

Asia: VN/5137/2022-OM-229

Ehdotus uudeksi valmiuslaiksi; työryhmän mietintö

1 luku. Yleiset säännökset

1 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Ei lausuttavaa.

2 luku. Varautumisvelvollisuus

Yleisen varautumisvelvollisuuden organisatorista soveltamisalaa (6 §:n 1 mom.) koskevat huomiot:

Valmiuslaista puhuttaessa korostuu usein sen rooli poikkeusolojen lainsäädäntönä. Esimerkiksi julkisuudessa on usein puhuttu ”valmiuslain käyttöönotosta”, kun tosiasiaissa on tarkoitettu valmiuslaissa säädettyjen edellytysten ja menettelytapojen mukaista lisätoimivaltuuksien käyttöönottoa. Tällöin unohtuu helposti paitsi se, että valmiuslaki on koko ajan voimassa myös se, että sen varautumisvelvollisuutta koskeva sääntely tulee jatkuvasti ja mitä suurimmassa määrin sovellettavaksi viranomaisten normaaliolojen aikaisessa toiminnassa. Varautuminen on kokonaisturvallisuuden toimintamallin perustassa eli Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa määritellyn mukaisesti toimintaa, jolla pienennetään uhkien toteutumisen todennäköisyyttä, edistetään omaa valmiutta kohdata niitä ja luodaan edellytykset vasteelle.

Nyt käsillä olevassa mietinnössä varautumisvelvollisuudesta esitetään säädettäväksi huomattavasti yksityiskohtaisemmin kuin nykyisen valmiuslain 12 ja 13 §:ssä on säädetty. Pelkästään velvollisuutta koskevien pykälien määrää esitetään nykyiseen verrattuna kolminkertaistettavaksi.

Turvallisuuskomitean sihteeristö pitää esitettyä ratkaisua varautumisvelvollisuuden nykyistä yksityiskohtaisemmasta sääntelystä lähtökohdiltaan perusteltuna.

Valmiuslakiehdotuksen 6 §:ssä varautumisvelvollisille ehdotettua velvoitetta varmistaa lakiin perustuvien tehtäviensä häiriötön hoitaminen kaikissa olosuhteissa voidaan pitää hyvänä lähtökohdana velvollisuudelle. Säännöksestä käy nyt nimenomaisesti ilmi, että on varauduttava myös sellaisiin tilanteisiin, joissa olosuhteet eivät välttämättä ole lähelläkään poikkeusolokynnyksen ylittymistä.

Varautumisvelvollisuuden piirissä olevien tahojen vähäistä laajennusta nyt ehdotetulla tavalla ulottumaan muihin lailla julkista hallintotehtäviä hoitamaan perustettuihin tai siihen lailla velvoitettuihin yhteisöihin siltä osin kuin ne hoitavat julkisia hallintotehtäviä, on myös pidettävä

perusteltuna. Jossain määrin tulkinta- ja rajanveto-ongelmia voi aiheuttaa 6 §:n 3 momentissa varautumisvelvolliselle ehdotettu velvollisuus varmistua 1 momentissa säädettyjen velvoitteiden toteutuminen myös silloin, kun se hankkii lakiin perustuvien tehtäviensä hoitamista tukevia palveluita yksityisiltä yhteisöiltä. Tätä velvollisuutta voisi olla paikallaan valaista esimerkein. Kun esimerkiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain mukaiset yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoavat yritykset on perusteluissakin (s. 202) käytetyn esimerkin mukaisesti suljettu itsenäisen varautumisvelvollisuuden ulkopuolelle, niiden voinee kuitenkin ostopalvelusopimusten ehtojen mukaisesti tosiasiallisesti katsoa joutuvan varautumisvelvollisuuden piiriin, kun ne tuottavat esimerkiksi järjestyksenvalvontapalveluja hyvinvointialueen sairaalalle. Vaikka valmiuslaissa ei voidakaan säätää sopimusten sisällöstä, tämä ei estäisi ennakoivan ja kattavan sopimisen merkityksen korostamista lain perusteluissa kuvatussa kaltaisissa tapauksissa.

Varautumisvelvollisuuden laajentuminen sekä ohjauksen ja valvonnan lisääntyminen mahdollistaisi kansalaisjärjestöjen tehokkaamman käytön poikkeusoloissa. Jatkovalmistelussa tämä näkökulma on kannatettavaa huomioida. Perustuslain 124 § rajaa selkeästi, että merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Varautumissuunnittelussa olisi mahdollisuus velvoittaa julkisija toimijoita tarkastamaan mahdollisuudet kansalaisjärjestöjen tehokkaampaan hyödyntämiseen. Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Kansalaisjärjestöissä on potentiaalia paljon, mutta tämä edellyttää pitäjännteistä suunnittelua ja mm. intressi- ja esteellisyysriskien arviointia sekä uudentyypistä jatkuvuudenhallintaa. Nämä ovat kuitenkin ratkaistavissa lailla, ohjauksella ja valvonnalla, mikäli kansalaisjärjestöjen hyötykäyttö riskien hallinnassa todetaan merkittäväksi.

Yleisen varautumisvelvollisuuden aineellista sisältöä (6-8 §) koskevat huomiot:

Riskien arviointia ja hallintaa koskeva ehdotetun lain 7 §:n säännös edustaa myös uutta sääntelyä. Pykälän 1 momentin mukaan varautumisvelvollisen on pyrittävä tunnistamaan toimintansa häiriöttömyyttä vakavasti vaarantavat uhkat ja arvioimaan niiden aiheuttamat riskit lakiin perustuvien tehtäviensä hoitamiseksi sekä huolehdittava toiminnassaan asianmukaisista hallintatoimenpiteistä riskien toteutumisen ehkäisemiseksi ja niiden vaikutusten vähentämiseksi. Perusteluissakin todetusti velvoitteen täyttämiseksi ei esitetä erityisiä toteuttamistapoja tai muotovaatimuksia. Kun perusteluissa toisaalta on todettu riskillä tarkoitettavan ”kielteisen seikan tai tapahtuman todennäköisyyden ja vaikutusten yhdistelmää”, tämä on omiaan ohjaamaan varautumisvelvollisia toteuttamaan riskien arviointia juuri vakiintuneiden toteuttamistapojen ja muotovaatimusten suuntaan.

Sinänsä on pidettävä perusteltuna myös ehdotetun 8 §:n sääntelyä siitä, mitä varautumisvelvollisen on sisällytettävä valmiussuunnitelmaan. Ehdotettuun 8 §:än perusteluja voitaisiin täydentää siten, että valmiussuunnittelussa huomioidaan siviilipalvelusvelvolliset tarkoituksenmukaisella tavalla. Valmiusharjoitusten velvoittavuutta ja sisältöä olisi niin ikään arvioitava uudelleen ehdotetussa 8 §:ssä. Jatkuva toimintakyvyn ylläpito ja suunnitelmien toimivuuden varmistus edellyttävät harjoittelua. Toimialojen ja toimintojen suoriutumista valtioneuvoston päätöksenteosta toimeenpanoon asti olisi hyvä sääntömääräisesti harjoitella etenkin vahvasti poikkeiyhteiskunnallisten toimintojen osalta.

Muut 2 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Valmiussuunnitelmien sisällön yksityiskohtainen sääntely suhteessa siihen, että ministeriöille esitetään ehdotuksen 9 §:ssä nykyistä vastaavalla tavalla hallinnonalansa varautumisen valvontavastuuta, johtaa lähtökohtaisesti myös nykyistä yksityiskohtaisemman valvonnan tarpeeseen. Perusteluissa olisi kenties syytä arvioida, millä tasolla tätä valvontaa käytännössä tulisi toteuttaa.

Niin ikään ehdotetun lain 9 §:n perusteluissa todetaan, että sääntelyn tarkoituksena olisi korostaa yhteistoiminnan merkitystä varautumisessa. Perusteluissa todetaan, että häiriötilanteiden hallinta edellyttää usein yhteistyötä myös erilaisten yritysten ja organisaatioiden, kuten erilaisten järjestöjen kanssa, jonka vuoksi varautumista tulisi yhteensovittaa myös tarvittavilta osin näiden kanssa. Yhteistoimintaa korostava sääntely on perusteltua, mutta kuvaus on varsin yleinen, mikä heikentää lain tavoitetta. Pysyvä, lain tasoinen yritys- ja järjestöraja, esim. nimetty sidosryhmäkoordinaattori, vakiintunut neuvottelumekanismi ja pääsääntöisesti myös tiedonvaihdon oikeusperusta, puuttuu.

Tilannekuvan ylläpitäminen on ehdotetun 10 §:n mukaisesti pääosin viranomaisten keskinäistä. Elinkeinoelämän huoltovarmuuskriittiset toimijat huomioidaan tilannekuvassa huoltovarmuuslainsäädännön kautta, mutta järjestöt jäävät käytännössä tilannekuvatoimintojen ulkopuolelle. Järjestöille ei ole selkeää, nimenomaista sääntöpohjaa edes silloin, kun ne hoitavat julkisia tehtäviä viranomaisia tukien.

3. luku Poikkeusoloista ja lisätoimivaltuuksien käyttöönotosta päättäminen

Poikkeusolojen edellytyksiä (11 §, vrt. nyk. poikkeusolojen määritelmä) koskevat huomiot:

Ei lausuttavaa.

Poikkeusolojen alkamista ja päättymistä koskevaa päätöksentekoa (12 ja 21 §) koskevat huomiot:

Ei lausuttavaa.

Lisätoimivaltuuksien käyttöönottonenettelyä (13-20 §) koskevat huomiot:

Ei lausuttavaa.

Valtioneuvoston erityisiä seurantavelvollisuuksia (22 ja 23 §) koskevat huomiot:

Ei lausuttavaa.

4 luku. Poikkeusolojen hallinnan ohjaus ja hallinnon erityisjärjestelyt

4 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Ehdotettu 26 §:n sääntely viestinnän tehostamisesta poikkeusoloissa ja tiedotusten julkaisuvelvollisuudesta on asianmukainen. Ehdotuksessa mainitaan, että yrityksiin suunnatun viestinnän osalta on tärkeää huolehtia tiedonsaannin riittävydestä, ajantasaisuudesta ja selkeydestä. Kokonaisturvallisuuden toimintaperiaatteiden mukaisesti olisi kannatettavaa huolehtia viestinnästä myös kansalaisjärjestöjen suuntaan. Pykälän perusteluissa korostetaan, että viestinnän

tulee ulotettua myös heikoimmassa asemassa oleville ihmisryhmille, kuten vammaisille henkilöille ja ikääntyneille. Kansalaisjärjestöillä on kiinteä yhteys juuri heikoimmassa asemassa oleviin ihmisryhmiin.

5 luku. Lisätoimivaltuuksien käyttöperiaatteet ja soveltamista koskevat yleiset säännökset

5 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Ei lausuttavaa.

6 luku. Hallinnon järjestäminen ja valtion taloudenhoito

6 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Ei lausuttavaa.

7 luku. Työvoiman saatavuuden turvaaminen

7 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Ei lausuttavaa.

8 luku. Työvelvollisuus

8 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Ei lausuttavaa.

9 luku. Sotilaallisen puolustusvalmiuden turvaaminen

9 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Ei lausuttavaa.

10 luku. Liikkumisen ja oleskelun rajoittaminen sekä väestön siirtäminen

10 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Mietinnössä evakuointi käsitellään osana väestönsuojelua ja väestön siirtoja. Painopiste on ihmisten siirtämisessä ja siirtyneen väestön palvelujen turvaamisessa. Esitys ei paneudu erikseen siirrettävään omaisuuteen, vaikka 68 §:n perusteluissa todetaan, että Geneven yleissopimusten I lisäpöytäkirjan 58 artiklassa säädetään varotoimenpiteistä aseellisen toiminnan vaikutusten vähentämiseksi. Tämän mukaan myös Suomi on velvollinen ryhtymään ennakollisiin varotoimenpiteisiin suojellakseen siviiliväestöä ja -omaisuutta. Valmiuslakimietintö ei ota kantaa mm. tuotantoeläinten tai muun omaisuuden siirtoon. Evakuointi ei pidä sisällään myöskään kulttuuriomiasuutta eikä arkistoja ja tietovarantoja. Jatkovalmistelussa onkin hyvä selvittää, onko kulttuuriperinnön ja omaisuuden suojaaminen riittävällä tavalla määritelty muussa lainsäädännössä tai sopimuksissa. Valmiuslakiin kytkeytyvän määritelmän yksiselitteisyys on tärkeä, kun tulkitaan, mitä käytännön evakuointioperaatioissa voidaan sisällyttää viranomaisvastuisiin tai viranomaisten tukemiin

toimintoihin (vrt. Sisäministeriön Evakuointien suunnittelu- ja toimeenpano-ohje; Väestön siirtäminen poikkeusoloissa).

Ehdotetussa 69 §:ssä siirtyneen henkilön tulee ilmoittaa siirtymisestään ja huollossaan olevan henkilön siirtymisestä sille kunnalle, johon on asettunut oleskelemaan. Pykälän tarkoitus, kunnille ja hyvinvointialueille muodostuva ajantasainen tieto siirtyneestä väestöstä, on perusteltu. Pykälän tarkoituksena olisi siten turvata julkisen vallan tilannekuvaa siitä, missä väestö tosiasiallisesti esimerkiksi laajassa evakuointitilanteessa oleskelee, ja näin mahdollisuutta ohjata resursseja tarkoituksenmukaisella tavalla. Kunnan tulisi vastaavasti ilmoittaa henkilöiden tiedot Digi- ja väestötietovirastolle. Siirtyneen väestön osalta ilmoitusmenettely sinänsä on perustelua, mutta saattaa lisätä tarpeettomasti kunnan hallinnollista taakkaa, ottaen huomioon, että henkilön on mahdollista tehdä Digi- ja väestötietovirastoon tilapäinen ilmoitus sähköisesti myös itse. Kotikuntalain 3 luku 7 § jopa edellyttää henkilöä tekemään asianomaisen ilmoituksen myös tilapäisestä muutosta. Ilmoitus tilapäisestä asuinpaikasta on pakollinen, jos asuminen kestää yli kolme kuukautta. Hallinnollisen taakan välttämiseksi esitämmekin, että jatkovalmistelussa varmistetaan yhteensopivuus Digi- ja väestötietoviraston tilapäistä asuinpaikkaa koskevien ilmoitusten kanssa, jotta päällekkäiset ilmoitusvelvoitteet eivät kuormita kuntia tai kansalaisia. Kotikuntalain ilmoitusvelvoitteiden ja 69 §:n suhde on syytä täsmentää perusteluissa.

11 luku. Otto-oikeudet ja palvelujen suorittamisvelvollisuus

11 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Ei lausuttavaa.

12 luku. Väestön välttämättömän toimeentulon turvaaminen ja sosiaaliturvan muutokset

12 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Ei lausuttavaa.

13 luku. Välttämättömien hyödykkeiden ja palvelujen saatavuuden turvaaminen

13 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Ei lausuttavaa.

14 luku. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutuksen turvaaminen

14 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Ei lausuttavaa.

15 luku. Asumisen järjestäminen

15 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Ei lausuttavaa.

16 luku. Rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusmarkkinoiden turvaaminen

16 luvun (pl. 110 §) säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Ei lausuttavaa.

110 §:n 1 momentin 1 kohtaa (vientikielto) koskevat huomiot:

Ei lausuttavaa.

110 §:n 1 momentin 2 kohtaa (tuontikielto) koskevat huomiot:

Ei lausuttavaa.

110 §:n 1 momentin 3 kohtaa (tiettyjen taloudellisten toimien kieltä) koskevat huomiot:

Ei lausuttavaa.

110 §:n 1 momentin 4 kohtaa (kotiuttamisvelvollisuus) koskevat huomiot:

Ei lausuttavaa.

110 §:n 2-5 momenttia koskevat huomiot:

Ei lausuttavaa.

17 luku. Energia-, vesi- ja jätehuollon turvaaminen

17 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Ei lausuttavaa.

18 luku. Välttämättömien viestintä- ja postipalveluiden turvaaminen

18 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Ei lausuttavaa.

19 luku. Ruoantuotannon turvaaminen

19 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Ei lausuttavaa.

20 luku. Välttämättömän rakentamisen turvaaminen

20 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Ei lausuttavaa.

III osaa koskevat yleiset kysymykset

Toimivaltuusosan rakennetta ja toimivaltuuksien sääntelytapaa koskevat yleiset huomiot:

Ei lausuttavaa.

Mahdolliset muut koko toimivaltuusosaa koskevat huomiot:

Ei lausuttavaa.

21 luku. Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat yleiset säännökset

21 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Ei lausuttavaa.

22 luku. Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat erityiset säännökset

22 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Ei lausuttavaa.

23 luku. Korvaukset

23 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Ei lausuttavaa.

24 luku ja rikoslain muuttamista koskeva lakiehdotus. Rangaistussäännökset

Valmiuslain 24 luvun ja rikoslain muuttamista koskevan lakiehdotuksen (2. lakiehdotus) säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Ei lausuttavaa.

25 luku. Muutoksenhaku

25 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Ei lausuttavaa.

HE-luonnoksen yleisperustelut

Vaikutusten arviointia koskevat huomiot:

Ei lausuttavaa.

Säätämisjärjestysperusteluja koskevat huomiot:

Ei lausuttavaa.

Muut HE-luonnoksen perusteluja koskevat huomiot:

Terminologia

Lakiehdotus tuo selkeästi esille poikkeusolojen lisätoimivaltuuksien käyttöönottoon liittyvän rajaavan sanaston (välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus), mikä on perustuslain kanssa sopusoinnussa ja logiikka on periaatteellisesti johdonmukainen. Vaikka poikkeusolot olisi todettu ja lisätoimivaltuudet otettu käyttöön, soveltamisen retoriikka kiristyy vielä toimivaltuuskohtaisesti. Selkeyden vuoksi kannattaa ehkä harkita, pystyvätkö abstraktiotason termit täsmentämään lakiesityksessä.

Abstraktit kynnysstermit ("erityisen vakava", "olennaisesti", "laajamittaisesti") ovat lain tasolla käytettynä väistämättä tulkinnanvaraisia. Soveltamiskäytännön ennakoitavuuden ja oikeusvarmuuden lisäämiseksi on tarkoituksenmukaista täsmentää näitä termejä systemaattisesti valtuuksittain soveltamisasetuksissa ja niiden perusteluissa. Ennakollisesti määritellyt kynnyskriteerit konkretisoivat säännösten soveltamisedellytyksiä, tukevat välttämättömyys- ja oikeasuhteisuusvaatimuksen arviointia sekä edistävät toimivaltuuksien oikea-aikaista käyttöä.

Sektorikohtaisissa valtuuksissa "välttämättömyyden" käytännön määrittely (esim. "välttämätön hyödyke", "välttämätön rakentaminen") edellyttää ennakoon laadittuja päätöspohjia ja priorisointiluetteloita, jotta soveltaminen ja yksittäistapausten käsittely ei ruuhkaudu poikkeusoloissa. Tämä vastaa uudistuksessa korostettua oikea-aikaisuuden ja oikeasuhteisuuden periaatetta, joka korostuu erityisesti tilanteissa, joissa poikkeusolot todetaan ehdotetun 11 §:n 1 momentin 5) kohdan perusteella.

Työryhmän mietintö

Uudistuksen tarpeellisuutta ja sen keskeisiä ratkaisuja koskevat yleiset kannanotot:

Turvallisuuskomitean sihteeristön edustaja on ollut nimettynä valmistelusta vastanneen työryhmän sihteeristöön 15.2.2023 lähtien. Turvallisuuskomitean sihteeristöllä on siten tätä kautta ollut mahdollisuus osallistua lakiuudistuksen perusvalmisteluun ja tuoda esiin erityisesti kokonaisturvallisuuden toimintamallia koskevia näkökohtia. Nyt käsillä olevassa lausunnossa Turvallisuuskomitean sihteeristö painottuu eräisiin nimenomaan turvallisuusympäristöä, kokonaisturvallisuutta sekä valmiuslakiluonnoksessa säädettäväksi esitettyä varautumisvelvollisuutta koskeviin huomioihin. Poikkeusolojen määrittelyyn, lisätoimivaltuuksien käyttöönottoon ja lisätoimivaltuuksien laatuun Turvallisuuskomitean sihteeristö ei tässä lausunnossa ota kovinkaan yksityiskohtaisesti kantaa.

Turvallisuuskomitean sihteeristö pitää valmiuslakimietinnön varautumissääntelyn päälinjoja perusteltuina ja tarkoituksenmukaisina. Ehdotetulla sääntelyllä voidaan olennaisesti parantaa säännösten ennakoitavuutta, toimeenpantavuutta ja perusoikeusmyönteistä soveltamista.

Muut työryhmän mietintöä koskevat yleiset huomiot:

Turvallisuusympäristön muutos

Turvallisuusympäristön muutosta on käsitelty mietinnön jaksossa 1.1.2. Muutosta samoin kuin suomalaista kokonaisturvallisuuden toimintamallia on Turvallisuuskomitean sihteeristön näkemyksen mukaan kuvattu varsin kattavasti ja monipuolisesti. Erityisesti jaksossa on tehty selkoa turvallisuustilanteesta viime vuosien aikana tapahtuneesta nopeasta muutoksesta. Esille on otettu myös turvallisuusympäristön ennustettavuudessa viime vuosina tapahtunut heikentyminen. Kaiken kaikkiaan jaksosta välittyy hyvä ja realistinen kuva juuri tämänhetkisestä turvallisuusympäristöstä sekä niistä ongelmista ja jännitteistä, joita siihen liittyy.

Valmiuslain kaltaiselle poikkeusoloissa sovellettavaksi tulevalle (ja varautumisvelvollisuuden suhteen toki myös normaalioloissa sovellettavalle) laille on ominaista, että se on lähtökohtaisesti voimassa suhteellisen pitkään. Siihen tehtävät muutokset eivät ole aivan tavanomaisia ja säännönmukaisia,

vaikka niitä on nykyiseenkin valmiuslakiin juuri muuttuneen turvallisuustilanteen vuoksi tehty. Tiettyjen peruselementtien, kuten esimerkiksi varautumisvelvollisuuden samoin kuin eri hallinnonaloille poikkeusoloissa tarvittavien lisätoimivaltuuksien, tarve on riippumaton kulloinkin vallitsevasta turvallisuusympäristöstä. Hallituksen esityksenä annettavan valmiuslakiesityksen perusteluissa olisikin paikallaan muistuttaa nimenomaisesti myös tästä. Hyvään varautumiseen kuuluu sen perustason ylläpitäminen myös silloin, kun käsillä oleva turvallisuusympäristö ei näyttäisi erityisen jännitteiseltä tai uhkaavalta. On olemassa kansainvälisiä esimerkkejä siitä, miten esimerkiksi sotilaalliseen maanpuolustukseen liittyvää varautumista on kevennetty, kun turvallisuusympäristö on näyttänyt pysyvästi muuttuneen aiempaa vähemmän jännitteiseksi. Seurauksena ovat olleet vaikeudet vaihtaa varautumisen kehityssuuntaa turvallisuusympäristön muuttuessa toiseen suuntaan. Jatkovalmistelussa olisi paikallaan harkita sen nimenomaista toteamista, että turvallisuusympäristö saattaa muuttua myös toisenlaiseen suuntaan – vaikka tästä ei juuri nyt olekaan mitään merkkejä - ja silloinkin laissa esitetyn kaltaisiin lisätoimivaltuuksiin on syytä lainsäädännöllisesti varautua.

Turvallisuuskomitean sihteeristö kiinnittää huomiota myös turvallisuusympäristön muutosta kuvaavassa jaksossa käytettyihin käsitteisiin. Näitä käsitteitä ovat esimerkiksi hybrdivaikuttaminen ja laaja-alainen vaikuttaminen, joista ensin mainittu esiintyy mietinnössä varsin taajaan. Nykyisen valmiuslain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 3/2008) hybrdivaikuttamista ei terminä mainittu kertakaan. Tämä johtuu luonnollisesti siitä, että termi on tullut turvallisuusuuhkia koskevassa kielessä yleiseen käyttöön vasta myöhemmin. Kuitenkin jo aikakausien ajan valtiot ovat vaikuttaneet toisiinsa sellaisin keinoin, joista nykyajan turvallisuuspoliittisessa kielessä käytettäisiin nimitystä hybrdivaikuttaminen. Yleisessä kielenkäytössä käytettävien termien muuttuminen ja niiden aikasidonnaisuus voi johtaa kuitenkin myös lainsäädännön tulkintavaikeuksiin. Esimerkiksi nykyisen valmiuslain 3 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa käytetyn aseelliseen hyökkäykseen vakavuudeltaan rinnastuvan hyökkäyksen ”hybridiluonteen” mahdollisuudesta on käyty keskustelua, joka lienee ainakin osin liittynyt siihen, ettei hybrdivaikuttamista tuolloisissa lainvalmisteluasiakirjoissa terminä käytetty. Tämän vuoksi hallituksen esityksen perusteluissa olisi selvyiden vuoksi nimenomaisesti paikallaan muistuttaa siitä, että lain poikkeusolomääritelmien sanamuoto on poikkeusolojen toteamisen yhteydessä ratkaiseva riippumatta siitä, mitä termiä asiasta kulloisessakin turvallisuuspoliittisessa kielessä käytetään.

Kokonaisturvallisuus

Mietinnön jakson 4.2 alajaksossa 4.2.1 käsitellään ajantasaisen valmiuslainsäädännön vaikutuksia yhteiskunnan kokonaisturvallisuuteen. Kokonaisturvallisuuden toimintamalli, jossa yhteiskunnan elintärkeitä toiminnot turvataan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistoimintana, on alajaksossa asianmukaisesti kuvattu. Kuten esityksessä (s. 136) on nimenomaisesti todettu, valmiuslain soveltamisessa kokonaisturvallisuuden toimintamalli ilmenee ennen kaikkea varautumisessa. Turvallisuuskomitean sihteeristön näkemyksen mukaan kokonaisturvallisuuden toimintamalli ilmenee myös lisätoimivaltuuksien osalta. Esityksessä on asianmukaisesti kuvattu myös, miten valmiuslakiin ehdotettu varautumisvelvollisuutta koskeva sääntely saattaa koskea tai koskettaa viranomaisten lisäksi myös elinkeinoelämää, järjestöjä ja jopa ainakin välillisesti yksittäisiä kansalaisia. Sitä, miten kokonaisturvallisuuden ilmenemistä valmiuslain soveltamisessa on perusteluissa kuvattu, on pidettävä asianmukaisena. Valmiuslaki on perustellusti luonteeltaan hyvin viranomaiskeskeinen, mutta toimeenpanon tehokkuutta ja vaikuttavuutta

tehostaisi, jos myös muut kokonaisturvallisuuden toimijat sitoutettaisiin vahvemmin yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen.

Päätöksenteko ja siihen liittyvät tieto- ja tiedonhallintajärjestelmät

Poikkeusoloissa voidaan joutua tekemään lukuisia hallinnollisia päätöksiä, jotka voivat poiketa normaalista menetelmistä tai sisällöstä. Lakiehdotus kattaa näiden toimien oikeudelliset puitteet ja perusteet (toimivalta, rekisteriperusteet, priorisointivalta ja päätösketjut), mutta ei käsittele riittävästi teknistä toimeenpantavuutta. Massamenettelyiden onnistuminen edellyttää, että hallinnolla on etukäteen tietomallit, rekisteriyhteydet, rajapinnat ja raportointi ovat valmiina. Koska yksilöpäätöksiin nojaavat menettelyt ovat hitaita, eivätkä laajoissa kriiseissä skaalaudu, on välttämätöntä, että massapäätöksenteon oikeusperusta ja tietotekniset valmiudet on määritelty, dokumentoitu ja testattu ennakolta. Tämä koskee esim. ostokiintiöitä, säännöstelyä ja luovutusvelvollisuuksia. Sen sijaan lakiehdotus tuo esille, että järjestelmien resilienssi ja digitaalisen infrastruktuurin suojaamisen varsinainen kehikko löytyy sektorisääntelystä.

Tietojärjestelmät rajapintoineen saattavat muodostaa haasteen esimerkiksi evakuointitilanteessa, joissa evakuointi kohdistuisi kotihoidon piiriin kuuluvaan henkilöön. Yksilöpäätösten tekeminen siirrosta, liikkumisesta, majoituksesta, perustarpeista ja sote-palveluista on turvattava nopeasti myös, vaikka kohderyhmä olisi laaja. Oikeusturvan kannalta on välttämätöntä, että tällaisissa tilanteissa myös asetustasolla varaudutaan massamenettelyihin ja päätökset saadaan saumattomasti toimeenpantua hallinnonalojen välillä.

Korvala Petteri
Turvallisuukskomitean sihteeristö

Ojala Mirva
Turvallisuukskomitean sihteeristö