

VALMIUSLAIN KOKONAISUUDISTUSTA VALMISTELEVAN TYÖRYHMÄN ASETTAMINEN**Esitys**

Valmiuslain kokonaisuudistusta valmistelemaan ehdotetaan asetettavaksi työryhmä. Työryhmän jäsenet ja heidän varajäsenensä nimetään ministeriöiltä ja tasavallan presidentin kanslialta saatujen nimeämisehdotusten perusteella.

Jäseniä nimettäessä on pyydetty huomioimaan naisten ja miesten tasa-arvosta annetun lain (609/1986) 4 a §:n säännökset toimielimen kokoonpanosta, jonka mukaisesti valtion komiteoissa, neuvottelukunnissa ja muissa vastaavissa toimielimissä tulee olla vähintään 40 prosenttia sekä naisia että miehiä, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Työryhmän kokoonpano täyttää edellä mainitun vaatimuksen, kun otetaan huomioon puheenjohtaja ja muut jäsenet, joita on kokoonpanossa yhteensä 13 henkilöä. Näistä naisia on 7 (54 %) ja miehiä 6 (46 %). Varajäseniä on varapuheenjohtaja mukaan lukien yhteensä 10 henkilöä, joista naisia on 6 (60 %) ja miehiä 4 (40 %).

Työryhmän asettaminen tuodaan valtioneuvoston yleisistunnon hyväksyttäväksi valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 3 §:n 21 kohdan mukaisesti. Kyseisen kohdan mukaan valtioneuvoston yleisistunto päättää määräaikaisen komitean tai muun määräaikaisen komitean tai muun laajapohjaisen valmisteluelimen asettamisesta yhteiskuntapolitiittisesti merkittävän asian valmistelua varten.

Toimikausi

Työryhmän toimikausi on 6.10.2022-1.3.2025

Tausta

Vuonna 2012 voimaan tulleen valmiuslain (1552/2011) tarkoituksena on poikkeusoloissa turvata väestön toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys. Valmiuslain soveltamisala käsittää vain erityisen vakavat kriisit, jotka koskettavat koko kansakuntaa tai ainakin suurta osaa siitä ja vaikuttavat koko yhteiskunnan toimivuuteen. Valmiuslaissa säädetään normaalista poikkeavista toimivaltuuksista esimerkiksi perusoikeuksista poikkeamiseen, valtionalouden hoitoon poikkeusoloissa ja hallinnon järjestämiseen. Valmiuslain toimivaltuussäännöksiä voidaan soveltaa vain siinä määritellyissä poikkeusoloissa, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.

Valmiuslaki on säädetty poikkeuslakina, koska sen sisältämien poikkeusolomääritelmien ja asetuksenantovaltuuksien ei katsottu olevan kaikilta osin sopusoinnussa perusoikeuspoikkeuksia poikkeusoloissa koskevan perustuslain 23 §:n kanssa. Perustuslain 23 §:ää on sittemmin muutettu laajentamalla sen soveltamisalaa ja lisäämällä siihen säännös lainsäädäntövallan rajoitetusta siirtomahdollisuudesta. Muutos ei kuitenkaan vaikuttanut valmiuslain poikkeuslakiluonteeseen. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt valmiuslain asemaa pysyväisluonteisena poikkeuslakina valtiosäännön perusratkaisujen kannalta tyydyttävänä ratkaisuna (PeVL 6/2009 vp).

Valmiuslain toimivaltuudet otettiin ensimmäisen kerran käyttöön ja niitä alettiin soveltaa Covid 19 -epidemian johdosta todetuissa poikkeusoloissa keväällä 2020. Nykyistä edeltänyttä valmiuslakia ei koskaan sovellettu. Kynnys valmiuslain käyttöön otolle onkin myös käytännössä ollut erittäin korkea.

Ylimmät valtioelimet ja ylimmät laillisuusvalvojat ovat valmiuslain soveltamisesta saatujen kokemusten perusteella nostaneet esille tarpeen arvioida valmiuslain ajantasaisuutta ja sen käyttöönottomekanismeja. Myös yhteiskunnallinen kehitys ja kansainvälisessä toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset edellyttävät, että valmiuslain ajantasaisuutta ja toimivuutta sekä toimivaltuuksien riittävyttä arvioidaan uudelleen. Valmiuslain uudistamistarve on tunnistettu myös koronaepidemian hallintaa tarkastelleessa Onnettomuustutkimuskeskuksen raportissa (Koronaepidemian ensimmäinen vaihe Suomessa vuonna 2020. Tutkintaselostus 6/2021. Tutkinnan tunnus: P 2020-01).

Turvallisuuskomitean sihteeristö on oikeusministeriön ja puolustusministeriön aloitteesta laatinut selvityksen, jossa kartoitettiin valmiuslain uudistamistarpeita (”Valmiuslain uudistamistarpeita kartoittava ilmiöpohjainen skenaarioselvitys”, TK 3/2021), minkä lisäksi Maanpuolustuskorkeakoulussa on laadittu aiheeseen liittyvä selvitys ”Valmiuslain uudistamisen ilmiöpohjaiset lähtökohdat” (MPKK 4/2021, HTT Minna Branders). Mainituissa selvityksissä valmiuslain tiukasti rajatuissa poikkeusoloissa käyttöönotettavia toimivaltuuksia ja keinovalikoimaa on pidetty varsin joustamattomana eikä valmiuslain ole katsottu huomioivan riittävästi erilaisia laajasti yhteiskuntaan ja hallintoon heijastuvia uhkatilanteita. Valmiuslain ei ole katsottu olevan ongelmitta sovellettavissa myöskään vallitsevassa yhteiskunnallisessa tilanteessa mahdollisesti ilmaantuviin monitahoisiin ja vaikeasti tunnistettaviin uhka- ja häiriötilanteisiin. Poikkeusolojen hallintaan saattamisen on katsottu edellyttävän myös nykyistä selkeämpiä päätöksenteko- ja johtovaltasuhteita. Valmiuslain asiallisen käyttöalan, soveltamisen edellytysten ja sen sisältämien toimivaltuuksien sääntelyn onkin katsottu vaativan perusteellista uudelleenarviointia ja ajantasaistamista.

Valtioneuvosto on teettänyt lisäksi eduskunnan jo valmiuslain säätämisvaiheessa edellyttämän selvityksen valmiuslain ja perustuslain 23 §:n suhteesta (Valmiuslaki ja perusoikeudet poikkeusoloissa: Valtiosääntöoikeudellinen kokonaisarvio valmiuslain ja perustuslain

23 §:n suhteesta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 64/2018). Selvityksen mukaan perustuslain 23 § on muutettunakin soveltamisalaltaan olennaisesti suppeampi kuin valmiuslain poikkeusolomääritelmä. Valmiuslain toisena keskeisenä ongelmana selvityksessä mainitaan valmiuslakiin sisältyvät merkittävät lainsäädäntövallan delegoinnit.

Venäjän hyökkäys Ukrainaan helmikuussa 2022 muutti äkillisesti ja olennaisesti Suomen turvallisuusympäristöä. Muutoksen johdosta oikeusministeriössä päätettiin käynnistää jo ennen valmiuslain kokonaisuudistusta kiireellinen valmistelu valmiuslain poikkeusoloja koskevan määritelmän tarkistamiseksi erityisen vakavien hybridivaikuttamistilanteiden osalta. Hallitus antoi valmiuslain muuttamiseen tähänneen esityksen eduskunnalle huhtikuussa 2022 (HE 63/2022

vp). Valmiuslain muutokset käsiteltiin eduskunnassa kiireellisinä perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Laki valmiuslain muuttamisesta tuli voimaan 15.7.2022.

Edellä mainitun esityksen valmistelun yhteydessä ei ollut mahdollisuutta arvioida valmiuslakia tai sen ajantasaisuutta muilta osin. Perustuslakivaliokunta pitikin esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 29/2022 vp) tärkeänä, että valmiuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä pyritään kehittämään valmiuslain säädäntöä siten, että se sovitetaan vastaamaan perustuslain vaatimuksia. Myös puolustusvaliokunta, hallintovaliokunta ja liikenne- ja viestintävaliokunta korostivat valmiuslain kokonaisuudistuksen tarvetta ja kiirehtivät sen toteuttamista (PuVM 2/2022 vp, HaVL 19/2022 vp, LiVL 21/2022 vp).

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman (Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta, 2019) kirjauksen mukaan Suomi varautuu perinteisten sotilaallisten uhkien lisäksi vastaamaan entistä monitahoisempiin uhkiin, joissa yhdistyvät sotilaalliset ja ei-sotilaalliset keinot. Varautuminen toteutetaan kokonaisturvallisuuden toimintamallin mukaisesti sekä säädöspohjaa kehittämällä. Valmiuslain uudistamiseen tähtäävä hanke toteuttaa osaltaan mainittua hallitusohjelman kirjausta.

Tavoitteet

Uudistuksen tavoitteena on saattaa valmiuslaki vastaamaan nykyaikaista käsitystä yhteiskunnan kokonaisturvallisuudesta ja sitä uhkaavista tekijöistä sekä erilaisten vaikutuksiltaan vakavien uhka- ja häiriötilanteiden tunnistamisesta. Tavoitteena on johdonmukainen, ajantasainen ja perustuslain kanssa sopusoinnussa oleva sääntelykokonaisuus, joka tarjoaa edellytykset tehdä erilaisten poikkeus tilanteiden hallitsemiseksi oikea-aikaiset päätökset sekä sisältää asianmukaiset ja riittävät toimivaltuudet näiden päätösten toteuttamiseksi.

Tehtävät

Työryhmän tehtävänä on arvioida valmiuslain ajantasaisuus, toimivuus ja kehittämistarpeet sekä valmistella uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavat säädösehdotukset. Toimeksianto jakautuu neljään asiakokonaisuuteen seuraavasti:

1) Valmiuslain soveltamisedellytysten ajantasaistaminen ja varautumisvelvollisuuden täsmentäminen

Työryhmän tulee arvioida valmiuslain soveltamisedellytyksiä ja käytettävyyttä erityisesti uudenaikaisissa kansalliseen turvallisympäristöön vaikuttavissa vakavissa uhka- ja häiriötilanteissa sekä laatia tarpeelliset ehdotukset valmiuslain poikkeusoloperusteiden ja muun soveltamisalasääntelyn ajantasaistamiseksi.

- Arvioinnissa tulee ottaa erityisesti huomioon sellaiset kansalliseen turvallisympäristöön vaikuttavat uudenlaiset yhteiskunnalliset uhat ja riskit, jotka rajautuivat valmiuslain poikkeusolomääritelmän täydentämiseen johdaneen valmistelun ulkopuolelle.

Valmistelussa tulee arvioida tarvetta sisällyttää valmiuslakiin tai muualle lainsäädäntöön yleisiä säännöksiä normaaliolojen vakavien häiriötilanteiden hallinnasta sekä tarpeet säätää nykyistä kattavammin valmiuslain soveltamisesta poikkeusolojen välittömässä jälkitilassa.

Työryhmän tulee laatia tarpeelliset ehdotukset valmiuslain mukaisen viranomaisten varautumisvelvollisuutta koskevan sääntelyn täsmentämiseksi.

- Valmiuslaki sisältää varsin yleisluontoiset säännökset viranomaisten velvollisuudesta varautua poikkeusoloihin. Valmiuslain käyttöönoton kannalta keskeisen varautumisvelvollisuuden sääntelyn täsmentämistarpeet on selvitettävä ja arvioitava. Valmistelussa on lisäksi selvitettävä, voidaanko valmiuslain velvoitteet normaalioloissa (varautuminen) ja sen käyttöönototilanteissa (kriisi johtaminen) täsmentää toiminnalliseksi kokonaisuudeksi.
- Keskeinen osa valmiuslain mukaista viranomaisten varautumisvelvollisuutta on huolehtiminen valmiuslain käyttöönottoa edeltävästi ja mahdollisesti sen rinnalla sovellettavan hallinnonalakohtaisen lainsäädännön ajantasaisuudesta. Työryhmä voi esittää suosituksia valmiuslain käyttöönottokynnystä osaltaan määrittävän hallinnonalakohtaisen lainsäädännön täydentämiseksi ja tarkistamiseksi.

2) Valmiuslain toimivaltasääntelyn tarkistaminen ja sen saattaminen vastamaan perustuslain vaatimuksia

Työryhmän tulee arvioida valmiuslain toimivaltuuksien ajantasaisuus ja riittävyys sekä mahdollisten lisätoimivaltuuksien tarve ja valmistella tarpeelliset ehdotukset sääntelyn tarkistamiseksi. Valmistelussa tulee arvioida tarpeet ja edellytykset luopua toimivaltuuksien sitomisesta poikkeusolotyyppeihin.

- Valmiuslain keinovalikoiman ja toimivaltuuksien riittävyyttä ja mahdollisten lisätoimivaltuuksien tarvetta tulee arvioida paitsi kunkin poikkeusoloperusteen näkökulmasta, myös aiempaa yleisemmästä, ilmiölähtöisestä näkökulmasta. Uhkat ja häiriötilanteet kohdistuvat usein koko yhteiskuntaan, eikä valmiuslain nykyistä, poikkeusolotyypeittäin käyttöön otettavaa keinovalikoimaa voida vallitsevassa yhteiskunnallisessa tilanteessa pitää kaikilta osin riittävän joustavana.

Siltä osin kuin valmiuslain toimivaltasääntelyssä on kyse perusoikeuksista poikkeamisesta, sääntely on saatettava vastamaan perustuslain 23 §:n poikkeusolomääritelmää ja asetuksenantovallan käytön vaatimuksia. Valmistelussa on arvioitava mahdollisuudet luopua asetuksenantovaltuuksiin nojautuvasta toimivaltasääntelystä.

3) Valmiuslain käyttöönotto- ja päätöksentekomenettelyjen toimivuuden kehittäminen sekä johtovaltasuhteiden täsmentäminen

Työryhmän tulee arvioida valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönotto-, soveltamis- ja jatkamismenettelyjen toimivuutta sekä laatia tarpeelliset ehdotukset sääntelyn tarkistamiseksi.

- Valmiuslain tulee sisältää mahdollisimman toimiva, johdonmukainen ja läpinäkyvä päätöksentekomalli sen soveltamisen aloittamiseen ja toimivaltuuksien käyttöönottoon. Valmistelussa on arvioitava tarve sisällyttää valmiuslakiin säännökset myös poikkeusolojen päättymisen toteamisesta.

Valmistelussa tulee säännösperusteisesti varmistua tasavallan presidentin myötävaikutuksen ja eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien riittävästä toteutumisesta edellä mainittuja menettelyjä sovellettaessa.

- Uudistuksessa on pyrittävä erityisesti selkeyttämään valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönotto-, soveltamis- ja jatkamisasetuksiin kohdistuvan eduskunnan päätöksentekovallan edellytyksiä ja varmistumaan säännösperusteisesti eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien riittävästä toteutumisesta. Valmistelussa on lisäksi eduskunnan perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla (PeVM 11/2020 vp) selvitettävä, voiko poikkeusolojen toimivaltuuksien käyttöönottoa ja soveltamista koskeva päätöksenteko eduskunnassa kaikissa tilanteissa perustua yksinomaan äänten enemmistölle.

Valmistelussa tulee arvioida tarpeet tarkistaa tai sisällyttää valmiuslakiin nykyistä täsmällisemmät säännökset poikkeusolojen johtovaltasuhteista erityisesti valtioneuvostotason ohjauksen johdonmukaisuuden ja tehokkuuden vahvistamiseksi sekä valmistella näitä koskevat tarpeelliset säännösehdotukset.

- Tavoitteeksi on asetettavissa, että poikkeusolojen johtovaltasuhteet ovat selkeät ja valtioneuvosto pystyy laajassa kriisissä ohjaamaan alueellisia viranomaisia yhdenmukaisesti, nopeisiin sekä alueelliset erityispiirteet huomioon ottaviin toimenpiteisiin.

4) Valmiuslain sisällön ja systematiikan tarkistaminen vastaamaan uudistettavaa sääntelyä sekä mahdolliset muut selkeyttämis- ja kehittämistarpeet

Uudistusta valmisteltaessa on huolehdittava siitä, että ehdotettava sääntely muodostaa sisällöltään johdonmukaisen kokonaisuuden. Tässä tarkoituksessa valmistelussa on tarpeellisilta osin arvioitava myös valmiuslain III osaan (erinäiset säännökset) sisältyvän sääntelyn mahdolliset tarkistamistarpeet.

Valmistelussa on pyrittävä huolehtimaan siitä, että valmiuslain soveltamisesta sekä poikkeusolojen käyttöönoton hallintaan liittyvästä toimivallanjaosta Ahvenanmaan maakunnan ja valtakunnan välillä ei jää Ahvenanmaalla lainsäädännön perusteella epäselvyyttä.

Työryhmä voi tehdä tarpeelliseksi katsomiaan ehdotuksia myös muista valmistelun kuluessa mahdollisesti esille nousevista valmiuslain sääntelytarpeista.

Työryhmän on laadittava mietintönsä hallituksen esityksen muotoon.

Uudistustyössä tulee perustuslakivaliokunnan sekä eduskunnan muiden valiokuntien valmiuslainsäädännön kehittämistarpeita koskevien kannanottojen ohella huomioida valmiuslain uudistamistarpeiden arvioimiseksi jo tehdyt selvitykset ja muut arvioinnit. Uudistusta valmisteltaessa on otettava huomioon myös pandemian ensimmäisen vaiheen hoitamista koskeneeseen raporttiin sisältyvät Onnettomuustutkintakeskuksen suositukset.

Uudistusta valmisteltaessa tulee selvittää poikkeusolojen toteamista ja vastavia menettelyjä keskeisissä vertailumaissa sekä arvioida, minkälaisia koronapandemian torjunnassa eri maissa käytettyjä ja tehokkaiksi osoittautuneita menettelyjä Suomeen olisi tarkoituksenmukaista omaksua.

Seuranta ja raportointi

Työryhmän työtä tukee ja seuraa valtioneuvoston asettama parlamentaarinen seurantaryhmä.

Työryhmän on raportoitava valmistelun etenemisestä seurantaryhmälle erikseen sovittavalla tavalla.

Organisointi

Jäsenet

Puheenjohtaja
yksikönpäällikkö Timo Makkonen, oikeusministeriö

Varapuheenjohtaja
lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen, oikeusministeriö

oikeudellinen neuvonantaja Päivi Pietarinen, tasavallan presidentin kanslia
ulko- ja turvallisuuspoliittinen neuvonantaja Petri Hakkarainen (varajäsen)

hallitusneuvos Arno Liukko, valtioneuvoston kanslia
johtava asiantuntija Teija Pellikainen (varajäsen)

oikeuspäällikkö Kaija Suvanto, ulkoministeriö
ihmisoikeustuomioistuinja -sopimusasioiden yksikön päällikkö Krista Oinonen
(varajäsen)

lainsäädäntöneuvos Tiina Ferm, sisäministeriö
hallitusneuvos Johanna Hakala (varajäsen)

hallitusneuvos, lainsäädäntöjohtajana Hanna Nordström, puolustusministeriö
vanhempi osastoesiupseeri Olli Rusanen (varajäsen)

budjettineuvos Jouko Narikka, valtiovarainministeriö

lainsäädäntöneuvos Eerikki Nurmi, opetus- ja kulttuuriministeriö
hallitusneuvos Juho-Antti Jantunen (varajäsen)

ylijohtaja Pentti Lähteenoja, maa- ja metsätalousministeriö
hallitusneuvos Tanja Viljanen (varajäsen)

lainsäädäntöneuvos Laura Vilkkonen, liikenne- ja viestintäministeriö
hallitusneuvos Mari Starck (varajäsen)

hallitusneuvos Kari Klemm, työ- ja elinkeinoministeriö

hallitusneuvos Anne Kumpula, sosiaali- ja terveysministeriö
johtaja Jaska Siikavirta (varajäsen)

lainsäädäntöjohtaja Johanna Korpi, ympäristöministeriö

Pysyvät asiantuntijat

kansliapäällikkö Tuula Majuri, oikeuskanslerinvirasto
OTK, VT, oikeusneuvos Petri Helander
professori Tuomas Ojanen
professori Janne Salminen

Sihteeristö

Marietta Keravuori-Rusanen, lainsäädäntöneuvos, oikeusministeriö
Perttu Wasenius, neuvotteleva virkamies, oikeusministeriö
Minna Branders, tutkija, oikeusministeriö
Heidi Mäntylä, erityisasiantuntija, oikeusministeriö

Valmistelussa asetetaan Ahvenanmaan maakunnan kanssa tarvittava neuvottelumeکانismi selkeyttämään valmiuslain soveltamiseen sekä poikkeusolojen käyttöönoton hallintaan liittyvää toimivallan jakoa Ahvenanmaan maakunnan ja valtakunnan välillä.

Työryhmän tulee kuulla ja tarvittavassa laajuudessa valmisteluun muutoin osallistaa myös muita valmiuslain soveltamisen kannalta keskeisiä viranomaisia ja sidosryhmä. Tällaisia ovat ainakin:

- Aluehallintovirastot
- Elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskukset
- Energiavirasto
- Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus
- Finanssivalvonta
- Huoltovarmuuskeskus
- Hyvinvointialueet
- Häätäkeskuslaitos
- Liikenne- ja viestintävirasto ja sen Kyberturvallisuuskeskus
- Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus FIMEA
- Maahanmuuttovirasto
- Mediapooli
- Onnettomuustutkintakeskus

- Opetushallitus
- Poliisihallitus
- Puolustusvoimat
- Rajavartiolaitos
- Suomen Kuntaliitto
- Suomen Pankki
- Suomen ympäristökeskus
- Suojelupoliisi
- Säteilyturvakeskus
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
- Turvallisuus- ja kemikaalivirasto
- Väylävirasto

Edellä tarkoitettujen viranomaisten ja sidosryhmien valmisteluun osallistamiseksi sekä erityistä oikeudellista tai hallinnonalakohtaista asiantuntemusta vaativien kysymysten selvittämiseksi, arvioimiseksi ja ratkaisuvaihtoehtojen luonnostelemiseksi työryhmä voi perustaa alatyöryhmiä tai -jaostoja tai muita virkamiesyhteistyöhön perustuvia toimintamekanismeja. Työryhmä voi vastavassa tarkoituksessa myös tehdä oikeusministeriölle esityksen selvityshenkilön asettamisesta.

Työryhmä voi ottaa perustamaansa alatyöryhmään tai -jaostoon myös muita asiantuntijoita hankkeelle varattujen määrärahojen rajoissa. Alatyöryhmän tai jaoston puheenjohtajana voi työryhmän erillisen päätöksen mukaisesti toimia muukin työryhmän jäsen kuin oikeusministeriön edustaja.

Työryhmän tulee työnsä aikana kuulla myös elinkeinoelämän ja työmarkkinajärjestöjen edustajia.

Hanke edellyttää tuekseen erikseen sovittavalla tavalla toteutettavaa alustavien sääntelyratkaisujen käytännön toteuttamiskelpoisuuden ja toimivuuden testaamista.

Kustannukset ja rahoitus

Työryhmän jäsenet ja sihteeristö tekevät työnsä virkatyönä eikä osallistumisesta makseta palkkiota. Osallistujatahot vastaavat edustajiensa mahdollisista matkakustannuksista.

Asiantuntijoiden palkkiot ja työryhmän muut kustannukset maksetaan oikeusministeriön momentilta 250101.

Oikeusministeriö voi teettää työryhmän pyynnöstä sen toimeksiantoon liittyen selvityksiä hankkeelle varattujen tutkimusmäärärahojen rajoissa.