

Asia: VN/5137/2022-OM-229

Ehdotus uudeksi valmiuslaiksi; työryhmän mietintö

1 luku. Yleiset säännökset

1 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Raportti tunnistaa muutoksen globaalissa toimintaympäristössä, toteamalla, että "Vallitsevaa kansainvälistä sääntöpohjaista järjestystä pyritään haastamaan." Tilanne on raportin julkistamisen jälkeen huonontunut entisestään, eikä sääntöpohjaisuutta kansainvälisessä politiikassa käytännössä enää ole. Suurvallat ovat siirtyneet hallitsemaan omia intressejään ja etupiirejään. Maailma on jo siirtynyt moninapaiseen, transaktionaaliseen epäjärjestykseen, luopuen moninkeskisyydestä.

Toinen tilanteeseen vaikuttava muutos liittyy normaalioloihin (rauha) ja poikkeusoloihin (sota) väliseen rajanvetoon. Raportti tulkitsee asiaa perinteisen sota-rauha-asetelman mukaan tunnistuen kyllä hybridiuhkien olemassaolon. Länsimaissa asetelma on rauha -kriisi (harmaavaihe) - sota. Suomen päävastustajan Venäjän ajattelussa tilanne on toisin. Venäjälle sotatila on normaali olotila, jonka intensiivisyysasteet vaihtelevat. He näkevät maailman näkökulmasta, jossa on epävaka rauha/ei-sota – aktiivinen konflikti – sota. Se jopa omassa retoriikassaan sanoo olevansa sodassa länttä ja Natoa kohtaan.

Keskeistä on toteuttaa saumaton lainsäädännöllinen kehikko normaaliaikojen, niiden häiriötilanteiden ja poikkeusolojen varalle. Kuten perusteluissa todetaan "yhteiskunnan eri sektoreita koskeva normaaliolojen lainsäädäntö tulee pyrkiä valmistelevaan siten, että sääntely toimii sekä normaalioloissa, niiden häiriötilanteissa että poikkeusoloissa."

Rikoslain ja muun normaalioloihin tarkoitetun lainsäädännön yhdessä valmiuslain ja puolustustilalain kanssa tulee muodostaa ehjä ja saumaton kokonaisuus, jossa vihamielisten operaatioiden valmistelu kriittistä infrastruktuuria ja yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja vastaan voidaan havaita riittävän ajoissa ja ryhtyä tarvittaviin toimintojen suojaamis- ja turvaamistoimenpiteisiin.

Valmiuslain idea lähtee ajatuksesta, että viranomaisilla on velvollisuus varautua suoriutumaan tehtävistään kaikissa olosuhteissa sekä sopeuttamaan toimintansa myös mahdollisiin häiriötilanteisiin ja kriisiolosuhteisiin. Yhteiskunnan toimivuuden kannalta keskeistä olisi pystyä ennakoimaan ja paljastamaan vihamielinen toiminta, ennen kuin se on niin laajamittaista, että tarvitaan lisätoimivaltuuksia. Tämä koskee erityisesti hybridivaikuttamista.

Tätä varhaista varoitusta ja ennakointia toteuttavat siviili- ja sotilastiedustelu. Niitä tulee kehittää erityisesti hybridiuhkien torjunnan näkökulmasta, jotta vihamielisen toiminnan valmistelu voidaan havainnoida ja attribuoita.

Lisäksi tulisi tarkastella rikoslainsäädäntöä. Nykyisin lainsäädännössä rikoksen valmistelu on rangaistavaa vain erillisten tunnusmerkistöjen perusteella ja vain vakavimmissa rikoksissa. Tarvitaan kattava selvitys ja analyysi, millaisten vakavimpien hybridioperaatioiden valmistelu olisi rangaistavaa.

2 luku. Varautumisvelvollisuus

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

Varautumista koskevaa sääntelyä ehdotetaan uudessa laissa merkittävästi täs-mennettävän ja laajennettavan voimassa olevaan lakiin verrattuna, jota on pidettävä oikeansuuntaisena menettelynä. Kuitenkin yleinen varautumisvelvollisuus koskisi ehdotuksen mukaan vain viranomaisia ja tiettyjä julkisia hallintotehtäviä hoitavia toimijoita.

Raportti tunnistaa nykytilanteen, jossa yhteiskunnan kriittinen infrastruktuuri ja palvelut ovat yhä laajemmin yksityisen sektorin tuottamia, keskinäisriippuvaisia sekä digitalisoituja, mikä altistaa ne erilaisille kyberhyökkäyksille. Lisäksi merkittävä osa palveluista on keskinäisriippuvia kansainvälisten toimijoiden kanssa.

Digiyhteiskunnan superkriittisiä toimintoja ovat sähkö, telekommunikaatio ja PNT-palvelu (Positioning, Navigation, and Timing). Energiatuotannon osalta olemme lähes omavaraisia, mutta tietoliikenneverkkomme on globaali ja PNT-palvelu saadaan kansainvälisiltä satelliittitoimijoilta. Siksi yksityinen sektori tulee saada vahvasti mukaan varautumistoimenpiteiden toteuttamiseen, jota kyllä HVK:n poolit ansiokkaasti jo toteuttavat.

Raportin näkemyksen mukaan sektorikohtaisessa lainsäädännössä on monelta osin tunnistettu tarve säätää varautumisvelvollisuus koskemaan myös yksityisiä yrityksiä ja palveluiden tuottajia. Raportin mukaan sektorikohtaista varautumista parantavat erityisesti CER- ja NIS2-direktiivien voimaantulo.

Näiden lisäksi Digipalvelulaki (DSA) ja digitaalimarkkinasäädös (DMA) muodostavat yhtenäisen säännösten, joiden päätavoitteena on luoda turvallisempi digitaalinen tila EU:ssa. Myös finanssialan digitaaliseen häiriönsietokykyyn liittyvä asetus (DORA), pyrkii takaamaan yritysten taloudellisen vakauden ja varmistamaan yritysten digitaalista häiriönsietokykyä kyberhyökkäyksiä vastaan sekä tieto- ja viestintätekniikkaan liittyvien vakavien toimintahäiriöiden hallinnassa. Lisäksi Kybersolidaarisuussäädös (CSA) vahvistaa solidaarisuutta EU:n tasolla, jotta kyberuhat ja vaaratilanteet voidaan havaita, valmistautua niihin ja reagoida paremmin. Edelleen kyberresilienssisäädös (CRA) varmistaa, että yrityksiä ja kuluttajia suojellaan tehokkaasti kyberuhkilta. Asetuksella luodaan vähimmäisedellytykset tietoturvallisten digitaalisia elementtejä sisältävien tuotteiden kehittämiseksi ja tuottamiseksi. Nämä EU-regulaatiot lisäävät digiyhteiskunnan varautumista normaaliaikojen häiriöihin ja poikkeusoloihin. Niiden haasteena on, etteivät ne kata aukottomasti koko digitaalista toimintakenttää. Digiyhteiskunnan rakenteet ja palvelut muodostavat erittäin verkottuneen ja keskinäisriippuvan kokonaisuuden, jossa toimitusketjujen häiriöttömällä toiminnalla on keskeinen merkitys.

Siksi tarvittaisiin digiyhteiskunnan varautumisen kokonaistilannekuvaa, jossa mahdolliset epäjatkuvuuskohdat voidaan tunnistaa ja pakottavan lainsäädännön ulkopuolelle mahdollisesti jäävät alueet. Vastustaja nimittäin hakee digiyhteiskunnan heikoimmin suojattuja osia, joihin hyökkäämällä voidaan aikaansaada merkittäviä kielteisiä vaikutuksia ja epävakauttamalla yhteiskuntaa samalla pysyen näkymättömissä.

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

Uusi 7 § Riskien arviointi ja hallinta on hyvin tärkeä. Siinä määritellään säännökset varautumisvelvollisuuteen liittyvästä riskien arvioinnista ja hallinnasta. Riskienhallintasuunnitelma on kukin varautumisvelvollisen vastuulla. Kuten edellä on mainittu pakottava varautumisvelvollisuus ei välttämättä kata koko yhteiskunnan kriittistä infrastruktuuria ja elintärkeitä toimintoja. Siksi tarvittaisiin koko yhteiskuntaa koskeva riskien arvioinnin ja hallinnan viitekehys avuksi ja tueksi eri toimijoille sekä sektorikohtaisten suunnitelmien koonnos parantamaan yhteiskunnan riskien hallinnan tilannetietoisuutta ja varmistamaan niiden ajantasaisuus.

Muut 2 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

10 § mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan ajantasaisen tilannekuvan ylläpitämisestä ja valtioneuvoston kanslia vastaa valtioneuvoston yhteisestä tilannekuvasta.

Raportin mukaan tilannekuvatiedolla on keskeinen merkitys vakavien häiriötilanteiden hallinnassa ja poikkeusoloista päätettäessä.

Uhkien torjunnassa tilannetietoisuudella on keskeinen merkitys häiriöiden hallinnassa ja hyökkäysten torjunnassa. Tämä korostuu erityisesti hybridiuhkien torjunnassa. Lähiaikoina on esimerkkejä nopeasti ja yllättävästi toteutetuista hyökkäysoperaatioista, joiden onnistumisen taustalla on ollut osaltaan kohteen heikko tilannetietoisuus.

Siksi tilannekuvan ylläpitämisen vaatimus tulisi koskea kaikkia varautumisvelvollisia sekä yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin ja palveluiden tuottajia niiltä osin, kun EU regulaatio ei sitä edellytä.

Keskeistä erityisesti hybridiuhkien torjunnassa on yhteisen tilannetietoisuuden luominen. Tämä tarkoittaa tehokasta ja kattavaa tilannekuvien vaihtoa eri toimijoiden välillä

3. luku Poikkeusoloista ja lisätoimivaltuuksien käyttöönotosta päättäminen

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

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

Poikkeusolojen edellytys on välitön uhka, joka olennaisesti ja laajamittaisesti vaikuttavat yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin. Tämä jättää päättäjille tulkinnan uhan vaikuttavuudesta, mutta se jättää myös mahdollisuuden vihamieliselle toimijalle toimia valmiuslain ja puolustustilalain kynnysten alapuolella.

Tähän tarvitaan edellä mainittu kokonaisvaltainen lainsäädännön tarkistus, jotta mahdolliset epäjatkuvuuskohdat ja varautumisen puutteet voidaan havaita riittävän ajoissa.

Ilmeisesti tuon 11§ 5. momentti kuvaa vakavaa hybridi vaikuttamistilannetta. Kuvaus jää aika abstraktiksi, mutta toisaalta tämä liittyy nimenomaan hybridiuhkien luonteeseen, niitä on hankala kuvata tarkasti.

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

Valmiuslainsäädännöllä on keskeinen rooli yhteiskunnan suvereniteetin ja toimivuuden varmistamiseksi. Mahdollinen toimija, joka haluaa tuottaa epävakautta yhteiskuntaan, pyrkii todennäköisesti löytämään sellaisia aukkoja ja epäjatkuvuuksia, joissa se voi haastaa läpinäkyvän ja demokraattisen yhteiskunnan päätöksentekoa. Vaikka kynnys poikkeusolojen alkamiseen on korkea, tulisi lainsäädännön olla mahdollisimman aukoton lain soveltamiseksi ja käyttöön ottamiseksi.

Lisätoimivaltuuksien käyttöönottonenettelyä (13-20 §) koskevat huomiot:

-

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

-

4 luku. Poikkeusolojen hallinnan ohjaus ja hallinnon erityisjärjestelyt

4 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

5 luku. Lisätoimivaltuuksien käyttöperiaatteet ja soveltamista koskevat yleiset säännökset

5 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

6 luku. Hallinnon järjestäminen ja valtion taloudenhoito

6 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

7 luku. Työvoiman saatavuuden turvaaminen

7 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

8 luku. Työvelvollisuus

8 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

9 luku. Sotilaallisen puolustusvalmiuden turvaaminen

9 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

10 luku. Liikkumisen ja oleskelun rajoittaminen sekä väestön siirtäminen

10 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

11 luku. Otto-oikeudet ja palvelujen suorittamisvelvollisuus

11 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

12 luku. Väestön välttämättömän toimeentulon turvaaminen ja sosiaaliturvan muutokset

12 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

13 luku. Välttämättömien hyödykkeiden ja palvelujen saatavuuden turvaaminen

13 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

14 luku. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutuksen turvaaminen

14 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Lakiehdotuksen 101§ mukaan voidaan poikkeusoloissa asetuksella säätää opiskelu ja opetus toteutettavaksi etäopiskeluna sekä määritellä poikkeuksia yliopistolaissa (558/2009) tarkoitetulle toiminnan järjestäjälle säädetyin tai määrätyn opetus- ja tutkimustoiminnan järjestämisvelvollisuuteen.

Yliopistoille asetettuja velvoitteita voidaan pitää oikeina ja poikkeusoloissa tarpeellisina. Korona-ajasta lähtien etäopetus on ollut arkipäivää korkeakouluissa.

Yliopistolain 90§ säädetään yliopistoja koskevasta varautumisvelvollisuudesta, ja onkin tärkeää, että laki koskee koko yliopistokentän varautumista ja toimintaa poikkeusoloissa, ml. säätiöyliopistoja. Tämä tulee todennäköisesti poikkeusoloissa kysymykseksi, jota joudutaan ratkaisemaan ko. tilanteessa.

15 luku. Asumisen järjestäminen

15 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

16 luku. Rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusmarkkinoiden turvaaminen

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

-

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

-

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

-

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

-

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

-

110 §:n 2-5 momenttia koskevat huomiot:

-

17 luku. Energia-, vesi- ja jätehuollon turvaaminen

17 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

18 luku. Välttämättömien viestintä- ja postipalveluiden turvaaminen

18 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

19 luku. Ruoantuotannon turvaaminen

19 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

20 luku. Välttämättömän rakentamisen turvaaminen

20 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

III osaa koskevat yleiset kysymykset

Toimivaltuusosan rakennetta ja toimivaltuuksien sääntelytapaa koskevat yleiset huomiot:

-

Mahdolliset muut koko toimivaltuusosaa koskevat huomiot:

-

21 luku. Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat yleiset säännökset

21 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

22 luku. Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat erityiset säännökset

22 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

23 luku. Korvaukset

23 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

24 luku ja rikoslain muuttamista koskeva lakiehdotus. Rangaistussäännökset

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

-

25 luku. Muutoksenhaku

25 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

HE-luonnoksen yleisperustelut

Vaikutusten arviointia koskevat huomiot:

-

Säätämisjärjestysperusteluja koskevat huomiot:

-

Muut HE-luonnoksen perusteluja koskevat huomiot:

-

Työryhmän mietintö

Uudistuksen tarpeellisuutta ja sen keskeisiä ratkaisuja koskevat yleiset kannanotot:

-

Muut työryhmän mietintöä koskevat yleiset huomiot:

-

Havila Marjo
Jyväskylän yliopisto - Informaatioteknologian tiedekunta