien kautta. Selvityksessä määrittäviksi ilmiöiksi on valittu globalisaatio, kompleksisuus ja väestön kasvu; teknologinen kehitys, arvojen muutos ja sosiaalinen vuorovaikutus sekä talouden rakenteen muutokset. Ilmiöt pohjautuvat kansallisissa ja kansainvälisissä kartoituksissa esiin nousseisiin trendeihin.

Kansalliselta puolelta on tarkasteltu ministeriöiden tulevaisuuskatsauksia, jotka toteutettiin viimeksi vuonna 2018. Kansallista riskiarviota voi myös hyödyntää ilmiöiden tarkastelun kehikkona. Kansainvälinen tarkastelu on kohdistunut puolestaan Euroopan unionin ja sen alaisten tutkimuslaitosten tuotoksiin. Ilmiötä voidaan tarkastella myös suhteessa Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa nimettyihin yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin (VNP 2017). Ilmiöt vaikuttavat suorasti tai epäsuorasti niistä jokaiseen. Ilmiöiden osalta nousee esiin tarve tarkastella uhkien kokonaisuuden merkitystä turvallisuusympäristössä. Turvallisuuskäsityksen kannalta epätyypillisten ilmiöiden merkitys tulisikin paremmin tunnistaa.

### 2.1. Globalisaatio, kompleksisuus ja väestönkasvu

---

Globalisaatiolla tarkoitetaan tämän selvityksen yhteydessä kansallisvaltioiden rajat ylittävää ja kaikille elämänalueille ulottuvaa vuorovaikutusta. Valmiuslain uudistamistarpeiden ja viranomaisten toiminnan kannalta ilmiön sijaan voitaisiin puhua olosuhteesta. Maailmanlaajuisen, jatkuvan vuorovaikutuksen seuraukset näkyvät viranomaisten toiminnassa vaikutuksena resursseihin, toimintamalleihin ja uhkakuviin. Raportin laatimisen aikana ajankohtainen koronatilanne on osoittanut, kuinka yksittäisestä paikallisesta tautitapauksesta maailmanlaajuiseksi levinnyt pandemia voi vaikuttaa niin talouteen kuin kaikkiin muihinkin yhteiskunnan osa-alueisiin. Toisaalta globaali vaikutus saattaa näkyä nopeana ja yllättävänä vaikutuksena kansalaisten ja viranomaisten vuorovaikutuksesta ilman selkeää kytkentää Suomeen. Esimerkkinä tällaisesta tapahtumasta voidaan pitää *Black Lives Matter* -liikehdintää, jossa Yhdysvalloissa tapahtunut poliisin voimankäyttötilanne sai osan kansalaisista osoittamaan mieltään ja käyttämään puheenvuoroja, jotka olivat tulkittavissa luottamuksen kyseenalaistamiseksi suomalaista poliisia kohtaan.

Globaalin vaikutuksen arvaamattomuutta ja kompleksisuutta lisäävät mediakentän muutos ja erityisesti sosiaalinen media, jonka välityksellä tapahtuvan tiedonvälityksen nopeus useissa tapauksissa ylittää viranomaisten tavanomaisen reagoimisnopeuden. Koronakriisin aikana globaali tiedonvälitys näkyi vaatimuksina erilaisista rajoitustoimista ja muista toimenpiteistä, joita oli tehty eri puolilla maailmaa.

Monikansallisten datajättien rooli tiedon välityksessä on myös korostunut. Kyseisillä toimijoilla on monessa tapauksessa käytössään huomattavasti laajemmat tietovarannot kuin yksittäisillä kansallisvaltioilla.

Globaalin toimintaympäristön kautta Suomi kytkeytyy myös haluamattaan osaksi globaalien suurvaltojen kamppailua. Näiden keskenään ristiriitaisten intressien kohtaaminen kriisiaikoina tehtävissä päätöksissä saattaa vaikeuttaa myös valmiuslain soveltamista ja käyttöönottoa ulkoisten toimijoiden mahdollisesti pyrkiessä vaikuttamaan Suomessa tehtäviin päätöksiin itselleen edullisella tavalla.

Väestönkasvu jatkuu edelleen. Vaikka väestömäärän kasvu taittuu YK:n ennusteiden mukaan n. vuonna 2100, kasvu jatkuu siihen asti. Kasvulla on monenlaisia, myös Suomeen ulottuvia seurauksia. Suomen kansallisella tasolla väestönkasvu ei ole ongelma mutta väestörakenteessa tapahtuneet ja odotettavissa olevat demografiset muutokset sen sijaan sitä ovat. Ennen kaikkea muutokset johtavat huoltosuhteen heikentymiseen, kun kohdataan suuren mittakaavan väestön ikääntymiseen ja työvoiman saatavuuteen liittyvät haasteet. Toisaalta väestönkasvu monilla maailman väkirikkailta alueilla yhdistettynä ilmastonmuutoksen vaikutuksiin elinolosuhteissa lisää Eurooppaan suuntautuvan siirtolaisuuden työntekijöitä, millä voi olla vaikutuksensa myös Suomeen.

## 2.2. Muut tarkasteltavat ilmiöt

---

Muita tarkasteltavia ilmiöitä ovat teknologinen kehitys, arvojen muutos ja sosiaalinen vuorovaikutus sekä talouden rakenteiden muutokset. Teknologinen kehitys ja sen kytkeytyminen globaaliin kompleksiseen järjestelmään muuttaa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen välisiä riippuvuussuhteita. Sosiaalisen vuorovaikutuksen muutos on viime vuosikymmenenä liittynyt myös teknologiseen muutokseen sosiaalisen median kasvun myötä.

Perinteisten julkisen palveluiden ulkoistaminen ja yhtiöittäminen asettavat erityisiä haasteita häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumiseen. Valmiuslain velvoitteiden laajentaminen saattaa vaikuttaa esimerkiksi kansainvälisten yritysten investointihalukkuuteen. Selkeä ja ymmärrettävä sääntely-ympäristö voi olla myös Suomeen investoivien yritysten näkökulmasta etu, vaikka sääntelyllä asetettaisiin yritystoiminnalle joitain lisävaatimuksia.

## 3. Skenaariot

---

Valmiuslain toimivuutta voidaan arvioida muuttuneessa turvallisuusympäristössä erilaisten skenaarioiden kautta. Skenaariot voivat olla sellaisia, joita ei ole välttämättä tunnistettu valmiuslakia valmisteltaessa tai niissä voi yhdistyä monenlaisten uhkien kokonaisuus. Skenaarioiden avulla voidaan hahmottaa keskinäisriippuvaisten ja monimutkaisten kokonaisuuksien kannalta tarpeellisia lainsäädännön kehittämiskohteita hallinnonalojen rajat ylittäen.

### 3.1. Laajamittainen maahantulo

---

YK:n alainen pakolaisjärjestö UNHCR on raportissaan todennut yhteensä 100 miljoonan ihmisen joutuneen pakenemaan kodeistaan joko maan sisällä tai rajojen yli viimeksi kuluneen kymmenen vuoden aikana (UNHCR 2020). Suomen kansallisessa riskiarviossa määritellään, että maahantulo on laajamittaista silloin, kun maahan saapuneita henkilöitä ei normaaleilla rajavalvonnan järjestelyillä kyetä ohjaamaan viranomaistoimenpiteiden piiriin, tai kun maahantulon edellytysten selvittäminen eikä maahantulijoiden rekisteröinti ole normaalijärjestelyin mahdollista (Sisäministeriö 2019). Selvänä indikaattorina tästä on vastaanottokeskusten nopea täytyminen (s. 32).

Laajamittaisen maahantulon taustalla voi olla lukuisia syitä. Ilmeisimpiä näistä ovat Euroopan lähialueiden konfliktit, joiden vuoksi jopa miljoonat ihmiset joutuvat pakolaisiksi. Myös ilmastonmuutos ja sen aiheuttamat ilmiöt, kuten kuivuus, saattaa ajaa hyvin suuren määrän ihmisiä liikkeelle. Osalla kyseeseen tulee toivo paremmasta elämästä (Euroopan parlamentti 2017: 13–14, 65). Vuoden 2015 turvapaikanhakijoiden määrä oli nelinkertainen vuoteen 2010 verrattuna. Sittemmin turvapaikanhakijoiden määrä on laskenut matalalle tasolle, mutta tulevaisuudessa Suomeen saapuvien turvapaikanhakijoiden määriä on vaikea ennustaa.

Maahantuloon voi liittyä poliittista painostusta Suomea tai EU:ta kohtaan. Maahantulijoiden joukossa voidaan soluttaa Suomeen rikollisia, tiedustelijoita ja jopa erikoisjoukkoja. Näiden toimijoiden kohteena ovat yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin liittyvät kriittiset kohteet, mukaan lukien avainhenkilöstö. Myös laajamittaista maahantuloa itsessään voidaan käyttää painostuskeinona (Sisäministeriö 2019:33). Ongelmana näissä tapauksissa on, ettei maahantulon järjestämistä välttämättä pystytä tunnistamaan hyökkäys- tai painostustoimeksi. Painostaja tai hyökkääjä ei tällaisessa tilanteessa ilmaise todellista tarkoitustaan ja kynnyks todeta maahantulo hyökkäystoimeksi on demokraattisessa oikeusvaltiossa erittäin korkealla siinäkin tapauksessa, että olisi olemassa viitteitä maahantulon käyttämisestä hyökkäys- tai painostustoimena.

Laajamittainen maahantulo vaarantaa erityisesti yhteiskunnan henkisen kriisinkestävyyden (Sisäministeriö 2019: 33). Turvapaikkapolitiikka saattaa luoda jakolinjoja kansan välille. Mikäli vieras valtio edesauttaa pakolaisvirtojen suuntautumista Suomeen, saattaa jakolinjojen luominen olla yksi sen tarkoituksista. Nykyinen valmiuslaki ei tunnista laajamittaisen maahantulon tilannetta soveltamisalassaan.

## 3.2. Laajavaikutteinen yksittäisestä tapahtumasta alkava häiriö

---

Häiriötilanne voi eskaloitua alkaen yksittäisestä tapahtumasta. Esimerkkinä tällaisesta voisi olla kyberhyökkäys järjestelmän avainkohtaan, josta vaikutus leviää useaan yhteiskunnan elintärkeään toimintoon. Kuviteltavissa on myös tilanne, jossa tilanne on valtion kannalta vakava kybertoiminta, joka ei kuitenkaan ylitä aseellisen hyökkäyksen kynnystä. Kuinka valmiuslain käyttöönotto onnistuu tällaisessa tilanteessa? Entä kyetäänkö tällöin päätös tekemään ennakoivasti vai joudutaanko odottamaan tilanteen etenemistä riittävän pahaksi, kunnes esimerkiksi kansainvälinen yhteisö tunnustaa tilanteen vakavuuden?

Tahallisen toiminnan lisäksi vastaavan tilanteen voi tuottaa yksittäinen tekninen vika tai inhimillinen virhe järjestelmässä tai toiminnossa, jonka vaikuttavuuden laajuutta järjestelmän kompleksisuudesta johtuen ei ole voitu etukäteen tunnistaa. Tällaiset tapahtumat liittyvät kriittisen infrastruktuurin ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen rajapintoihin ja tällaisten toimintojen tukijärjestelmiin.

## 3.3. Useista samanaikaisista tapahtumista alkava vakava häiriö

---

Häiriötilanne voi alkaa myös useammasta samanaikaisesta tapahtumasta, jotka eivät välttämättä suoraan ole syy-yhteydessä keskenään. Turvallisuusympäristön muutosta arvioitaessa on tunnistettu mahdollisuus, että useista samanaikaisista pistemäisiä tapahtumista muodostuu vakava kriisi, jotka yksittäisinä tapauksina eivät riittäisi valmiuslain poikkeusolojen toteamiseen, mutta joiden keskinäisestä yhteydestä ja yhteisvaikutuksesta aiheutuu merkittävää vahinkoa. Tällaisessa tilanteessa voi olla kyse myös valmistelusta laajempaan, koko yhteiskuntaa uhkaavaan toimintaan. Monihäiriötilanteessa korostuvat tilannekuvan merkitys ja kyky analysoida mahdollisesti pitkällekin



aikavälille sijoittuvia tapahtumia. Erityisen haastavaksi kuvatus kaltaisen tilanteen tekee ajallisen hajautumisen lisäksi monien toimien jääminen huomaamatta niiden tapahtumahetkellä.

Mahdollisen vihamielisen toiminnan tapauksessa vaikuttaminen elintärkeisiin toimintoihin ja niitä tukeviin järjestelmiin pyritään tyypillisesti salaamaan mahdollisimman pitkään. Päätöksentekoa ja tilannekuvan muodostamista voidaan myös häiritä informaatio-operaation keinoin.

Erillisten ja pitkällekin aikavälille jakautuvien tapahtumien havaitsemisen ja analysoinnin lisäksi haasteen muodostaa hallinnon kyky toimia ennakoivasti. Valmiuslain toimivaltuuksien käyttöön saaminen kuvatus kaltaisessa tilanteessa voi olla vaikeaa ennen kuin kokonaisuus on kehittynyt jo huomattavan vakavaksi yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen näkökulmasta.

## 4. Käytännön havainnot

---

### 4.1. Harjoitustoiminnasta saadut havainnot

---

Valmiuslain kehittämiseen soveltuvat harjoitushavainnot on kerätty valtionhallinnossa eri valmiusharjoitusten aikana sekä aiemmin pidettyjen harjoitusten harjoituskertomuksista. Havaintoja on kerätty muun muassa laajoista, koko valtionhallintoa koskevista VALHA-harjoituksista, valmiusfoorumeilla pidetyistä suppeammista suunnitteluharjoituksista sekä yhtä hallinnonalaa koskevista toimeenpanoharjoituksista. Osaa tässä selvityksessä esitettävistä havainnoista on muokattu raportin turvallisuusluokitusta vastaaviksi.

Käytännön tilanteista saatujen havaintojen ja harjoitustilanteissa testattujen skenaarioiden pohjalta on todettu häiriöiden ja poikkeustilanteiden muodostuvan nykyaikaisessa yhteiskunnassa lähes aina poikkihallinnollista yhteistyötä vaativiksi. Koronakriisi on osaltaan vahvistanut havaintoa poikkihallinnollisuuden tarpeesta.

Toimintaympäristön kompleksisuus ja poikkihallinnollisuuden tarve asettavat erityisiä vaatimuksia tilannekuvalle. Tilannekuvan tulisi tarjota riittävä ja saman sisältöinen tieto kaikille johtamistasoille ja -sektoreille. Tilannekuvan päivittämisen vaatimuksen tulisi olla kaikilla tasoilla lakiin perustuva velvoite. Lisäksi ohjeistuksen tulisi kannustaa myös muun, kuin omalle toiminnalle olennaisen tiedon raportointiin. Koronakriisin aikana on tullut esiin tarve koordinoida paikallis- ja aluetason tilannekuvaa valtiotason tilanteen kanssa<sup>1</sup>. Nykyaikaisessa digitaalisessa yhteiskunnassa ongelmana on usein tiedon saatavuuden sijaan vaikeus löytää olennaista tietoa, joka tulisi jakaa oikea-aikaisesti relevanteille tahoille.

Poikkihallinnollinen johtaminen ja toimivaltaisten viranomaisten toimintojen yhteensovittaminen häiriön hallinnan tai kriisin eri vaiheissa edellyttää selkeästi nimettyjä osakokonaisuuksien johtovastuita ja esimerkiksi toimenpidekaavioiden laatimista ja harjoittelua. Harjoitushavaintojen perustella erityisesti koordinoinnissa korostuu viestintä, niin hallinnon sisäisesti kuin ulkoisesti, eri toimintatasot huomioiden. Viestinnässä on lisäksi huomioitava omien toimintaedellytysten suojaaminen. Eri viranomaisilla tulee olla selkeä käsitys siitä, kuka jakaa ja mitä tietoa milloinkin.

Harjoitushavainnot ovat korostaneet myös varautumis- ja valmiussuunnittelussa tehtävän yhteistyön merkitystä. Yhteinen suunnittelu on edellytyksenä niin tilannekuvan kattavuudelle, resurssien tehokkaalle käytölle kuin toiminnan vaikuttavuuden arvioinnille. Yhteisen suunnittelun onnistuminen

---

<sup>1</sup> Tilannekuvan merkitystä korostaa myös Huoltovarmuusneuvoston raportti (Huoltovarmuusneuvosto 2020, s.42).

edellyttää yhteisten suunnittelutyökalujen, käsitteiden ja menetelmien käyttöönottoa tai vähintään tunnistamista. Tavoitteena tulisi olla yhteinen varautumis- ja valmiussuunnittelu, jota täydennetään hallinnonalakohtaisella suunnittelulla.

Itse harjoitusten osalta yhtenä koronakriisin opetuksena voidaan pitää sitä, että harjoitusten sisällöllistä painopistettä on syytä ainakin jossain määrin muuttaa. Harjoituksille on usein ollut myös tyypillistä niiden juridisuus eli keskittyminen esimerkiksi kysymykseen valmiuslain soveltamisen oikeudellisten edellytysten täyttymisestä. Varsinainen operatiivinen toiminta on tällöin jäänyt mahdollisesti liian vähälle huomiolle.

## 4.2. Valmiuslaista saadut toiminnalliset havainnot

---

Valmiuslain toiminnallisilla havainnoilla tarkoitetaan tässä yhteydessä hallinnonaloilta kerättyjä havaintoja valmiuslain arvioidusta toimivuudesta. Aineistoina on käytetty valmiuspäälliköille ja valmiussihteereille valmiuslakiin ja hybridiuhkiin liittyvän vuonna 2017 lähetetyn kyselyn vastausaineistoa (Turvallisuuskomitea 2017) sekä nyt käsillä olevan valmiuslain uudistamistarpeita kartoittavan ilmiöpohjaisen skenaarioselvityksen yhteydessä vuonna 2020 valmiussihteereille tehtyä kyselyä (Turvallisuuskomitea 2020) ja selvityksen valmistelun aikana saatuja kommentteja. Tässä yhteydessä ei ole suoraan hyödynnetty koronakriisin johdosta laadittuja erillisselvityksiä. Osa esille nostettavista havainnoista on koostettu ja muokattu myös vuosittain kerättävästä yhteiskunnan turvallisuusraportista. Havaintojen turvallisuusluokasta johtuen osa havainnoista on muokattu täyttämään tämän selvitysraportin turvallisuusluokituksen edellytykset. Ne havainnot, jotka liittyvät eduskunnan valiokuntien vuonna 2020 aikana valmiuslain soveltamisesta antamiin perustuslaillisiin tai muihin tavalla tai toisella juridisina pidettäviin huomautuksiin, on jätetty tämän selvityksen ulkopuolelle. Tavoitteena on ollut laatia mahdollisimman käytännönläheinen, valmiushenkilöstön tunnistamiin tarpeisiin perustuva katsaus.

Turvallisuuskomitean sihteeristön vuoden 2017 kyselyssä tiedusteltiin tuolloin muun muassa valmiushenkilöstön näkemyksiä valmiuslain poikkeusolomääritelmien kattavuudesta. Kyselyyn saatujen vastausten perusteella useiden hallinnonalojen kanta oli, että poikkeusolomääritelmissä olisi huomioitava ns. hybridiuhka nykyistä paremmin. Vastauksissa tuotiin tähän liittyvänä taustatekijänä esiin muun ohella se, että nykyaikaiset kriisit eivät noudata perinteisestä sodankäynnistä vallitsevia käsityksiä. Yksittäisenä näkemyksenä tuotiin esiin, että valmiuslaissa tarkoitettuun aseelliseen hyökkäykseen vakavuudeltaan rinnastuvaa uhkaa olisi ”lavennettava” siten, että se aiempaa paremmin kattaisi nykyaikaiset hybridi-vaikuttamisen tilanteet. Eräässä vastauksessa muistutettiin myös siitä, että poikkeusolomääritelmät eivät kata laajamittaisen maahantulon tilannetta, eikä laissa myöskään ole

tilanteeseen sopivia toimivaltuuksia. Ehdotettiin myös harkittavaksi valmiuslain soveltamisalan laajentamista siten, että laki kattaisi myös rajaturvallisuuden vakavan vaarantumisen. Vastauksissa otettiin esille myös valmiuslain soveltuvuus kyberhyökkäystilanteissa.

Käsillä olevaan selvitystyöhän liittyvä kysely ministeriöiden ja hallinnonalojen valmiussihteereille lähetettiin 22.10.2020. Kyselyssä valmiussihteereitä pyydettiin yksilöimään sellaisia ilmiöitä ja ennen kaikkea niiden seurannaisvaikutuksia, joita valmiuslain nykyinen poikkeusolomääritelmä ei kata ja joiden hoitamiseen viranomaiset tarvitsisivat niiltä nykyään puuttuvia toimivaltuuksia. Suurin osa kyselyn saaneiden hallinnonalojen edustajista vastasi kyselyyn. Vastauksensa toimittivat valtioneuvoston kanslian (VNK), ulkoministeriön (UM), oikeusministeriön (OM), sisäministeriön (SM), puolustusministeriön (PLM), valtiovarainministeriön (VM), opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM), maa- ja metsätalousministeriön (MMM), liikenne- ja viestintäministeriön (LVM), sosiaali- ja terveysministeriön (STM) sekä ympäristöministeriön (YM) valmiussihteerit. Osa vastauksista perustui pelkästään valmiussihteereiden omiin näkemyksiin mutta osassa vastauksia oli valmisteltu ministeriön tai hallinnonalan sisällä laajemminkin.

Vastauksissa tuotiin ilmi osittain sellaisia ilmiöitä ja puutteita, joita on jo aiemminkin tuotu julki arvioitaessa valmiuslain poikkeusolomääritelmien mahdollisia kehittämistarpeita. Tällaisia ilmiöitä ovat ennen kaikkea kyberturvallisuuteen liittyvät uhkat, hybridiuhkat sekä laajamittainen maahantulo. Ilmastonmuutos ja siihen liittyvät luonnonolon muutokset mainittiin kahdessa vastauksessa (MMM, PLM). Myös siihen kiinnitettiin huomiota, että tarkastelun olisi kiinnityttävä kokonaisvaltaisesti normaalioloihin, normaaliolojen häiriötilanteisiin sekä poikkeusoloihin (OKM).

Ulkoministeriön mukaan valmiuslain 3 §:n poikkeusoloista ei ole selkeästi luettavissa oikeusperustaa, jota voitaisiin soveltaa esim. tilanteessa, jossa pyrittäisiin vaikuttamaan yhteiskunnan toimivuuteen tai yhteiskuntajärjestykseen.

*Yhteiskuntajärjestystä vaarantava ulkopuolinen vaikuttaminen voi ilmetä esim. tietoliikenteeseen ja tietojärjestelmiin kohdistuvina hyökkäyksinä (joista voi puolestaan seurata esim. rahoitusjärjestelmän ja julkisen talouden häiriöitä), kemiallisina tai biologisina hyökkäyksinä tai laajamittaisena vaalivaikuttamisena (joka voi sisältää sekä pahantahtoista (malicious, hostile) informaatio- että kybervaikuttamista). Ilmiöiden seurannaisvaikutuksia voivat olla poliittisiin päättäjiin ja demokraattisiin prosesseihin kohdistuvan luottamuksen mureneminen sekä yleinen yhteiskunnallinen levottomuus. Valmiuslain kykyä vastata myös näihin ilmiöihin olisi hyvä selvittää jatkossa (UM).*

VNK yksilöi vastauksissaan laajasti erilaisia ilmiöitä, niiden seurannaisvaikutuksia, sekä niiden torjumisessa tarvittavia toimivaltuuksia. VNK:n yksilöimiä ilmiöitä olivat hybridivaikuttaminen, informaatiovaikuttaminen, sähkön ja viestintäverkkojen vakavat häiriöt tai niiden kautta muihin

kohteisiin vaikuttaminen, valtakunnan sisältä nousevat poikkeustilanteet, merkittävät väestönlikkeet, laajamittainen maahantulo sekä Ahvenanmaan erityisasemaan liittyvät kysymykset. Lisäksi VNK toi ilmi kaikkia ilmiöitä koskevia yleisiä ongelmia ja kehittämishavaintoja.

Eräissä vastauksissa tuotiin julki, että poikkeusolojen tarkan yksilöimisen sijasta olisi keskityttävä erilaisten skenaarioiden sekä tapahtumainkulkujen vaikutuksiin, kun arvioidaan poikkeusolojen käsillä oloa (kumulatiiviset vaikutukset):

*”Yhtenä vaihtoehtona ilmiöperusteiselle poikkeusolojen määritelmälle on vaikutusperustainen määritelmä, jossa luovutaan edellytyksestä osoittaa poikkeusolot aiheuttava tilanne ja tapahtuma. Tämä voi olla haastavaa toteuttaa, koska tämä mahdollisesti keventäisi valmiuslain käyttöönoton perusteita merkittävästi ja olisi ristiriidassa perustuslain (731/1999) 23 §:n kanssa. Valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottamisen vaakakupin toisella puolella on aina perusoikeuksien toteutuminen ja välttämättömyysperiaate.” (VNK)*

*”...ehkä keskeisempää kuin tunnistaa ja nimetä poikkeusoloihin johtanut tilanne tai ilmiö, on tunnistaa ne kriittiset vaikutukset ja yhteisvaikutukset, joiden hallitsemiseksi yhteiskunnassa ja valtioneuvostossa syntyy korotettuja yhteistyötarpeita ja myös tilapäissäädöksillä kullekin hallinnonalalle lisävaltuustarpeita. Mikäli vaikutuksiin löytyisi kriteerit, voisi valmiuslaki kestää aikaa paremmin vs. vastaaminen jatkuvasti muuttuviin skenaarioihin/ilmiöihin” (OM)*

*”Valmiusryhmämme näkemyksen mukaan poikkeusolojen määrittelyä tulisi muuttaa yleiskattavaksi siten, että poikkeusolot voitaisiin todeta kaikissa mahdollisissa erityisen vakavissa tapahtumissa tai uhissa, joiden katsotaan merkittävästi vaarantavan lain 1 § määriteltä tarkoitusta. Valmiusryhmämme näkemyksen mukaan ei ole käytännössä mahdollista tai tarkoituksenmukaista luetella kaikkia mahdollisia uhkia poikkeusolojen määritelmäksi.*

*Käytännössä tämä valtiovarainministeriön valmiusryhmän esittämä muutos lakiin tarkoittaisi siirtymistä uhkien määrittelystä vaikutusperustaiseen poikkeusolojen määritelmään. Osin tämä vaikutusperustainen poikkeusolojen määrittely sisältyy jo nykyisellään valmiuslakiin 3 § kohdan 3 osalta (väestön toimeentulo ja maan talouselämä), jossa uhkaa ei varsinaisesti määritellä vaan poikkeusolot määräytyvät vaikutusperustaisesti.” (VM)*

Kyberturvallisuuteen liittyviä huomioita esittivät LVM, MMM, OKM, OM, PLM ja SM. Kyberturvallisuuden suhteen uhkana pidettiin muun muassa pitkiä ja laajavaikutteisia häiriötilanteita,

jolloin toimintaympäristön keskinäisriippuvuus ja yhteistoiminnan tarve korostuvat (OM). Kyberturvallisuuden ja valmiuslain suhteessa todettiin useita kehittämiskohteita sekä yksilöitiin ilmiöitä ja tapahtumainkulkuja, joita asiaan voisi liittyä:

*”Kyberuhkien asemointi poikkeusoloperusteisiin tulisi kyetä tekemään riittävän laajapohjaisesti, jotta sekä seurausperusteinen (3 kohta, ”yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat”) että suoranaisempi kyberhyökkäysperusteinen (1 ja 2 kohta) poikkeusoloperuste on tarvittaessa hyödynnettävissä.” (LVM)*

*”...mitäpä jos Case-UM tai Case-Vastaamo olisivat kohdistunut samaan aikaan tai usealle hallinnonalalle useampaan kriittiseen tietojärjestelmään tai useamman hallinnonalan ohjaamien kriittisten alojen kriittisiin palveluihin/niiden tietojärjestelmiin” (OM)*

Hybridiuhkaan liittyviä ongelmia toivat julki LVM, MMM, OM, PLM, SM, UM ja VNK. Hybridiuhkan suhteen vastauksissa tuotiin julki muun muassa sen yksilöimisen vaikeus lainsäädännön tarkkarajaisuusvaatimuksen vuoksi (LVM). Ongelmallisena pidettiin myös sitä, että hybridiuhkaan liittyy usein keinoja, jotka yksittäisinä eivät ylitä valmiuslain poikkeusolokynnystä mutta joiden samanaikainen käyttö muodostaa uhkan, jonka täytyisi vaikuttaa tähän kynnökseen (PLM). Tilanteen arviointia katsottiin vaikeuttavan sen, että osa käytettävistä keinoista saattaa olla sellaisia informaatiovaikuttamisen kaltaisia keinoja, joiden käyttäminen ei itsessään ole lainvastaista (VNK). Katsottiin myös, ettei hybridiuhkien tyhjentävä yksilöinti laissa tai sen perusteluissa ole suotavaa, koska hybridivaikuttamisen keinot kehittyvät jatkuvasti (UM).

Hybridivaikuttamiseen liittyy myös tilanteen tarkoituksellinen hämärtäminen:

*”...Näin aiemmin selkeärajaiseksi mielletyt normaaliolot, häiriötilanteet ja poikkeusolot muokataan toisiinsa limittyviksi. Häiriötilanteen aiheuttaja pyrkii tilanteen hämärtämisellä estämään kohteensa tehokkaan toiminnan, tavallaan toimimalla eri säännöin mihin kohde on tottunut ja sitoutunut. Toimivaltuuksien näkökulmasta tämä tarkoittaa mahdollisimman joustavasti ja ennakoivasti käyttöönotettavia tilanteen hoitamiseksi sidottuja toimivaltuuksia. Trendin jatkuessa poikkeusolojen tunnistaminen vaikeutuu entisestään ja yksittäisten ajallisesti sekä paikallisesti rajattujen poikkeusolojen toimivaltuuksien käyttöönotto on todennäköisesti tarpeellista...” (VNK)*

Valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdan mukaisten poikkeusolojen osalta muistutettiin, että lain perusteluissa mainittujen tietojärjestelmiin kohdistuvien tai biologisin aseina toteutettujen hyökkäysten lisäksi kyse voisi olla myös kemiallisin aseina toteutetusta hyökkäyksestä (UM). Esiin tuotiin myös, ettei poikkeusolomääritelmässä selkeästi ole yksilöitävissä tilannetta, jossa pyrittäisiin vaikuttamaan yhteiskuntajärjestykseen tai yhteiskunnan toimivuuteen (UM). Hieman tästä vastaavalla tavalla YM

ehdotti harkittavaksi, että valmiuslain poikkeusolomääritelmiin lisättäisiin yhteiskuntaan kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskuntarauha, luottamus viranomaisiin tai henkinen kriisinkestävyys on olennaisesti uhattuna. Toisaalta YM muistutti siitä, että mainittu lisäys voisi kuitenkin tuoda mukanaan tulkintaongelmia valmiuslain käyttöönnoton suhteen.

Yksittäisissä vastauksissa tuotiin julki sellaisia ilmiöitä ja tapahtumainkulkuja, joiden vaikutusten suhteen nykyisen valmiuslain sääntelyn katsottiin olevan riittämätöntä:

*”valtionalouden romahtaminen, esimerkiksi tilanteessa, jossa valtio on voimakkaasti velkaantunut ja samanaikaisesti korkotaso nousee äkillisesti” (MMM)*

Myös vaarallista tartuntatautia koskevan valmiuslain sääntelyn suhteen nähtiin puutteita. Esimerkiksi zoonoosien eli eläinten ja ihmisten välillä tarttuvien tautien sääntelyn katsottiin olevan puutteellista (MMM). Ehdotettiin myös vaarallisen tartuntataudin uhkan lisäämistä vaarallista tartuntatautia koskevaan poikkeusolomääritelmään (UM). Edelleen esitettiin, että tartuntatautia koskevasta poikkeusolomääritelmästä tulisi poistaa rinnastus suuronnettomuutta vastaaviin vaikutuksiin, koska vastaavuutta on vaikea nähdä (STM). Tartuntatautia koskevasta uhkasta olisi erään vastauksen mukaan perustellumpaa käyttää terveysturvallisuutta koskevan uhkan nimitystä (STM).

Sisäministeriö kiinnitti vastauksessaan huomiota eräisiin sellaisiin puutteisiin, joita muut vastaajat eivät vastauksissaan yksilöineet. SM:n vastauksessa yksilöitiin muun muassa rajatilanteen olennainen vaikeutuminen, vakava ja laaja kriittisen infrastruktuurin häiriö sekä sisäisen tai kansallisen turvallisuuden vakava järkkäminen. SM:n vastauksessa korostettiin myös sitä, että valmiuslaissa tulisi huomioida myös mainittujen ilmiöiden vakava uhka sekä niiden välitön jälkitila.

Vastauksissa kiinnitettiin huomiota myös sellaisiin nykyiseen valmiuslakiin liittyviin ongelmiin, jotka eivät varsinaisesti liity valmiuslain poikkeusolomääritelmän mukaisiin puutteisiin. Nämä nimetyt ongelmat perustuvat osin koronakriisin aikana tehtyihin havaintoihin ja osin ministeriöiden tekemiin havaintoihin muutoin. Vastauksissa nostettiin esiin muun muassa tarkemman käyttöönotto- ja soveltamisasetusten antamista koskevan sääntelyn, valtioneuvoston ja eduskunnan yhteistyön yksityiskohtaisemman puitesääntelyn, poikkeusolojen päättymisen toteamista koskevan selkeän sääntelyn sekä valmiuslain varautumista koskevan sääntelyn selkeyttämisen tarve (LVM). Lisäksi tuotiin esille kysymys siitä, olisiko osan valmiuslain nykyisen II osan säännöksistä tultava käyttöönottoasetusten antamisen yhteydessä ”automaattisesti” voimaan (LVM).

Vastauksissa ehdotettiin myös sen harkitsemista, että valmiuslain toimivaltuuksia ei enää nykyiseen tapaan sidottaisi nimettyihin poikkeusoloihin (LVM). Kiinnitettiin myös huomiota lain II osassa mainittujen yhteiskunnallisessa ympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin, joista esimerkkinä mainittiin energiamuotojen muutokset (LVM). Myös tuotiin se, että nykyisen lain II osassa mainittujen toimivaltuuksien käyttäjät olisi paitsi ajantasaistettava myös saatettava nykyistä selkeämmin

vastaamaan sitä tahoa, joka vastaa toimivaltuuksien käyttämisestä myös normaalioloissa (LVM). Myös eri toimijoiden roolin kirkastamisen tarve poikkeusoloissa tuotiin esille (MMM). Tämän katsottiin koskevan myös niitä toimijoita, joilla ei välttämättä ole valmiuslaissa tarkoitettua roolia. Edelleen valtion ja koko julkisen sektorin johtamisjärjestelmää esitettiin tarkasteltavaksi:

*”Toimivaltuuksien keskittäminen valmiuslain nojalla ei ole koettu riittävän selkeäksi. Ministeriöiltä on näyttänyt puuttuvan kompetenssia siihen keskitettyyn johtamiseen, jonka valtuudet niille annettiin, erityisesti siitä syystä, että näitä valtuuksia ei normaalioloissa ole. Oheisen vuoksi olisi tärkeää tarkastella valtion ja koko julkisen sektorin johtamisjärjestelmää; miltä osin kriisijohtamisen periaatteet ja valmius siihen on otettava huomioon jo normaaliolojen johtamismalleissa ja toimivaltuuksissa.” (OKM)*

Myös virkavalmistelun vahvistaminen poikkeusoloissa tuotiin vastauksissa esiin (UM). Samoin huomiota kiinnitettiin viranomaisten välisen tiedonvaihdon mahdollisen vahvistamisen tarpeeseen poikkeusoloissa (UM).

## 4.3. Katsaus ulkomaiseen valmiuslainsäädäntöön

---

Poikkeustilavaltuuksista säädetään eri valtioissa eri tasolla. Kyse on tasapainoilusta vallan väärinkäytön estämisen ja riittävien toimivaltuuksien turvaamisen välillä, mitä eri valtioiden ratkaisut heijastavat (Cornell ja Salminen 2018). Kunkin valtion historiallinen tausta selittää osaltaan nykyistä lainsäädännön linjaa. Kansainväliset sopimukset yhdenmukaistavat valtioiden sääntelyä. Poikkeustilan lisäksi käytetään esimerkiksi hätätilan, valmiustilan tai puolustustilan käsitteitä. Tämä ei suoraan tarkoita, että käsiteltäisiin eri ilmiöitä (Heikkonen et al. 2018). Sota on pitkälti ainoa yhteinen tekijä valtioiden poikkeuslakeja vertailtaessa.

Pohjoismaisessa perinteessä perustuslain tasoinen poikkeustilasääntely on vähäistä tai olematonta. Perustuslaissa säännellään lähinnä tiettyjen perusoikeuksien toteutumisesta poikkeusolojen aikana, kuten Suomessa. Kaikissa valtioissa ei tavallisenkaan lain tasolla säädetä poikkeusoloista (Heikkonen et al. 2018).

### **Ruotsi**

Ruotsissa ei ole tiukkoja perustuslain taseisia säännöksiä poikkeustilasta, vaan sääntely koskee sota, tai sen uhkaa. Hallitus voi antaa tiettyjä määräyksiä asioista, jotka tulisi säätää lailla, mikäli maa on sodassa, vaarassa joutua sotaan, tai sodan/sodanuhan jälkeen vallitsevat poikkeukselliset olot (Heikkonen et al. 2018). Rauhanajan kriisejä koskeviin valmiuslakeihin suhtaudutaan epäilevästi



väärinkäytösten takia. Yleisluontoinen valmiuslaki lisää väärinkäytösten uhkaa, kun taas tarkka sääntely todennäköisesti jättää jotain huomioimatta (Cornell ja Salminen 2018).

Cornell ja Salminen (2018) toteavat, ettei Ruotsin laki eksplisiittisesti tunnusta kolmannen tyyppistä sisäistä hätätilaa, mikä saattaa seurata terrorismista, järjestäytyneestä rikollisuudesta, luonnonkatastrofeista, laajoista onnettomuuksista, epidemiasta tai kriittisen infrastruktuurin häiriöistä. Tämän kaltaisten tilanteiden on katsottu tietyissä oikeustapauksissa oikeuttavan poikkeuksellisen toiminnan hallituksen puolelta. On kuitenkin epäselvää, voidaanko vielä puhua tapaoikeudesta.

### **Norja**

Valmiuslain 3 §:n mukaan kuningas (hallitus) voi poikkeuksellisissa oloissa antaa määräyksiä esimerkiksi turvatakseen maan turvallisuuden, yleisen järjestyksen, kansanterveyden tai maan huollon. Poikkeuksellisilla tilanteilla tarkoitetaan sotaa, sodan uhkaa tai tilannetta, jossa maan itsenäisyys tai alueellinen turvallisuus ovat vaarantuneina (HE 3/2008 vp).

Hätätilassa valtiovalta voi poiketa perustuslaista ja tapaoikeudesta seuraavista oikeusohjeista. Katsotaan, että käsillä tulee olla vakava häiriö, joka uhkaa elintärkeitä yhteiskunnan intressejä. Tällainen uhka kohdistuisi suureen osaan väestöstä, yhteiskunnan perusrakenteisiin ja valtakunnan olemassaoloon. Poikkeamismahdollisuuden katsotaan vastaavan myös uusiin uhkakuviin, kuten terrorismiin ja joukkotuhoaseiden uhkaan. Viimeksi tämän soveltaminen on tullut tosiasiallisesti kyseeseen Utøyan iskun yhteydessä (Heikkonen et al. 2018).

### **Tanska**

Aiemmin siviilipuolustuksen tehtävänä on ollut tukea puolustusvoimia. Tämä suhde on kääntynyt toisin päin. Siviilipuolustuksen suunnitteluperusta ei pohjautu erittelyyn sodan ja rauhan välillä, vaan varautuminen erottelee nykyään ennustettavat ja ennustamattomat uhat. Itse valmiuslaki koskee pitkälti pelastusvalmiutta, jonka tarkoituksena on estää, rajoittaa ja korjata ihmisiin, omaisuuteen tai ympäristöön kohdistuneita vahinkoja onnettomuuksien tai katastrofien sattuessa ja sotatoimien tai sodan uhkan aikana (HE 3/2008 vp).

### **Saksa**

Saksan historia viimeisen sadan vuoden ajalta on johtanut siihen, että maa sääntelee poikkeusoloista tarkasti jo perustuslain tasolla, sillä vallankäytölle on haluttu asettaa tarkat rajat (Khakee 2009). Perustuslaissa on kolme säännöstä eri ilmiöistä. Ensimmäinen koskee ulkoisesta uhasta seuraavaa puolustustilaa, joka voidaan julistaa, kun valtioon kohdistuu aseellinen hyökkäys tai välitön uhka aseellisesta hyökkäyksestä. Toinen kohta johtuu tällaista suoraa hyökkäystä edeltäneestä

jännitystilasta. Kolmas koskee sisäistä hätätilaa, joka saattaisi aiheutua luonnonkatastrofista, vakavasta onnettomuudesta, liittovaltion tai osavaltioiden vapaata demokraattista järjestystä uhkaavasta vaarasta ja uhkista yleiselle turvallisuudelle tai järjestykselle (Heikkonen et al. 2018).

## **Ranska**

Ranskan perustuslaissa on säädetty presidentin poikkeustoimivaltuuksista, kun instituutiot, kansakunnan itsenäisyys, sen alueellinen koskemattomuus tai sen kansainvälisten sitoumusten täytäntöönpano ovat vakavasti ja välittömästi uhanalaisia. Julkisen vallan säännönmukaisen toiminnan tulee tällöin olla keskeytynyt (HE 3/2008 vp). Toinen hätätilatyyppe koskee puolestaan piiritystilannetta, mikä johtuu vieraan vallan uhasta, tai aseellisesta vallankumouksesta (Khakee 2009).

Hätätila voidaan vuoden 1955 lain mukaan julistaa hallituksen asetuksella kahdeksitoista päiväksi tapauksessa, jossa on välitön vaara järjestykselle vakavista häiriöistä, esim. luonnonkatastrofeista, teknologian häiriöistä tai terrorismista johtuen. Tämä voidaan tehdä alueellisesti tai valtakunnallisesti (Heikkonen et al. 2018).

## 5. Johtopäätökset ja suositukset

---

Valmiuslailla on kriisitilanteen johtamisen ja hallinnan lisäksi merkitystä myös ennaltaehkäisevänä tekijänä, erityisesti varautumisen osalta. Toimiva ja harjoiteltu valmiuslaki nostaa kynnystä käyttää ei-toivottua vaikuttamista Suomea kohtaan. Toimintaympäristön kompleksisuus, ilmiöiden yhteenkietoutuminen ja ennakkovaroituksen antamisen vaikeus lisäävät ennaltaehkäisevän kynnyksen merkitystä. Ennakoitavuus ja harjoittelu parantavat valtion, kuntien, kolmannen sektorin ja kansalaisten toimintavalmiuksia ja päätöksentekoa, kokonaisturvallisuuden toimintamallin mukaisesti. Harjoittelulla mahdollistetaan ennakoiva päätöksenteko ja vähennetään reaktiivista toimintatapaa.

Yhteinen valmius- ja varautumissuunnittelu jo normaaliolojen aikana on edellytyksenä valmiuslain tehokkaalle käytölle tarvittaessa. Yhteisten välineiden, menetelmien ja prosessien lisäksi tämän kaltaisen yhteisen suunnittelun kattava toteuttaminen tulisi varmistaa varautumisvelvoitteen yksityiskohtaisemmalla kuvaamisella lainsäädännössä. Varautumisella on vaikutusta myös kriisin jälkeiseen aikaan. Varautunut yhteiskunta myös toipuu nopeammin poikkeusoloista. Varautumisvelvoitteen ulottaminen viranomaisten piirin ulkopuolelle olisi tarpeen arvioida, sekä täsmentää sen sisältöä.

Valmiuslain uudistamisen näkökulmasta kansallisvaltioiden rajojen merkityksen väheneminen normaalioloissa, asioiden kompleksinen vuorovaikutussuhde ja keskinäisriippuvuudet sekä päätöksenteon nopeuden vaatimus aiheuttavat erityisiä haasteita viranomaistoiminnalle ja lainsäädännölle, jonka pitäisi toimia myös kriisiaikana. Myös normaaliolojen lainsäädäntöratkaisut ja muut päätökset vaikuttavat valtion toimintamahdollisuuksiin poikkeusoloissa, esimerkiksi kun kyse on kansainvälisesti verkottuneesta toiminnasta huoltovarmuuden alalla. Yritysten toimintaedellytyksien näkökulmaa olisikin tarve arvioida uudelleen valmiuslain viitekehyksessä, kuten myös niiden varautumiseen liittyviä seikkoja. Elinkeinoelämän merkitys julkishallinnon hyödykkeiden ja voimavarojen tuottajana on tunnistettava kriisilainsäädännön kokonaisuudessa. Myös Euroopan Unionin toimijuus kriiseissä on tärkeä tarkastelukulma. Valmiuslain esitöissä kansainvälisyys ja uhkien rajat ylittävä luonne ei ole nykyisin riittävällä tavalla kuvattu.

Viimeistään koronakevään aikana on nähty, että kriisit eivät ole hallinnonalakohtaisia tai etene kaavamaisesti. Mikään yksittäinen hallinnonala ei ole välttynyt koronakriisin vaikutuksilta. Vaikutukset ovat saattaneet olla yllättäviä ja ne ovat useissa tapauksissa johtuneet pikemminkin pandemian torjuntatoimista kuin pandemiasta itsestään. Kun valmiuslain toimivaltuudet ovat eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta poikkeusolokohtaisia – ts. toimivaltuuksia voidaan ottaa käyttöön vain erikseen yksilöidyissä poikkeusoloissa – koko yhteiskuntaan vaikuttavassa kriisitilanteessa tarpeellisia toimivaltuuksia voi tämän vuoksi olla mahdotonta ottaa käyttöön. Perustuslain säätämijärjestyksestä

johtuvat vaatimuksetkin huomioiden olisi arvioitava, voitaisiinko esittää valmiuslaissa säädetty toimivaltuudet käytettäviksi kaikissa poikkeusoloissa. Onko perusteltua jatkaa sääntelymallilla, jossa kriisin edellyttämä toimivaltuusvalikoima sisältyy kiinteästi ja yleispätevästi lain säätämishetkellä arvioituun systematiikkaan, eikä kriisin vakavuuden asteeseen?

Koronapandemia on osoittanut, etteivät kriisin edellyttämät toimet välttämättä sisälly valmiuslaissa säädettyjen poikkeusoloperusteiden sallimiin keinoihin. Valmiuslaissa on jo nyt säädetty toimivaltuuksien käyttöönoton edellytykseksi niiden välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus laissa säädetyn tarkoituksen toteuttamiseksi, kuten myös normaalien toimivaltuuksien riittämättömyys. Viime kädessä tämän arvion tekee eduskunta. Olisi arvioitava, voitaisiinko tarpeellinen tarkkarajaisuus varmistaa mahdollisesti joillakin lisäkretereillä siten, että toimivaltuuksien poikkeusolohtaisuudesta voitaisiin luopua. Tämä olisi omiaan johtamaan valmiuslain hallinnonalakohtaisuuden vähenemiseen ja palvelisi viranomaisten toimintakykyä kriiseissä, jotka eivät noudata hallinnonalojen rajoja.

Eri skenaariot voivat toteutuessaan kietoutua toisiinsa. Uhkien torjunnassa käytettävät keinot voivat puolestaan johtaa sellaisiin uhkiin, jotka eivät ole suorassa syy-yhteydessä alkuperäisiin uhkiin. Tämä voi taas edellyttää uusia lisätoimenpiteitä. On myös mahdollista, että kriisin syvenemiseen vaikuttavat useat eri tekijät, joista yksikään ei yksittäisenä ole vakavuudeltaan poikkeusolojen tunnusmerkistöä täyttävä, mutta jotka kokonaisuutena muodostavat niin vakavan ”ryppään”, että niiden torjumiseksi olisi tarpeen voida tunnistaa uhka kokonaisuutena poikkeusolokynnyksen ylittäväksi. Vielä ongelmallisemmaksi asian tekisi se, ettei mahdollinen hyökkääjä tunnustaudu hyökkääjäksi, sitä ei tunnisteta tai kriisin lähde jää muusta syystä osoittamatta. Valmiuslain soveltuvuutta tilanteissa, joissa pyritään vaikuttamaan eri keinoin yhteiskunnan toimivuuteen tai yhteiskuntajärjestykseen, tulisi selvittää tarkemmin.

Ongelmana on, että poikkeusolojen määritelmän olisi oltava tarpeeksi väljä, jotta se kattaisi erityyppiset tähän kategoriaan kuuluvat tilanteet, mutta toisaalta niin selkeä, että poliittisille päätöksentekijöille on juridinen selkänöja todeta poikkeusolojen olevan käsillä tilanteessa, jossa määritelmän tunnusmerkistö täyttyy. Valmiuslain osalta tulisi arvioida mahdollisuus ilmiölähtöiseen ja kriisin vaikutusten vakavuuteen perustuvaan poikkeusolomäärittelyyn. Erityyppisten kriisien yhteisvaikutukset ja kriisiin liittyvät epäsuorat vaikutukset tulisi voida ottaa huomioon, kun päätetään valmiuslain lisätoimivaltuuksien käytettävyydestä. Samanaikaiset kriisit voivat liittyä esimerkiksi hybrdivaikuttamiseen, kriittisen infrastruktuurin häirintään, informaatiovaikuttamiseen, sähkön ja viestintäverkkojen vakaviin häiriöihin tai niiden kautta muihin kohteisiin, merkittäviin väestöliikkeisiin, laajamittaiseen maahantuloon, terveysturvallisuuteen ja muihin tekijöihin. Valmiuslain poikkeusolomääritelmäsäännöksen osalta olisi tärkeää saavuttaa tasapaino riittävän tarkkarajaisuuden ja tilannesidonnaisen tulkinnan välillä.

Valmiuslain 3 § poikkeusolomääritelmän 3- kohta on muotoiltu vaikutusperusteisesti. Säännöksen mukaan poikkeusolon määritelmä on suoraan sidoksissa sen aiheuttaman riskin vakavuuteen. Samalla periaatteella voitaisiin määritellä uudella tavalla poikkeusolosäännöksiä uhkan vaikutuksen vakavuuden perusteella. Tämä olisi toimivampi sääntelyratkaisu esimerkiksi kyberympäristöön, kriittiseen infrastruktuuriin ja hybridi-vaikuttamiseen liittyviä poikkeusoloperusteita kehitettäessä. Ilmiöpohjaisessa toiminnallisessa arvioissa nimenomaan aiheutuvan riskin vakavuus ja todennäköisyys olisi perusta toimivalle sääntelyratkaisulle. Kyberympäristöön liittyvä hyökkäys on tunnistettu voimassaolevan lain esitöissä Suomeen kohdistuvan aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastuvana hyökkäyksen muotona (3 § 1 kohta), mikä nostaa soveltamiskynnyksen erittäin korkeaksi. Perinteisen aseellisen hyökkäyksen ja yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittiseen tietojärjestelmään kohdistuvan hyökkäyksen rinnastaminen voi olla käytännössä vaikeaa lain soveltajalle muutenkin.

Erityisen haastavaksi voidaan arvioida tilanne, jossa kriisiin liittyvän vaikuttamisen nähdään jatkuessaan johtavan lähitulevaisuudessa vakavaan uhkaan yhteiskunnalle tai sen elintärkeille toiminnoille, mutta kyseisellä hetkellä vaikutukset ovat vielä vähäiset. Normaaliolojen lainsäädännössä on eräitä säännöksiä, jotka mahdollistavat ikään kuin ennakoivasti puuttumisen esimerkiksi sellaisiin yritysostoihin tai kiinteistökauppoihin, joilla voisi olla myös uhkakehitykseen liittyviä vaikutuksia. Valmiuslain suhteen on kuitenkin vaikea nähdä, miten sen toimivaltuuksien ennakoiva käyttö voisi olla sopusoinnussa perustuslain 23 §:ssä säädettyjen poikkeusoloja koskevien reunaehtojen kanssa.

Valmiuslain tarkoittamat poikkeusolomääritelmät sisältävät myös realisoituneen uhan välittömän jälkitilan. Rajankäynti poikkeusolojen ja sen sisältämän valmiuslain tarkoittaman välittömän jälkitilan, sekä pitkittyneen normaaliolojen häiriötilanteen välillä onkin tulkinnallinen. Valmiuslain mekanismiin liittyy aina kuitenkin välttämättömyyden, oikeasuhtaisuuden ja normaalitoimivaltuuksien riittämättömyyden edellytykset. Käytännössä koronakriisi on osoittanut, että tietyt rajoitustoimenpiteet terveysturvallisuuden varmistamiseksi on syytä ottaa käyttöön jo ennen kuin on aivan välttämätöntä, perusteena pahempien haittojen välttäminen. Sama pätee myös rajoitusten keston määrittämiseen.

Eräs mahdollisuus olisi säätää valmiuslaista erillisiä hallinnonalakohtaisia ”minivalmiuslakeja” suoraan perustuslain 23 §:n nojalla, kuten ravintoloiden sulkemista koskeva asetuksenantovaltuuden sisältävä säännös laissa majoitus- ja ravitsemustoiminnan väliaikaisesta muuttamisesta (HE 25/2020 vp). Valmiuslaki on itsessään nähty läpi hallinnonalojen toimivana perusratkaisuna, jonka sisältö on ennakoitavissa ja harjoiteltavissa. Toisaalta kriisitilanteessa tulee todennäköisesti myös tarpeita, joita ei ole voitu ennakoida. Mahdollisuutta hallinnonalakohtaisten poikkeusolosäännösten tarpeeseen ei voida etukäteen poissulkea. Mikäli olisi tarpeen varautua valmiuslain ulkopuolelle jäävien valmiuslakityyppisten lakien säätämiseen jatkossakin, olisi asiasta syytä vähintäänkin ohjeistaa tarkemmin tai sitten muokata valmiuslakia vastaamaan ilmenneeseen sääntelytarpeeseen.

Monet käytännön valmiusasioiden parissa havaitut ilmiöpohjaiset päivitystarpeet ovat ratkaistavissa osin jo normaaliolojen sääntelyä kehittämällä. Koronakriisin aikana on pystytty havaitsemaan puutteita sekä viranomaisten toimivaltuuksia pandemiatilanteissa koskevissa valmiuslain toimivaltuuksissa, että niissä muun muassa tartuntatautilaissa olevissa viranomaisten normaaliolojen toimivaltuuksissa, joita on sovellettu kriisin kuluessa sekä poikkeusolojen aikana, että niiden päätyttyä. Osaltaan puutteiden olemassaoloa selittänee se, että niitä ei havaita ennen kuin toimivaltuuksia ryhdytään harvoin sattuvassa tositilanteessa käyttämään. Vasta käytäntö osoittaa ongelmat, eikä ole todennäköistä, että pandemiakriisi olisi tässä suhteessa ainutlaatuinen. Myös muissa valmiuslain poikkeusolomääritelmien kattamissa kriiseissä olisi enemmän kuin mahdollista, että niitä koskevassa toimivaltuus- ja muussa sääntelyssä havaittaisiin puutteita. Toisaalta lainsäädäntöprosessi on koronakriisin aikana osoittanut joustavuutensa; puutteita on kyetty paikkaamaan tavallista joustavammilla ja nopeutetuilla prosesseilla. Ongelman ytimen ei siten voidakaan sanoa olevan niissä mahdollisissa puutteissa, jotka koskevat tunnistettuihin kriiseihin ja uhkatilanteisiin liittyvää lainsäädäntöä. Pikemminkin ongelma on niissä kriiseissä, joita ei ole tunnistettu mahdollisiksi ensinkään ja joiden hoitamiseen liittyvää lainsäädäntöäkään ei siten ole. Juuri tästä syystä on jatkuvasti tarkasteltava kriisilainsäädäntömme ajantasaisuutta.

Valmiuslain nykyistä ennakoivamman käyttöönoton mahdollistavia säädösmuutoksia tulisi pohtia. Koronakriisinkin aikana on nousut esiin tarve reagoida ennakoivasti nähtävissä olevaan tilanteen huononemiseen tapauksessa, jossa oikea-aikaisilla toimilla tilanteen negatiivinen kehitys on mahdollista katkaista tai sen vaikutusta on mahdollista rajata. Tietyissä tilanteissa on nähtävissä, että ilman tiettyä ennakkollisuutta ajaudutaan tilanteeseen, jossa valmiuslain käyttöönoton edellytyksenä on niiden riskien realisoituminen, joilta valtion on tarkoitus kansalaisia ja yhteiskuntaa suojella.

Tunnistettujen kriisien ja häiriötilanteiden hoitamisen suhteen on vielä huomioitava, että useimmissa tapauksissa viranomaisten normaaliolojen toimivaltuudet riittävät niiden hoitamiseen. Sen sijaan viranomaisten resurssipuutteet saattavat estää näiden toimivaltuuksien asianmukaisen käyttämisen. Kriisitilanteisiin mahdollisesti johtavien ilmiöiden ja niihin liittyvien skenaarioiden tunnistaminen ja niiden lainsäädännöllinen huomiointi eivät siten riitä, jos uhkien torjuntaan keskitettyjen viranomaisresurssien riittävydestä ei samanaikaisesti huolehdi. Toimivaltuuksien riittävyden sijaan ongelmaksi voikin muodostua resurssien riittävyys, joiden priorisoimiseksi valtakunnan tasolla voidaan tarvita jopa valmiuslain toimivaltuuksia. Lisäksi johtamiseen ja toimivaltaan liittyvät kysymykset ovat osoittautuneet koronakriisin aikana osin haasteellisiksi. Harjoittelu parantaa ymmärrystä monimutkaisten vastuusuhteiden ja toimivaltakysymysten kokonaisuudesta, mutta valmiuslain 128 §:n toimenpiteiden ensisijaisuus-, kiireellisyys- ja tärkeysjärjestelysäännöksen tarkentaminen voisi edistää käytännön toimintaa. Valmiuslain 15 luvun säännöksiä hallinnon järjestämisestä poikkeusoloissa on myös hyvä tarkastella koronakriisin oppien valossa.

On myös muistettava, ettei yksittäistapauksista välttämättä voida tehdä yleistyksiä. Niihin reagoiminen lainsäädäntötoimin tai esimerkiksi viranomaisrakenteita muuttamalla ei useinkaan ole tarpeellista eikä perusteltua. Vaikka esimerkiksi yksittäisellä kyberhyökkäyksellä olisi laajavaikutteisia ja koko yhteiskuntaa koskevia vaikutuksia, siitä ei välttämättä seuraa lainsäädännöllisten tai rakenteita koskevien muutosten tarvetta. Lainsäädännöllä tulisikin taata riittävä keinovalikoima nykyaikaiseen kriisiin vastaamiseksi muuttuneessa turvallisuusympäristössä. Ennakoiva ja tasapainoinen sääntelykokonaisuus mahdollistaa kriisitilanteessa parhaan mahdollisen toimintamallin, johon on parlamentaarisesti sitouduttu huolellisen lainvalmisteluprosessin myötä.

# Viitteet

---

Cornell, A. J. & Salminen, J. (2018): Emergency laws in comparative constitutional law – The case of Sweden and Finland. *German law journal*, 19(1), s. 219–250.

Euroopan parlamentti. (2017). Global trends to 2035. Geo-politics and international power. European Parliamentary Research Service, Global Trends Unit. PE 603.263 - September 2017.

HE 3/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 25/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta.

Huoltovarmuusneuvosto. (2020.) Tarkastelu koronakriisin vaikutuksista.

<https://cdn.huoltovarmuuskeskus.fi/app/uploads/2020/11/19114339/Tarkastelu-koronakriisin-vaikutuksista.pdf/>

Khakee, A. (2009). Securing democracy? A comparative analysis of emergency powers in Europe. Policy paper 30. Geneva centre for the democratic control of armed forces.

Luoma, R. (2019). Viranomaisten toimivaltuudet häiriötilanteissa. Oikeusministeriön julkaisuja, selvityksiä ja ohjeita.

Sisäministeriö. (2019). Kansallinen riskiarvio 2018. Sisäministeriön julkaisuja 2019:5.

Turvallisuuskomitea. (2017a). Muistio Valmiuslain päivitystarpeista 19.4.2017. KÄYTTÖ RAJOITETTU. STIV. FI.PLM.2017-1671 232/80.02.04/2017.

Turvallisuuskomitea. (2017b). Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös / 2.11.2017.

Turvallisuuskomitea. (2020). Muistio Havaintoja valmiuslain päivitystarpeesta. KÄYTTÖ RAJOITETTU. TLIV. Turvallisuuskomitea 23.11..2020.

UNHCR. (2020). Global Trends: Forced displacement in 2019. Produced and printed by UNHCR (18 JUNE 2020).

Heikkonen, J., Kataja, P., Lavapuro, J., Salminen, J. & Turpeinen, M. (2018). Valmiuslaki ja perusoikeudet poikkeusoloissa: Valtiosääntöoikeudellinen kokonaisarvio valmiuslain ja perustuslain 23§:n suhteesta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 64/2018.

Moderni kriisilainsäädäntö; Antti Aine, Veli-Pekka Nurmi, Jaakko Ossa, Teemu Penttilä, Ilkka Salmi ja Vesa Virtanen. Sanoma Pro Oy 2011.

Huoltovarmuusneuvoston tarkastelu koronakriisin vaikutuksista. Huoltovarmuusneuvosto 2020.