



Eduskunta
Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta

Lausunto hallituksen esityksestä valmiuslain muuttamiseksi

Eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta on esittänyt Etelä-Suomen aluehallintovirastolle (myöhemmin virasto) 28.4.2022 lausuntopyyntöön valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamista koskevaan hallituksen esitykseen (HE 63/2022). Lausunto on pyydetty toimittamaan kirjallisesti.

Viraston lausunnon on koostanut pelastustoimi- ja varautuminen vastuualue. Sisältö on laadittu yhteistyössä peruspalvelut- ja oikeusluvut vastuualueen kanssa.

Poikkeusolot hybridiuhkatilanteessa

Hallituksen esityksessä keskeisin muutos valmiuslakiin on uuden poikkeusolojen määritelmän lisääminen valmiuslakiin (3 §:n 6 kohta). Määritelmällä mahdollistetaan poikkeusolojen toteaminen sellaisessa hybridiuhkatilanteessa, joiden mukaan poikkeusolojen toteaminen ei sovellu olemassa olevien määritelmien perusteella tai soveltuu huonosti.

Ehdotetun 3 §:n 6 kohdan mukaan poikkeusoloina pidettäisiin julkisen vallan päätöksentekokykyyn, yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin toimivuuteen, rajaturvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen kohdistuvaa uhkaa, toimintaa, tapahtumaa tai näiden yhteisvaikutusta, joka erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantaa kansallista turvallisuutta, yhteiskunnan toimintakykyä taikka väestön elinmahdollisuuksia. Kriittisenä infrastruktuurina on esityksessä huomioitu muun muassa lääkkeiden, lääkinnällisten laitteiden sekä sosiaali- ja terveydenhuollossa käytettävien välttämättömien laitteiden ja tarvikkeiden tuotanto ja jakelu sekä sosiaali- ja terveydenhuollon kiireelliset palvelut, kuten ensihoito ja päivystys.

Valmiuslain 3 §:ään tehtävä ehdotus uudesta poikkeusolojen määritelmästä on hyvä ja tarpeellinen lisäys.

Hallituksen esityksen perusteluissa on kuvattu hybridiuhkaa monisanaisesti. Hybridiuhkan määrittely ja hybridi vaikuttamisen tunnistaminen on erittäin hankalaa. Hybridi vaikuttamisen tilanteessa tätä määrittely- ja tunnistusongelmaa pyritään todennäköisesti käyttämään myös hyväksi. Tämän vuoksi valmiuslaissa tulisi säätää mahdollisuus eri viranomaisia velvoittavista hybridi vaikuttamisen seurantaan ja tilannetietoon liittyvistä erityistehtävistä, joiden avulla keskushallinto kykenee arvioimaan hybridi vaikuttamisen kokonaisuutta riittävän hyvin.

Virasto pitää sosiaali- ja terveydenhuollon toimintojen huomioimista tässä kohdassa tärkeänä. Kriittisen infrastruktuurin osalta olisi tarpeen vielä täsmentää sen sisältävän sosiaali- ja terveydenhuollon kiireelliset palvelut, kuten ensihoito ja terveydenhuollon päivystys sekä sosiaali- ja kriisipäivystys, jolloin huomioitaisiin myös kriisityö ja psykososiaalinen tuki.

Virasto pitää myös hyvänä, että esityksessä on huomioitu, että kriittiseen infrastruktuuriin kuuluvat myös edellä tarkoitettujen toimintojen ylläpitämisen ja jatkuvuuden turvaamisen kannalta välttämättömät tieto- ja viestintätekniset palvelut sekä tietojärjestelmät.

Hybridivaikuttamisen ja poikkeusolojen toteamisen välistä problematiikkaa pohdittiin viraston Kanta -ja Päijät-Hämeen alueella viime vuonna järjestämässä alueellisessa valmiusharjoituksessa (Häme21). Harjoituksen uhkaskenaariossa hybridivaikuttaminen aiheutti merkittävää uhkaa yhteiskunnan elintärkeille toiminnoille, mutta suoraa perustetta poikkeusolojen toteamiselle oli vaikea löytää. Harjoituksessa päädyimme poikkeusolojen toteamiseen valmiuslain 2 §:n 2 kohdan perusteella, mikä lausunnon kohteena olevan hallituksen esityksen perustelumuistion perusteella ei välttämättä olisi mahdollista vastaavassa tositilanteessa.

Maahantulo hybridivaikuttamisen keinona

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lisättäväksi valmiuslakiin kokonaan kolme uutta pykälää (122 a, b ja c) sisältävä luku 17 a. Pykälien tarkoituksena on antaa lisätoimivaltuuksia rajaturvallisuuden ja järjestyksen ylläpitämiseen, joiden käyttö voisi olla perusteltua erityisesti laajamittaisen maahantulon tilanteessa.

Pykälässä 122 a määritellään kuljetuspalvelun tarjoajan velvollisuudesta suorittaa kuljetuksia rajaturvallisuuden tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi liikenne- ja viestintäministeriön määräyksestä.

Pykälässä 122 b säädetään velvollisuudesta luovuttaa rakennuksia ja huoneistoja riittävän majoituskapasiteetin turvaamiseksi.

Pykälässä 122 c ehdotetaan säädettäväksi liikkumis- ja oleskelurajoituksista yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi.

Hallituksen esityksen perustelumuistiossa käytetään termiä *laajamittainen maahantulo*. Termin määritelmä ulkomaalaislaissa (301/2004 133 §:n 1 mom.) ei ole yksiselitteinen ja maahantulon rajaaminen hybrdivaikuttamisen keinona vain laajamittaiseen maahantuloon on ongelmallinen. Maahantulo voi aiheuttaa merkittävän uhan yhteiskunnan elintärkeille toiminnoille siinäkin tapauksessa, ettei maahantulon koordinoinnista vastaava maahanmuuttovirasto ole todennut laajamittaista maahantulotilannetta. Tämä asia on havaittu ongelmaksi vallitsevassa ukrainan pakolaistilanteen aiheuttamassa maahantulotilanteessa, josta maahanmuuttovirasto käyttää termiä *laajeneva maahantulo*. Selkeyden vuoksi tulisi käyttää termiä *maahantulon aiheuttama uhka* ja *maahantulon aiheuttama häiriötilanne*.

Virasto pitää maahantulon aiheuttaman uhkan huomioimista valmiuslain muutosesityksessä ensiarvoisen tärkeänä. Pakolais- ja maahantulovirran käyttäminen painostuskeinona on tunnistettu potentiaalinen uhkatekijä ja voisi toteutuessaan aiheuttaa suurta haittaa elintärkeiden toimintojen järjestämisessä erityisesti valtakunnan raja-alueilla, mikäli hybrdivaikuttaminen eskaloituisi sotilaalliseksi voimankäytöksi. Mahdollisen järjestetyn maahantulon aikaansaama lisääntyneiden turvapaikanhakijoiden ja laittomien maahantulijoiden muodostama paine on kyettävä hajauttamaan maantieteellisesti koko valtakunnan alueelle. Virasto on vastaanottanut tätä viestiä muun muassa kunnilta ja sairaanhoitopiireiltä omassa varautumisen yhteensovittamistehtävässään. Virasto toteaa, että varsinkin Kaakkois-Suomen näkökulmasta erityisen tärkeää olisi huomioida kyky vastata rajalla tapahtuvaan hybridioperaatioon.

Virasto toteaa, että maahantulon rajoittamiseksi tarvittavien lisätoimivaltuuksien valmisteluun liittyy ihmisoikeus- ja muita oikeudellisia sekä EU-oikeudellisia kysymyksiä, joita tulisi huolellisesti ja tarkkaan harkita. Järjestetyn maahantulon tilanteessa tulisi valmiuslaissa kuitenkin säätää mahdollisuus poiketa Suomea sitovista turvapaikan hakuoikeutta koskevista kansainvälisistä velvoitteista ja säännöistä rajatuksi määrääjäksi, mikäli se on yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta välttämätöntä eikä tilannetta voida hoitaa millään muilla menettelyillä.

Hallituksen esityksessä on tarkoitus mahdollistaa tie- ja evakuointikuljetusten ohjaamista aiemmin säädelleet luvun 10 pykälät 74, 75, 84 ja 85 käyttöönotettaviksi myös 3 §:n 6 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa. Näiden pykälien sisältö on osittain samansisältöinen esitetyn uuden pykälän 122 a kanssa. Tämän 122 a §:n osalta tulisi harkita olemassa olevien luvun 10 pykälien päivittämistä uuden pykälän lisäämisen sijasta tai viittaamalla 122 a §:ssä aiempiin pykäliin tarvittavin tarkennuksin.

Hallituksen esityksessä on tarkoitus mahdollistaa liikkumis- ja oleskelurajoituksia koskevan pykälän 118 käyttöönottaminen myös 3 §:n 6 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa. Tämän pykälän sisältö on osittain samansisältöinen esitetyn uuden pykälän 122 c kanssa. Tämän 122 c §:n osalta tulisi harkita olemassa olevan 118 §:n päivittämistä uuden pykälän lisäämisen sijasta tai viittaamalla 122 c §:ssä aiempaan pykälään tarvittavin tarkennuksin.

Sosiaalivakuutusta koskevat säännökset

Lakiesityksen sosiaalivakuutusta koskevat pykälät 56 § (Lakisääteisen vakuutuksen ja etuuksien muutokset) sekä 57 § (Sosiaaliavustusten muutokset) ovat sinällään kannatettavia ja noudattelevat nykyisen lainsäädännön linjauksia tarkentavin täsmennyksin. Myös 88 §:ään, sosiaali- ja terveystalvet sekä terveydensuojelu, on tullut täsmennys. Muuten pykälän sisältö on pysynyt ennallaan (poikkeusoloissa voidaan luopua sosiaalihuoltolain mukaisesta palvelutarpeen arvioinnista).

Kaikki muutkin sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamiseksi säädetyt pykälät pysyvät ennallaan valmiuslaissa, mitä voidaan viraston näkemyksen mukaan pitää hyvänä.

Muutosten jalkauttaminen

Esitetyt hybridiuhkiin ja hybridivaikuttamisen hallintaan liittyvät muutokset tuovat valmiuslainsäädäntöön uuden ja vaikeasti määriteltävän ulottuvuuden. Valmiuslakiin tehtävien muutosten jälkeen on tärkeää, että ne käydään alueellisten ja paikallisten toimijoiden kanssa läpi huolellisesti. Erityisesti maahantulon aiheuttamiin uhkiin liittyvien termien, vastuiden, toimivaltuuksien ja tilanteen hallinnan yleisperiaatteiden läpikäynti on tärkeää, sillä laajamittaiseen maahantuloon varautumisen yhteensovittamistehtävässä on tapahtunut vuoden 2022 alussa muutos vastuun siirryttyä ELY-keskuksilta maahanmuuttovirastolle, eikä vakiintunutta menettelyä ole vielä olemassa. Laajamittaisen maahantulon hallintastrategia edellyttää vahvaa keskushallintotason ohjausta, jotta eri toimijoiden (kuten puolustusvoimat, elinkeinoelämä ja kunnat) tarpeet voidaan ottaa siinä huomioon.

Johtaja

Tommi Laurinen

Pelastusylitarkastaja

Sampsa Lintunen

Tämä asiakirja ESAVI/16721/2022 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument ESAVI/16721/2022 har godkänts elektroniskt

Ratkaisija Laurinen Tommi 03.05.2022 16:55

Esittelijä Lintunen Sampsa 03.05.2022 16:54